Sentencia C-294/12

GOBIERNO-Conformación

GOBIERNO-Presentación de proyecto de reforma constitucional a través de ministros/MINISTRO-Presentación de proyectos de reforma constitucional en representación del Gobierno/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO POR MINISTRO-Presunción de presentación por el Gobierno

En la presente acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia', en uno de los cargos el demandante considera que se violó la Constitución al haber sido presentado para su trámite con la firma de los Ministros de Gobierno, pero sin la firma del Presidente de la República. Sin embargo, para la Sala el Congreso de la República no violó la regla constitucional, toda vez que el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional, como lo establece el artículo 375 de la Constitución y los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, siendo señalado por la jurisprudencia constitucional que se ha de presumir que los Ministros cuando actúan a nombre del Gobierno ante el Congreso de la República representan la voluntad del Presidente de la República, siendo el trámite y aprobación del Proyecto de Acto Legislativo efectuado en aplicación de la presunción de voluntad presidencial y de representación ministerial del presidente, además que: (i) no ha sido desvirtuada por éste, (ii) el Proyecto de Acto Legislativo posteriormente fue publicado y sancionado por él mismo, actos éstos formales de voluntad, y (iii) el primer mandatario había manifestado públicamente el apoyo al Proyecto. Así, en la medida en que el orden constitucional vigente no exige que las reformas constitucionales presentadas ante el Congreso requieran la rúbrica del Jefe del Estado, la Sala considera que el Congreso de la República no violó la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2011 sin la firma del Presidente de la República.

GOBIERNO-Iniciativa de reforma constitucional

PRESUNCION DE VOLUNTAD PRESIDENCIAL-Aplicación

PRESUNCION DE REPRESENTACION MINISTERIAL DEL PRESIDENTE-Aplicación

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término de caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Improcedencia de pronunciamiento sobre nuevo cargo presentado por interviniente

En el presente proceso, uno de los intervinientes, un Comisionado miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, solicitó a la Corte Constitucional declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado por haber sustituido el orden constitucional vigente, al considerar que el cambio introducido por el Acto Legislativo en cuestión es tan grave, que no constituye una reforma a la Constitución sino una sustitución de la misma, solicitud que la Corte deja de lado por dos razones, sin entrar a pronunciarse de fondo sobre la misma. En primer lugar, porque se trata de un argumento que no fue considerado en modo alguno por las motivaciones y consideraciones de la acción de inconstitucionalidad objeto del presente proceso de inconstitucionalidad, y en la medida que se trata de un cargo concreto y específico, muy distinto a los contenidos en la demanda, es un asunto al que no pueden responder el Gobierno, los intervinientes ni el Ministerio Público, pues se trata de un cargo, autónomo y distinto a los de la demanda de la referencia, y en tal medida no hace parte del problema jurídico sometido a consideración de la Corte Constitucional ni del debate procesal público que se surtió. En segundo lugar, los argumentos se fundan en razones de conveniencia que no está en juego en este proceso.

REGLAMENTO DEL CONGRESO EN TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Exigencia en carga argumentativa cuando se alega su violación

Para la Sala una acción de inconstitucionalidad relacionada con un Acto Legislativo cuando se alega violaciones al Reglamento del Congreso de la República [la Ley 5ª de 1992], exige que se justifique y argumente no sólo el desconocimiento de la Ley Orgánica contentiva de dicho reglamento, sino también que se precise que esa violación constituye a su vez una violación a la Carta Fundamental.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos no son pertinentes, específicos ni suficientes

La acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011 en un segundo conjunto de cargos se refiere a vicios de rango legal relacionados con violaciones legales al procedimiento parlamentario establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, que no resultan pertinentes, específicos ni suficientes en tanto no se muestra de qué manera las situaciones planteadas, además de violar presuntamente el Reglamento del Congreso, son de tal entidad que violan también la Constitución Política y por tanto no construyen cargos de orden constitucional que permitan a esta Corte hacer un pronunciamiento de fondo al respecto.

Referencia: Expediente D-8603

Demandante:

Rubén Darío Bravo Rondón

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia'.

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de abril de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Rubén Darío Bravo Rondón presentó acción de inconstitucionalidad contra el Acto

Legislativo 02 de 2011, ‘por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia’.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada:

“ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2011

Junio 21 de 2011

“por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2°. El artículo 77 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

Artículo 77. El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.

Artículo 3°. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada de vigencia del presente acto legislativo, el Congreso expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la formulación de planes, la regulación, la dirección, la gestión y el control de los servicios de televisión. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido atribuidas por la legislación vigente.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 21 de junio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior y de Justicia,

Germán Vargas Lleras.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

Diego Ernesto Molano Vega."

III. DEMANDA

Rubén Darío Bravo Rondón presentó acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia', por considerar que se violó la Constitución Política de Colombia al haber sido presentado para su trámite con la firma de los Ministros de Gobierno, pero sin la firma del Presidente de la República. Adicionalmente, considera el demandante seis violaciones adicionales, al Reglamento del Congreso de la República.

1. El primer cargo presentado por la demanda, señala que se violaron las reglas constitucionales acerca de cuáles son las autoridades públicas que tienen iniciativa para presentar reformas a la Carta Fundamental. De acuerdo con las normas vigentes, es el Gobierno quien tiene tal iniciativa, no los Ministros ni el Presidente de la República, separadamente, es el Gobierno como unidad. Por tanto, tratándose de una reforma constitucional que fue presentada por funcionarios que carecían de competencia para ello, se

alega que ha de ser declarada inconstitucional por la Corte Constitucional. La demanda presenta el cargo en los siguientes términos,

"[…] sin lugar a duda alguna […] los Señores Ministros de despacho tienen iniciativa legislativa a nombre del Gobierno, pero sin la misma hesitación podemos advertir que los Señores Ministros carecen por sí solos de la iniciativa constituyente, pues por su naturaleza está restringida, por expreso mandato de la Constitución y la ley, para el Gobierno.

De no ser así, perdería todo sentido la distinción que realiza la normatividad sobre la materia, pues hubiese bastado con instituir la iniciativa constitucional y la legislativa en un solo artículo, como si de un mismo asunto se tratara. Empero, tan clara es la distinción al respecto en la legislación citada con antelación, que no hay resquicio de duda que permita pensar que puede darse a la iniciativa constituyente el mismo trato de la legislativa, pues ello sería contrariar, sin fundamentos válidos, las expresas y claras normas vigentes al respecto, así como el principio general del derecho 'uni lex voluit dixit, ubi noluit, tacuit, según el cual: cuando la ley así lo quiso, dispuso; cuando no, guardó silencio.

[…]

[…] ha de concluirse que el proceso de formación del Acto Legislativo 02 de 2011 'Por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia', estuvo viciado desde su origen, por la potísima razón que fue presentado por dos Ministros que, como tales, carecían y carecen de la iniciativa constituyente, toda vez que en virtud de lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política, en concordancia con el 223 de la Ley 5ª de 1992, tal potestad o competencia está únicamente atribuida al Gobierno, definido conforme al artículo 115 de la Constitución Política.

En efecto, si […] 'Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe de Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, (…)' claro es que ningún proyecto de acto reformatorio de la Constitución, de origen Ministerial, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no lo suscriba el Presidente, pues, si el requisito de animos signandi1 se le exige a los actos emitidos por el Jefe o máxima autoridad del Gabinete (Presidente) para que sus decisiones

valgan y vinculen, en mayor medida resulta imperativo para aquellos reformatorios de la Constitución que presentan e impulsan sus ministros, con quienes conforman el Gobierno.

En este orden de ideas, a efecto de preservar la integridad y supremacía de la Constitución, se impone declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2011, al estar demostrado que se incurrió en un vicio de procedimiento en su formación, pues el proyecto de Acto Legislativo se presentó por dos Ministros2 y no por el Gobierno, que conforme a lo previsto en el artículo 375 de la Constitución Política es quien ostenta la iniciativa constituyente para ello, desarrollado por el artículo 223 de la Ley 5 de 1992."

2. El segundo conjunto de cargos presentados por el accionante no se refiere a violaciones directas a la Constitución, sino a vicios de rango legal, relacionados con la observancia del Reglamento del Congreso de la República. Sin entrar a justificar y sustentar por qué la Corte Constitucional sería competente para conocer en el presente proceso ese tipo de vicios de rango legal, la demanda presentó la cuestión en los siguientes términos,

"VICIOS DE RANGO LEGAL, O RELACIONADOS CON LA VIOLACIÓN

AL REGLAMENTO DEL CONGRESO

1. No tramitar solicitud de Audiencia Pública

La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República no dio cumplimiento a lo establecido en el numeral 4 del artículo 57 de la Ley 5 de 1992, que al tenor señala: 'Tramitar las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con respecto a un proyecto de ley o de acto legislativo'.

Es importante destacar que en la Comisión Primera del Senado no se llevó a cabo audiencia pública por dicha omisión, a pesar de que el trámite de un proyecto de acto legislativo requiere de ocho debates y dos vueltas. En dicha comisión fue debatido, por ende en dos ocasiones.3

2. No tramitar las observaciones al proyecto de acto legislativo

El asidero de la anterior afirmación es la siguiente: a petición del suscrito, la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, mediante Resolución 06 de octubre de

2010, autorizó realizar audiencia pública el día 19 del mismo mes y año, preceptuando en su artículo cuarto que: ‘la Presidencia de la Comisión delega a los ponentes del Proyecto la dirección de la Audiencia Pública’.

Ahora bien, el 15 de octubre de 2010 el coordinador de ponentes del Acto Legislativo, invocando el artículo 16 de la Ley 44 de 1994, ante un posible conflicto de intereses presentó renuncia forma a tal condición, no obstante, sin mediar decisión alguna al respecto, el día 19 de octubre de 2010 presidió la audiencia pública que se llevó a cabo (la cual se publicó en la Gaceta del Congreso 1124 de diciembre 22 de 2010, página 29 ss).

Bajo este entendimiento, la audiencia celebrada se tornó ineficaz, toda vez que la presidió un coordinador de ponentes posiblemente impedido y renunciado, en tanto que a ella no asistió ningún ponente de los designados.

Con el objeto de tratar de subsanar dicha falencia […], solicité […] realizar nuevamente la audiencia pública, y […] el Secretario de dicha célula respondió […] ‘no es posible darle aplicabilidad a su solicitud’. Entonces, se omitió dar debido cumplimiento al artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, amén que, para subsanar dicho yerro adjetivo bastaba que el ponente hubiese retirado su ponencia, evitando así la ineficacia de dicha audiencia pública.

[…]

Entonces, queda claro que la citada disposición fue vulnerada en dos ocasiones. […]

3. No tramitar conforme a la normatividad aplicable una recusación

La Comisión Primera de la Cámara de Representantes no tramitó la recusación presentada en contra de una integrante de dicha célula congresional, la cual fue radicada el día 25 de octubre de 2010.

Es de precisar que la votación para primer debate se llevó a cabo al día siguiente, es decir, el 26 de octubre. Con oficio radicado el 27 de octubre, pedí información del trámite dado a mi petición, en respuesta el secretario […] señaló que: ‘sobre el trámite de recusación a la Honorable Representante, me permito manifestarle que esta célula legislativa no conoció de esa solicitud y en ningún momento recibimos ese derecho de petición.’

Es ostensible que dicha respuesta supone un claro incumplimiento a lo ordenado en el artículo 294 de la Ley 5ª de 1992 […].

4. Trámite extemporáneo de una recusación

Con oficio fechado el 8 de noviembre de 2010, me permití recusar ante la Plenaria de la Cámara de Representantes a un integrante de dicha Corporación Legislativa.

La votación para segundo debate se surtió en la plenaria realizada el día 9 de noviembre del año 2010, y la Presidencia se limitó a decir que dicha petición sería remitida a la Comisión de Ética, pero el debate y la votación continuaron, sin que se hubiere hecho efectivo el efecto que por remisión expresa del artículo 295 de la Ley 5 de 1992 se establece en el artículo 293 ibídem.

El 10 de noviembre solicité información a la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes sobre el trámite dado a esta recusación. Ese mismo día fue remitido mi escrito a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Es de señalar que dicha Comisión, por medio de la Resolución 01 de noviembre 16 de 2010, resolvió la recusación en comento. Entonces, queda claro que la recusación se tramitó de manera extemporánea, teniendo en cuenta que la votación se realizó el día 9 de noviembre de 2010, y sobre ella sólo se pronunciaron el día 16 del mismo mes y año, o sea, siete días después de efectuada la votación.

Esta actuación viola el derecho al voto de representante recusado, toda vez que sin esperar el pronunciamiento de la Comisión de Ética, se le impide votar. Es de precisar que el artículo 295 ibídem, señala que las recusaciones tendrán el mismo efecto que los impedimentos, es decir, si es rechazado, el recusado podrá votar.

5. No se cumplió en debida y estricta forma con el señalado en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992

El 10 de noviembre de 2010 el Secretario General de la Cámara de Representantes dio constancia que en Sesión Plenaria del día 9 del mismo mes y año, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo número 118 de 2010 Cámara – 11 de 2010 Senado, por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el

artículo 77 de la Constitución Política de Colombia (primera vuelta), a efectos que el Proyecto de Acto Legislativo continuará su curso legal y reglamentario.

6. Recusaciones indebidamente resueltas

El 24 de mayo de 2011 el ciudadano Marco Aurelio Velasco presentó recusación contra un número plural de Representantes a la Cámara, de los cuales dieciséis hacen parte de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, que por mandato del artículo 294 de la Ley 5 de 1992 debía dar trámite y resolver dichas recusaciones, es del caso anotar que la citada Comisión está compuesta por diecisiete miembros.

Fue así como los mismos recusados se arrogaron la facultad de resolver sus propias recusaciones, para lo cual echaron mano del Acto Legislativo 01 de 2011, que se refiere a conflicto de intereses, pero en modo alguno los habilita para resolver de plano su propia recusación. Con dicha actuación se violó el trámite a que alude el tantas veces citado artículo 294 de la Ley 5ª de 1992.

Es importante recabar sobre este tema, toda vez que en derecho, y ante la imposibilidad de tener quórum decisorio, en el entendido de que 17 Representantes a la Cámara integran la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, 16 de ellos se encontraban previamente recusados, lo lógico y lo legal, era solicitarle a la Plenaria de dicha célula congresional el remplazo de estos, pero acá, es fundamental llamar la atención, ya que de estos, 85 se encontraban recusados. Baste con señalar que los Honorables Representantes a la Cámara son 165, de los cuales, tal y como lo hemos venido señalando, 85 estaban previamente recusados.

Entonces, sin lugar a dudas y sin equívocos, podemos afirmar que en el trámite de esta iniciativa se violaron las siguientes disposiciones, consagradas en la Ley 5ª de 1992, así: artículos 57 numeral 4, 182, 230, 232, 294 y 295.

Sobre el trámite de las recusaciones y el contenido de la ponencia existen diversos antecedentes jurisprudenciales, entre las sentencias de la Honorable Corte Constitucional relacionadas con la materia consideramos relevante señalar las siguientes: C-141, 140 de 2010, C-816 de 2004, C-551 de 2003, C-543 de 1998 y C-737 de 2001.”4

IV. INTERVENCIONES

La iniciación del proceso fue comunicada al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro del Interior y de Justicia.5 Sin embargo, ni la Presidencia, ni el Congreso participaron para defender la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

1. Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones

Mediante apoderado, el Ministerio intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del Acto Legislativo acusado.

1.1. La intervención parte de una introducción general acerca de la reforma del Acto Legislativo en la que se sostienen cuatro aspectos generales: (i) el diseño de un regulador convergente que le permitiera al país adoptar las tendencias y buenas prácticas mundiales en materia de televisión; (ii) la derogación del artículo 76 constitucional le permitirá al País conocer las ventajas y la fuerza inversionista de la convergencia tecnológica; (iii) el país ha perdido cerca de 5 años buscando que la Comisión Nacional de Televisión reconozca la convergencia de servicio de comunicaciones y ajuste su regulación a esta nueva realidad, de la forma en que el sector TIC hizo lo propio hace ya varios años; y (iv) de la existencia de la Comisión Nacional de Televisión no depende la prestación del servicio de televisión, la garantía de pluralismo y la sostenibilidad de la televisión pública.

1.2. Para el Ministerio "[…] no es posible limitar el papel de los Ministros como voceros del Gobierno ante el Congreso para presentar únicamente proyectos de ley. En efecto, el papel de los Ministros como representantes del Gobierno ante el Congreso se entiende en un sentido amplio, de tal forma que tienen capacidad jurídica, no sólo para presentar proyectos de Ley, sino también para presentar proyectos de Acto Legislativo, entre otras cosas, porque al procedimiento de expedición de Actos Legislativos, le es aplicable el procedimiento de expedición de las leyes, en los términos del artículo 227 de la Ley 5 de 1992 […]".

Se agrega que es claro en la jurisprudencia constitucional (se citan las sentencias C-992 de 2001 y C-503 del mismo año) es "[…] evidente que los Ministros cuentan con capacidad jurídica para actuar como voceros del Gobierno ante el Congreso, la Corte Constitucional presume dicha representación."

1.3. En todo caso, se sostiene, en el evento de que se considerara que sí fue un vicio la ausencia de firma por parte del Presidente de la República, el mismo fue subsanado, "[…] al haber sido validado tanto el proyecto como el Acto Legislativo, por el señor Presidente de la República, al expedir el Decreto que ordenaba su publicación, y al suscribir la publicación del Acto Legislativo final. || El Decreto 372 de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 47.979 de 10 de febrero de 2011 'por el cual se ordena la publicación del Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2010 Senado – 118 de 2010 Cámara, por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el 77 de la Constitución Política de Colombia (primera vuelta)', valga la redundancia, suscrito por el señor Presidente de la República Doctor Juan Manuel Santos Calderón. || Así mismo, el señor Presidente suscribió el Acto Legislativo 2 de 2011, publicado en el Diario Oficial N° 48.107 de 21 de junio de 2011."

1.4. Adicionalmente, se alegó que era de "conocimiento público" la voluntad del Gobierno de reformar la Constitución Política, mediante la presentación de varios Proyectos de Acto Legislativo, entre los cuales se encontraba el que se convirtió en Acto legislativo y es acusado en el presente proceso. Dijo al respecto,

"Entre otras noticias, el Sistema Informativo del Gobierno, SIG, Sala de Prensa de la Presidencia de la República da cuenta de la iniciativa gubernamental de las reformas constitucionales. Al punto, el artículo titulado 'Presidente Santos destaca reformas constitucionales que adelanta su gobierno', publicado el 30 de junio de 2011, destaca el Proyecto de Acto Legislativo discutido en los siguientes términos,

'Presidente Santos destaca reformas constitucionales que adelanta su Gobierno

[…]

Bogotá, 30 jun (SIG). Durante la conmemoración de los 20 años de la [Constitución] Política, este jueves en la Casa de Nariño, el Presidente Juan Manuel Santos destacó las reformas constitucionales que adelanta el actual Gobierno, entre ellas la Reforma a las Regalías, el Acto Legislativo de Sostenibilidad Fiscal y la reforma que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

Estas tres últimas son reformas necesarias y útiles, que preservan más que limitan los derechos y que esperamos produzcan importantes beneficios para el País, sostuvo el

Mandatario.

[…]

El Jefe de Estado indicó que la tercera reforma impulsada por su administración es la que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión.

La tercera reforma que impulsamos -y que ya está promulgada- fue la que eliminó el rango constitucional de la Comisión Nacional de Televisión, gracias a lo cual vamos a poder crear un sistema más ágil, eficiente y transparente para el manejo de este importante medio de comunicación, sostuvo.

[…]' [resaltados fuera del original]

[…]"

1.5. Concluye su posición el Ministerio en los siguientes términos,

Así las cosas, el Acto Legislativo […], resulta constitucional, aunque su Proyecto fuere suscrito por los Ministros de Interior y de Justicia y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por las siguientes razones, a saber:

1. Se tiene como precedente la declaratoria de exequibilidad de los Actos Legislativos 4 de 2007 y 1 de 2005, cuyos Proyectos fueron presentados con la suscripción única de los Ministros de Hacienda y Protección Social, porque el trámite legislativo es aplicable al trámite de los actos legislativos.

2. En el caso de que la no suscripción del Proyecto de Acto Legislativo 2 de 2011, hubiere configurado un vicio en el trámite del mismo este vicio se encuentra subsanado al haber sido convalidado por el Presidente de la República tanto en el Decreto 372 de 2011 […] mediante el cual ordenó la publicación de su texto definitivo, como en el mismo Acto Legislativo publicado […].

3. El Presidente de la República, ha señalado la iniciativa del Acto Legislativo 2 de 2011, como la voluntad unísona de su Gobierno. Lo anterior, en varias intervenciones públicas, entre las cuales se encuentran aquella relacionada en el Sistema Informativo de Gobierno –

Presidencia de la República, lo que indica que su presentación y trámite cuenta con todo su respaldo y aceptación."

1.6. En cuanto a las demás irregularidades denunciadas en la demanda, el Ministerio considera que si éstas se surtieron "no comprometen valor alguno o principio constitucional sustantivo del Acto en cuestión o de su propósito." A su juicio, "[…] vale señalar que las posibles irregularidades cometidas en el trámite del Acto Legislativo, no tienen la entidad suficiente para viciar de inconstitucionalidad el mismo […]"

1.6.1. Sobre la falta de audiencia pública, se indicó lo siguiente: "[…] según consta en Acta al respecto, contenida en la Gaceta del Congreso 1124 de 22 de diciembre de 2010, se celebró una Audiencia Pública sobre el Proyecto del Acto Legislativo que se discute en la presente demanda, con la presencia e intervención, entre otros, de los señores Rubén Darío Bravo Rondón, demandante del Acto constitucional, Alberto Guzmán – Comisionado de Televisión, Diego Molano Vega – Ministro de Tecnologías de la información y las Comunicaciones, y Aurelio Iragorri – Viceministro del Interior. || Adicionalmente, el Senado de la República permitió un espacio en segundo debate de Comisión Primera para que el señor Rubén Darío Bravo Rondón expusiera, sin limitación alguna, sus inquietudes ciudadanas respecto al proyecto de Acto Legislativo ahora demandado. || En consecuencia, sí hubo un debido trámite de audiencia pública, en la cual el accionante participó activamente, exponiendo sus comentarios frente al proyecto de acto legislativo ahora demandado."

1.6.2. Sobre el trámite de impedimento presentado por el Representante a la Cámara, Alfredo Rafael Deluque Zuleta se sostuvo que "[…] no es de recibo el argumento del accionante según el cual la Audiencia Pública se torna ineficaz por haber sido presidida por un Representante posiblemente impedido, toda vez que para la fecha de la celebración de la misma, dicho Representante no se había declarado impedido y en todo caso su manifestación de 15 de octubre no había obtenido respuesta por parte de la misma Corporación. || Ahora bien, resulta importante señalar que el hecho de que el Representante, para entonces posiblemente impedido, hubiera dirigido la audiencia pública a la que se hace referencia, no vicia de inconstitucionalidad el proyecto pues, dicha actuación no afectó ningún principio o derecho constitucional; prueba de ello es el hecho de que en dicha audiencia el aquí demandante participó pública y ampliamente señalando sus inquietudes respecto al contenido del proyecto de Acto Legislativo."

1.6.3. Sobre el trámite de algunas de las recusaciones, considera que la jurisprudencia constitucional ha sostenido, que cualquier consideración sobre la recusación presentada por el ciudadano Velasco, debe acudir al principio sobre la inoperancia del régimen del conflicto de interés en debates y votaciones de Proyectos de Acto Legislativo. En todo caso, una irregularidad en el trámite de las recusaciones no se puede proyectar o trasladar automáticamente al proyecto de Acto Legislativo o de ley, el cual debe reunir para su validez requisitos distintos y específicos enunciados en la Constitución.

1.6.4. Finalmente, sobre el informe de la Ley 5 de 1992, artículo 182, se afirmó lo siguiente: "la apreciación del accionante es equivocada, por cuanto en el trámite del Proyecto […], efectivamente se elaboró el informe […]". "Al respecto, cita la Gaceta del Congreso N° 787 de 2010, contiene el citado informe, cuyo trámite es referido de manera sucinta en los considerandos del Decreto 372 de 2011 […]"

2. Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio, por medio de apoderado, participó en el proceso de la referencia para solicitar que se declare exequible al Acto Legislativo N° 02 de 2011, acusado. En primer lugar, se considera que la ausencia de la firma del Presidente de la República en modo alguno afecta la validez constitucional de la reforma. En segundo lugar, se advierte que el artículo 57 de la Ley 5ª de 1992 sí fue cabalmente cumplido, en todo el trámite de la enmienda.

3. Comisionado, miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión

3.1. Además de reiterar los argumentos presentados por la acción de inconstitucionalidad de la referencia, la intervención considera que "[…] con la expedición del Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia' el Congreso de la República excedió su facultad reformatoria de la Constitución la cual es limitada, por cuanto el mismo no puede expedir una nueva Constitución, sino tan sólo modificarla.'

3.2. Luego de hacer algunas consideraciones previas sobre el régimen general de televisión y los órganos autónomos como la Comisión Nacional de Televisión, se sostiene que las implicaciones de la desaparición de la Comisión Nacional de Televisión son graves, en tanto conllevan pérdida de independencia de un medio de comunicación tan importante como la

televisión. Para la intervención, “[…] mientras los relatores de las Naciones Unidas y demás organizaciones regionales instan a los estados miembros a que se adelanten en modelos como el colombiano en materia de protección del derecho a la libertad de los medios de comunicación, en Colombia se pretende desmontar un modelo ejemplo para el mundo.’ Aseguran que ‘se excluye a la misma’ Carta Política, pues no “[…] se puede debilitar cada vez más las garantías que propenden por el cumplimiento y optimización del derecho fundamental a informar y ser informado imparcial verazmente, pues se sustituye a la Constitución introduciendo un elemento radicalmente opuesto a lo pretendido por el Constituyente primario, al privar a la Carta de 1991 de la pretendido por el Constituyente primario, al privar a la Carta de 1991 de la posibilidad de garantizar que las decisiones que se tomen en materia de televisión estén libres de injerencias políticas y económicas, lo cual hace de la evolución tecnológica un simple pretexto para la sustitución constitucional, y así coartar las garantías de protección del derecho fundamental a la información.”

Para el comisionado “la posibilidad de relección inmediata del Presidente de la República hace necesario el mantenimiento de la Autonomía e Independencia en el manejo de la Televisión”. Luego de citar algunos de los Constituyente, se afirman que “[…] el contexto histórico dentro del cual se crearon y aplicaron los artículos 76 y 77 de la Carta Máxima, es hoy día más claro frente a la necesidad de dotar de garantías suficientes el manejo de los medios masivos de comunicación, pues las mayorías políticas instituidas temporalmente en el ejecutivo, pueden gracias a la reforma constitucional del 2004 (Acto Legislativo N° 2), aspirar a través del mismo presidente-candidato a continuar en el poder, supuesto en el que la Constitución juega un papel primordial al mantener imparcial, de manera garantista el manejo de la televisión, situación a la que, contrario sensu, el legislador hoy nos deja a la deriva, o más bien al vaivén de la política legislativa del momento, pues cualquier política de televisión de exclusivo rango legal, pierde el rasgo de obligatoriedad constitucional de respetar los principios de autonomía’.

Finalmente, la intervención sostiene que “la solución para modernizar el sector de telecomunicaciones y de esta manera estar acordes con su mercado, no está en la eliminación del ente autónomo, sino en la modificación de la Ley 182 de 1995, de manera tal que se facilite el cumplimiento de estos fines. Considera que “[…] si en desarrollo de la Constitución, el legislador expidió la Ley 182 de 1995, modificada por la Ley 335 de 1996 y 680 de 2001, en la que reguló, acorde con las nuevas instituciones constitucionales, el

manejo y dirección del servicio público de televisión, lo lógico sería, si se considera que la misma tiene errores, inconsistencias, debilidades o que debe ajustarse a las nuevas condiciones tecnológicas, que el mismo legislador la reforme, sin que sea necesario como ya quedó indicado, la eliminación de la Comisión Nacional de Televisión."

4. Intervenciones ciudadanas

4.1. El ciudadano Carlos Eduardo Naranjo Flórez participó en el proceso para coadyuvar la demanda de la referencia y solicitar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado. Luego de exponer conceptos básicos como parlamentarismo y presidencialismo, y de hacer referencia a otros regímenes constitucionales, afirma lo siguiente: "[…] cuando la iniciativa para presentar el Acto Legislativo se hace por uno sólo de lo ministros, confronta formal y materialmente el Sistema de Gobierno, el régimen parlamentario y el sistema de partidos querido por el Constituyente. || Aun más, el sólo hecho que el proyecto no sea suscrito incluso por el Presidente violenta al régimen Presidencialista. || Pero si se acoge la tesis que defendemos, un sistema presidencialista con visos de parlamentario atenuado, es claro que el acto debía ser suscrito por el Jefe de Gobierno, el Presidente, y todos sus ministros y jefes de departamentos administrativos, vinculando con ello al parlamento y los partidos políticos. || Pero esta exigencia deviene además de la forma en que está redactado el artículo 375 de la CP toda vez que exige que la iniciativa de presentar proyectos de reforma de la Constitución – Actos Legislativos – se radique en el Gobierno y esta redacción guarda coherencia y es consecuente con la tesis que defendemos, esto es, que se exige una presencia de los ministros y jefes de departamentos administrativos en los actos de transcendencia. […]."

4.2. El ciudadano Jaime Córdoba Triviño participó en el proceso de la referencia para solicitar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado. A su juicio, "[…] contrario a lo alegado por el demandante, de acuerdo con las reglas de procedimiento legislativo precisadas por la jurisprudencia constitucional, durante el trámite no se presentaron irregularidades o vicios que justifiquen una declaratoria de inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado. […]"; a tal conclusión llega luego de hacer un estudio sobre la jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con el alcance del control de regularidad constitucional que la Corporación ejerce sobre la formación de Actos Legislativos.

4.2.1. Para la intervención no existe justificación normativa constitucional ni legal, ni tampoco regla jurisprudencial alguna según la cual se requiera la firma del Presidente de la República para darle trámite a un proyecto de Acto Legislativo. En primer término se sostuvo que el cargo tal como fue presentado tiene serios problemas de certeza y suficiencia. De certeza, por cuanto se parte de una premisa errónea, según la cual los ministros poseen iniciativa legislativa más no iniciativa constituyente; "[…] El contenido normativo propuesto por el actor no se desprende, sin embargo, de las disposiciones [constitucionales] citadas sino de una interpretación equivocada de las mismas […]". Además, se indicó que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la regla es la contraria, se presume que los proyectos de ley que sólo tienen la firma del ministro del ramo respectivo, son actuaciones del Gobierno, presunción que puede ser desvirtuada por el propio Presidente. El argumento tampoco sería suficiente, por cuanto no se sustenta de manera al menos mínima, por qué cuando la palabra gobierno aparece en el capítulo relativo a la iniciativa legislativa deba entenderse que el legislador quiso referirse a algo distinto a lo que se refiere cuando utiliza la palabra gobierno en ese capítulo. En tal medida, considera la intervención ciudadana que la primera opción que ha de considerar la Corte en el presente caso, es la de inhibirse de conocer este cargo por ausencia de firma del Presidente de la República.

En la intervención se muestra que es una práctica parlamentaria que quien ejerce la Presidencia de la República sea representado por sus Ministros en el trámite de reformas constitucionales ante el Congreso de la República. Así, recuerda que en varias ocasiones se han tramitado reformas constitucionales sin la firma del Presidente de la República; a saber, los Actos legislativos 01 de 2001, 02 y 03 de 2002, 01 de 2005, 04 de 2007, 02 de 2009, 01 de 2009, 02, 03 y 05 de 2011. Esto implica que de los 35 proyectos de Acto Legislativo efectivamente aprobados por el Congreso, aproximadamente un 30% han sido presentados para su trámite con la sola firma de los ministros.

Finalmente, se advierte que se trata de una situación muy distinta a actuaciones ya no ante el Congreso de la República, en el contexto de un procedimiento parlamentario, sino ante la Corte Constitucional, en el contexto de un proceso judicial, cuyo efecto es el de poner en cuestión una norma legal aprobada por el Congreso de la República. Es decir, en un caso se trata de una actuación propia de los asuntos del Gobierno en el sistema político, mientras que en el otro se trata de una actuación ante el árbitro judicial constitucional, precisamente por una discrepancia importante entre la posición del poder ejecutivo, por un parte, y la del

Congreso de la República por otra.

Por tanto, concluye que la interpretación respectiva propuesta por el demandante de la presunción de representación del gobierno por parte de los ministros cuando este actúa ante el Congreso de la República, debe ser descartada.

4.2.2. En relación con los cargos referentes a la celebración de la audiencia pública, se considera que la jurisprudencia constitucional "[…] ha definido que (i) las audiencias no son un escenario deliberativo ni decisorio; (ii) en el trámite del proyecto que dio origen al acto legislativo 02 de 2011 sí se dio la participación ciudadana (y, concretamente, la del ciudadano que hoy actúa como demandante); (iii) la decisión de invitar o no a los ciudadanos a participar en una audiencia no es susceptible de generar vicios de inconstitucionalidad por el carácter contingente de las audiencias; (iv) así mismo, la decisión de incorporar o no las observaciones presentadas por estos a los proyectos de acto legislativo no puede derivar en un vicio de inconstitucionalidad en el trámite legislativo. La incorporación de esas observaciones es una decisión discrecional del ponente que se encuentra sujeta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de manera que sólo puede generar irregularidades en el trámite si se basa en una actuación caprichosa o arbitraria, lo que corresponde demostrar al actor. […]"

4.2.3. La intervención considera que los cargos de las acusaciones relacionadas con supuestos trámites irregulares de las recusaciones formuladas durante el trámite legislativo de la norma acusada son insuficientes; "[en] modo alguno permiten advertir de qué manera, en cada caso alegado, se violaron los procedimientos precisados por la jurisprudencia constitucional para el trámite de las mentadas recusaciones. Tampoco el actor en su argumentación derrota el carácter excepcional de la posibilidad de conflictos de intereses en tratándose de proyectos de actos legislativos reformatorios de la Constitución, para el caso concreto. Sobre este punto, la mera enunciación de un eventual vicio de trámite sin desarrollar con suficiencia la especificidad de lo alegado y su impacto dentro del procedimiento legislativo, en modo alguno, satisface el requisito de suficiencia. En esa dirección tampoco puede la Corte reconstruir las falencias de la demanda ya que ello implicaría, especialmente, frente a disposiciones como la acusada, una transgresión del principio democrático y un exceso en el ejercicio de su función jurisdiccional de control sobre los actos del Congreso. En la medida en que el control es rogado, como se explicó en la parte

introductoria de la demanda, frente a las acusaciones descritas en ese acápite, más allá de simples enunciaciones e inconformidades del actor, se advierte una fuerte deficiencia argumentativa que vislumbre algún defecto de carácter constitucional que se desprenda de algún incumplimiento de la Ley 5ª del Congreso. El actor en cada caso enumera una lista de disposiciones como violadas, pero no indica por qué se suceden las alegadas violaciones y por qué dichas violaciones son de una envergadura tal que ameriten un pronunciamiento de inexequibilidad de la Corte Constitucional. || En este orden de idea, se solicitará a la Corte deseche las acusaciones del actor revisadas en este apartado."

4.2.4. Finalmente, el ciudadano sostiene que no se incumplió lo ordenado por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, pero que la demanda no demuestra que la irregularidad en cuestión es de tal dimensión que puede considerarse un vicio de inconstitucionalidad por oponerse también a mandatos constitucionales y que por tanto, debería la Corte inhibirse de considerar esta cuestión.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5260 de noviembre 29 de 2011, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare exequible el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia' por los cargos estudiados.

1. Para el Procurador "En relación con el único cargo que se relaciona con la Constitución, se debe advertir que el Proyecto de acto legislativo 11 de 2010, que a la postre se convertiría en el Acto Legislativo 2 de 2011, fue presentado de manera conjunta por el Ministro del Interior y de Justicia y por el Ministro de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, según consta en la Gaceta del Congreso 527 de 2010. Ante esta circunstancia, el actor considera que el proyecto no fue presentado por el gobierno, en los términos previstos en el artículo 115 Superior. No obstante, el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 establece que en el proceso legislativo se aplican normas que no sean incompatibles con regulaciones constitucionales, y los artículos 200 y 208 Superiores reconocen a los ministros como voceros del Gobierno en sus relaciones con el Congreso de la República. Esta vocería conlleva la facultad de presentar proyectos, concurrir a su proceso de formación y atender las solicitudes de control político que el Congreso quiera hacer. || [la] interpretación que hace el

actor, no se armoniza con lo previsto en las normas superiores que se señalan, ni con el criterio de la Corte sobre la conformación del Gobierno para los efectos de la presentación de los proyectos de ley o de proyectos de acto legislativo. En consecuencia, no se configura el vicio aludido."

2. Con relación a los demás cargos, el Procurador advierte que se trata de cargos que no se fundan en la Constitución Política y que no fueron debidamente sustentados. Dice sobre ellos,

"Respecto las audiencias que se solicitan a las cámaras, se debe precisar que éstas no son imprescindibles en el proceso legislativo. Se trata de un espacio de intervención ciudadana que puede ser útil para la tarea de los congresistas, que en su momento escucharán y valorarán lo que digan las personas que en ellas participen, pero cuya realización depende de la decisión de la autoridad legislativa. El que se hagan o no se hagan audiencias, no implica ningún vicio en el proceso de formación de los actos legislativos y de las leyes.

En el caso sub examine, el actor solicitó a ambas cámaras realizar audiencias. El Senado decidió no realizarla, lo que el actor considera, de manera desproporcionada, es un vicio de trámite insubsanable. La Cámara de Representantes, por el contrario, sí realizó una audiencia, en la cual el actor pudo participar y, en efecto, participó. Su reparo en este caso es más sutil, consiste en que la persona que presidió la audiencia, que era uno de los ponentes del proyecto, había renunciado a la ponencia, no a su condición de representante, y su renuncia no se había aceptado. En este asunto el actor pasa por alto dos circunstancias importantes: una, la de que ninguna renuncia tiene efectos antes de que haya sido aceptada, cuestión que no depende de la voluntad de quien renuncia y, dos, la de que la presidencia de una audiencia por un determinado congresista, no afecta per se la realización de la misma.

Respecto de las múltiples recusaciones presentadas en su momento por el actor, es necesario distinguir las dos recusaciones individuales iniciales y la recusación colectiva posterior. En cuanto a las primeras, según el propio actor informa, el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes le informó desconocer de su solicitud y no haber recibido ese derecho de petición. En su prolijo discurso, el actor no se ocupa de desvirtuar el dicho que transcribe, ni presenta la correspondiente solicitud debidamente

radicada; la recusación presentada ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue remitida a la Comisión de Ética, que la resolvió después de la votación. La mera circunstancia de que una recusación se presente, no implica que ésta sea fundada, pues bien puede tratarse de un ejercicio sistemático, e incluso hostil, para entrabar el proceso legislativo o para demorarlo. El actor no señala cuál fue la decisión de la recusación, ni muestra o demuestra cuál fue la incidencia del voto de la representante acusada al momento de aprobar el proyecto. En cuanto a las segundas, el actor termina recusando a casi todos los miembros de la Comisión de Ética, a quienes acusa de haber resuelto sus propias recusaciones, circunstancia que no tiene ninguna incidencia en el proceso de formación del proyecto de acto legislativo.

Respecto del informe previsto en el 182 de la Ley 5 de 1992, se debe destacar que si bien el ponente debe incluir en éste lo aprobado en su cámara, valga decir, el texto definitivo del proyecto con las modificaciones, adiciones y supresiones introducidas, en todo caso el presidente de la correspondiente cámara debe remitir la totalidad del expediente legislativo, como lo ordena el artículo 183 de la Ley 5 de 1992. El papel del informe final sólo sería relevante o crucial, si este fuera el único documento que se remite a la otra cámara, pero en vista de que se remite todo el expediente legislativo, el informe no pasa de ser una guía útil para asumir el conocimiento de dicho expediente. En vista de esta circunstancia, lo dicho sobre el informe final de ponencia no genera vicio alguno en la validez del proceso de formación del Acto Legislativo 02 de 2011.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. La acción de inconstitucionalidad estudiada, no presenta cargos susceptibles de ser conocidos por la Corte Constitucional, con relación a la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2011 por haber violado diversas disposiciones del Reglamento del Congreso de la República, Ley 5ª de 1992

Antes de entrar a considerar el cargo de orden constitucional que presenta la demanda de la referencia, debe la Sala establecer que no abordará los cargos por violaciones legales al procedimiento parlamentario establecido en el Reglamento del Congreso, por cuanto no construyen cargos de orden constitucional que permitan a esta Corte hacer un

pronunciamiento de fondo al respecto.

2.1. Como lo ha indicado la Corte Constitucional en numerosas ocasiones, y lo recuerdan los intervinientes en el presente proceso, la efectividad del derecho político a presentar acción de inconstitucionalidad depende "de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.7 De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra "la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional".8

2.2. En el presente caso, los cargos de la demanda acerca de las violaciones al Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, no resultan pertinentes, específicos, ni suficientes, en tanto no muestran de qué manera las seis situaciones planteadas, además de violar presuntamente el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), son de tal entidad que violan también la Constitución Política.

2.3. La demanda de la referencia acusa el Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia' de ser inexequible por dos conjuntos de razones de orden procedimental. El primer conjunto, en el cual se incluye un solo argumento que será analizado en el capítulo siguiente de las consideraciones de esta sentencia, se refiere a una violación flagrante de la Constitución Política. El segundo conjunto de razones hace referencia a violaciones de rango legal, relacionadas con el Reglamento del Congreso, la Ley 5ª de 1992. Por tanto, como la propia demanda lo señala, mientras en el primer caso se alega, en efecto, una violación a la Constitución, en el segundo se hace referencia a un conjunto de violaciones al Reglamento del Congreso, el cual está contenido en una ley orgánica.

2.4. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es claro que algunas de las violaciones a esta Ley de la República pueden conllevar a la vez el desconocimiento de la Constitución Política. Pero también es claro que no toda infracción de la Ley en mención implique necesariamente una vulneración a la Constitución. Por tanto, para establecer que una violación al Reglamento del Congreso implica a su vez una violación constitucional es preciso justificar y argumentar ambas cosas: (i) que se desconoció la Ley orgánica que contiene dicho reglamento y (ii) que esa violación constituye a su vez una violación a la Carta Fundamental.

2.5. En el presente caso la demanda se limita a dar razones para sustentar el primer paso de la argumentación necesaria para tener un cargo de constitucionalidad, pero nunca lo hace con el segundo paso. Se dice por qué se considera que la Ley 5ª de 1992 fue violada pero nunca se indica porque esas violaciones a la Ley implican, a su vez, violaciones a la Constitución Política.

2.6. La necesidad de contar con argumentos concretos acerca de por qué una violación a la ley orgánica que consagra el Reglamento del Congreso implica también una violación a la Constitución Política, surge del mandato expreso según el cual "los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título" (art. 379, CP). Como la jurisprudencia constitucional lo ha sostenido de manera reiterada, este artículo ha de entenderse sistemática y armónicamente con el resto de la Constitución Política, por lo que ha aceptado que es posible declarar inexequible un Acto Legislativo por referentes constitucionales diferentes a los contemplados expresa y literalmente en los artículos 374 a 380. No obstante, este artículo sí supone una carga argumentativa especial de parte de los ciudadanos, como contrapartida del ejercicio de su derecho político a interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de reformas constitucionales aprobadas por el sistema político de la República. Considerar que algunas violaciones a la ley orgánica que contiene el reglamento del Congreso supone, por lo menos, decir porque dichas violaciones de orden legal son también violaciones de orden constitucional.

2.7. Por tanto, la Corte se abstendrá de hacer referencia a las violaciones alegadas en contra de la Ley 5 de 1992 por cuanto no presenta cargos pertinentes, específicos, ni suficientes susceptibles de ser conocidos por la Corte Constitucional con relación a un Acto Legislativo, en tanto no se argumenta porque las infracciones legales mencionadas conllevan una violación, a la vez, de la Constitución Política de Colombia.

2.8. Antes de considerar el problema jurídico planteado por la demanda, debe hacer la Corte una aclaración previa adicional. Uno de los intervinientes en el proceso, un Comisionado, miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, solicitó a la Corte

Constitucional declarar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado por haber sustituido el orden constitucional vigente. Considera que el cambio introducido por el Acto Legislativo en cuestión es tan grave, que no constituye una reforma a la Constitución sino una sustitución de la misma. Dos razones llevan a la Sala Plena de la Corte Constitucional a dejar de lado esta solicitud y no entrar a pronunciarse de fondo sobre la misma. En primer lugar, porque se trata de un argumento que no fue considerado en modo alguno por las motivaciones y consideraciones de la acción de inconstitucionalidad objeto del presente proceso de inconstitucionalidad. En la medida que se trata de un cargo concreto y específico, muy distinto a los contenidos en la demanda, es un asunto al que no pueden responder el Gobierno, los intervinientes ni el Ministerio Público. Se trata de un cargo, autónomo y distinto a los de la demanda de la referencia, y que en tal medida no hace parte del problema jurídico sometido a consideración de la Corte Constitucional ni del debate procesal público que se surtió. En segundo lugar, una primera lectura de la intervención permite concluir que sus argumentos se fundan en razones de conveniencia que, independientemente de su valor, el cual no está en juego en este proceso, no constituyen cargos de constitucionalidad susceptibles de ser considerados por la Sala Plena de esta Corte.

El juicio por competencia, a propósito de la sustitución de la Constitución Política mediante un Acto Legislativo que busca reformar la Carta, no supone juicios materiales o de conveniencia, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional de forma reiterada.9

3. Problema jurídico

3.1. En el presente caso, la demanda de la referencia plantea un cargo de inconstitucionalidad en contra del Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia', que se puede plantear en los siguientes términos: ¿Viola el Congreso de la República la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República, la cual parece necesaria a la luz del artículo a pesar de que (i) fue firmado por dos Ministros de Gobierno, (ii) posteriormente publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (iii) respecto del cual el Presidente se había manifestado públicamente?

3.2. Para la Sala Plena de la Corte Constitucional la respuesta a este problema jurídico es negativa a la luz del orden constitucional vigente. En virtud de las reglas constitucionales aplicables la Sala considera que la voluntad presidencial sí se manifestó a través de sus ministros, situación que puede ser presumida en el orden jurídico, en especial, por cuanto el Presidente no ha desvirtuado tal presunción y sus actos, por el contrario, la han confirmado. A continuación pasa la Sala a exponer las razones que justifican llegar a esta conclusión.

4. El Congreso de la República no violó la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP] al haber tramitado y aprobado el Proyecto que dio lugar al Acto Legislativo 02 de 2011, 'por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia'

4.1. Para la Sala, el Congreso de la República no violó la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República que fue firmado por dos Ministros de Gobierno, que permiten presumir la voluntad presidencial. En especial cuando la presunción de representación ministerial del Presidente (i) no ha sido desvirtuada por éste (ii) el Proyecto de Acto Legislativo posteriormente fue publicado y sancionado por él mismo, y (iii) cuando el primer mandatario había manifestado públicamente el apoyo al Proyecto.

4.2. Tal como lo establece el artículo 375 de la Constitución, el Gobierno tiene competencia para presentar proyectos de Acto Legislativo. Por tanto, si se tiene en cuenta el artículo 115 de la Constitución Política, que establece qué se ha de entender por Gobierno10 forzoso es concluir que el Presidente y el Ministro correspondiente constituyen 'Gobierno' para efectos de la presentación de Proyectos de Acto Legislativo al Congreso de la República.

4.3. No obstante, tal como lo sostiene el Gobierno en sus intervenciones dentro del presente proceso de constitucionalidad, a través de los Ministros de Justicia y del Derecho, por una parte y de Tecnologías de Información y las Comunicaciones, por otra, los Ministros son los agentes del Presidente de la República ante el Congreso. Luego de precisar las principales funciones del Gobierno para con el Parlamento11 la Constitución declara que 'los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno'. El texto de la Carta establece algunas de las funciones concretas de los Ministros en representación del Gobierno, como lo

son presentar a las cámaras proyectos de ley, atender las citaciones que aquellas les hagan y tomar parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (art, 208, CP).12

4.4. Así, con base en la regla constitucional según la cual los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno (art. 208, CP), la jurisprudencia constitucional ha señalado que se ha de presumir que los Ministros cuando actúan a nombre del Gobierno ante el Congreso de la República, por ejemplo, presentado proyectos de ley, representan la voluntad del Presidente de la República. En la sentencia C-992 de 2001, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad en la cual se acusaba a un Ministro de haber actuado por su cuenta y riesgo, sin el consentimiento del Presidente, por cuanto el Proyecto de ley no había sido firmado por el Jefe de Estado, la Corte resolvió el caso reiterando su jurisprudencia en la materia. Consideró que en virtud de la regla constitucional citada (arts. 200 y 208) se había de entender que el Ministro actuaba en nombre del Gobierno, sin que para ello se requiriera la firma, adicionalmente del Presidente de la República.13

"1.4. Consideraciones de la Corte

De conformidad con lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política el Gobierno está conformado para cada asunto en particular por el Presidente de la República y el Ministro o Director del Departamento Administrativo del Ramo.

La Corte ha considerado que pese a lo anterior, conforme a los artículos 200 y 208 de la Constitución, el Gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de los Ministros, razón por la cual no se requiere que los proyectos de ley de iniciativa gubernamental sean suscritos por el Presidente de la República. Al respecto en Sentencia C-119 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) dijo: 'Tampoco se requería que las facultades fueran solicitadas conjuntamente por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno, hoy del Interior, como integrantes del Gobierno, pues a pesar de que el artículo 115 de la Constitución señala que el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, y que el Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno, el artículo 200 de la misma obra dispone que 'Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por

intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución…'. Esta atribución del Gobierno de presentar proyectos de ley a través de sus ministros, igualmente aparece corroborada por el inciso 2º del artículo 208 del mismo estatuto superior.'

En reciente pronunciamiento sobre esta materia la Corte agregó que "[l]a competencia que conforme a los artículos 200 y 208 tienen los Ministros del Despacho no se limita, pues, a la tarea de presentar físicamente los proyectos o hacer la radicación personal de los mismos, requisito que no es exigible conforme al ordenamiento, sino a la capacidad jurídica de presentarlos en representación del Gobierno".14

Esto no significa, de acuerdo con la sentencia antes citada, que los Ministros tengan competencia autónoma para presentar proyectos de ley, en la medida en que sólo pueden hacerlo en representación del Gobierno. Esta última situación se presume por el solo hecho de haber sido presentado un proyecto de ley por el Ministro del Despacho, sin embargo dicha presunción podría ser desvirtuada por el Presidente de la República cuando exprese que el Ministro actuó sin su previa autorización.15 Esa presunción, por otra parte, no puede desvirtuarse, como lo pretende el demandante, acreditando las diferencias de criterio que en sus intervenciones públicas y en relación con un determinado proyecto de ley presenten los Ministros del Despacho. Tampoco se requiere, como lo sugiere el actor, que para que un proyecto de ley presentado por intermedio de un ministro del despacho se entienda presentado por el Gobierno, previamente su texto se haya acordado en el Consejo de Ministros, corporación a la que ninguna disposición atribuye tal competencia.

Como el proyecto de ley fue presentado con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien en principio y para ese específico propósito, actúa en representación del Gobierno, sin que la ausencia de la firma del Presidente de la República constituya, tal y como se ha expresado, un vicio de constitucionalidad como lo pretende el actor, el presente cargo no está llamado a prosperar."16

4.5. La argumentación del demandante acepta que en la Constitución no existe una regla que señalé de manera clara y expresa que la presentación de Actos Legislativos por el Gobierno requiera la firma real y efectiva del Presidente de la República. Se reconoce que la norma que se alega violada, el artículo 375, no hace tal exigencia. La obligación de considerar que

el Proyecto acusado debía ser firmado efectivamente por el Presidente, por tanto, surge de un razonamiento jurídico que supone tener en cuenta varios referentes constitucionales.

Para el accionante, en virtud del artículo 115 de la Constitución es claro que el Gobierno lo constituyen el Presidente y los Ministros correspondientes.17 En tal medida sostiene que se requería la voluntad del Presidente, la cual a su parecer, no podía ser expresada de forma diferente a hacerlo mediante una firma de su puño y letra por parte del Jefe de Estado. Para apoyar su afirmación, sugiere que se tenga en cuenta que la Constitución expresamente hace referencia a la capacidad que tienen los Ministros para presentar los proyectos de ley ante el Congreso, pero no así para presentar proyectos de Acto legislativo.

4.6. En ninguna parte de la Constitución, como el propio demandante lo reconoce en su demanda, se exige expresamente que los Actos legislativos deban ser firmados, junto a los Ministros, por el Presidente de la República para que su voluntad se entienda dada efectivamente. En cambio sí, como se dijo, la Constitución establece la regla de representación ministerial del Presidente ante el Congreso de la República, al indicar que los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno (art. 208, CP).

4.7. Por lo tanto, teniendo en cuenta que los Proyectos de Acto legislativo son actos que han de tramitarse ante el Congreso de la República, que los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno (art. 208, CP) de acuerdo con la Constitución y la manera como la jurisprudencia constitucional ha aplicado estas reglas, la Sala considera que los ministros, en relación con la presentación de Actos legislativos, son voceros del Gobierno y, por tanto, se presume que representan al Presidente de la República.

4.8. Como se sigue de la cita de la sentencia C-992 de 2001, la jurisprudencia constitucional entiende que la presunción de que el Presidente es representado ante el Congreso por sus Ministros puede ser desvirtuada. En el caso que se analizó en aquella ocasión, se consideró que no era suficiente demostrar discrepancias públicamente conocidas entre ministros para poder desvirtuar dicha presunción. En el presente asunto, el demandante ni siquiera intentó desvirtuarla. Y, adicionalmente, el Presidente no la ha desvirtuado expresamente. Por el contrario, realizó los actos del proceso de reforma que le competían, incluyendo el definitivo de sanción, además de haber hecho pública su posición a través de los medios de comunicación oficiales de la Presidencia de la República tal cual como lo mostró la

intervención del Gobierno.

4.9. El rigorismo en las formas no es una característica del Estado social de derecho. Por el contrario, demanda expresamente la Constitución a la administración de justicia que en sus decisiones 'prevalecerá el derecho sustancial.' (art. 228, CP).

4.9.1. En el ámbito de las reglas propias del procedimiento legislativo o de reforma constitucional ante el Congreso de la República, tampoco se protegen las meras formas, consideradas tan sólo en sí mismas. Es preciso tener en cuenta cuál es el bien jurídico que se pretende proteger mediante el cumplimiento de tales formas, y en caso de la regla procesal no hubiese sido observada, determinar si el incumplimiento de la forma afectó también el bien jurídico que materialmente se pretendía proteger.

4.9.2. La Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), establece 'las normas reglamentarias sobre reuniones y funcionamiento del Senado, la Cámara de Representantes y el Congreso de la República en pleno.' Para su lectura y aplicación, el propio Reglamento del Congreso consagra que no se puede propiciar una interpretación formalista que obstaculice la adecuada y correcta marcha del foro de representación democrática por excelencia. Por ello, la segunda norma de tal reglamento, contiene las reglas de lectura de la ley, entre ellas el principio de corrección formal de los procedimientos.18 Las formalidades son fundamentales y determinantes en el derecho, pero en tanto protejan los valores que materialmente se les ha confiado salvaguardar y en cuanto no signifiquen sacrificar innecesariamente la voluntad democrática. En cualquier caso, los errores procedimentales deben, en principio y en lo posible, ser saneados, para evitar que el rigorismo formal implique la desprotección de los derechos.

4.10. En aquellos casos en los que la Corte Constitucional ha enfrentado procesos de reforma constitucional en los cuales se desconoció una regla de procedimiento de formación de dicho acto, demostrar que la violación de la regla se dio, no es razón suficiente para concluir que, entonces, la reforma constitucional debe ser declarada inconstitucional. Tal efecto, por expreso mandato constitucional, sólo ocurre cuando además de haber demostrado que se desconoció una regla procedimental, se logra establecer que tal violación (i) implica un vicio al procedimiento de formación del acto, y no tan sólo una mera irregularidad en el trámite, y (ii) que el vicio en cuestión no era subsanable o, si lo era, que no fue saneado durante el

proceso o no podía ser corregido.

En otras palabras, para invalidar la constitucionalidad de una reforma constitucional por haber incurrido en el desconocimiento de una regla, es preciso demostrar que su desconocimiento es de tal entidad que puede vulnerar la conformación de la voluntad democrática. Que no se trata de un mero desconocimiento de una forma menor, sino que se omitió una formalidad de aquellas de las cuales depende la salvaguarda de algún elemento central y definitivo dentro del trámite del acto ante el Congreso de la República.

4.11. La Constitución estableció que una de las autoridades con iniciativa para proponer, en democracia, una propuesta de reforma a la Constitución Política es el Gobierno. En ninguna parte de la Constitución se establece necesariamente que la manera de manifestar la voluntad del Primer mandatario deba ser obligatoriamente a través de su firma. No existe un texto Constitucional que obligue a que el proyecto de acto legislativo esté firmado por el Presidente, para considerar que éste efectivamente actúo.

4.11.1. En cambio, como ya se resaltó, la Constitución expresamente establece una regla general de representación del Presidente a través de sus Ministros ante el Congreso de la República. Es pues razonable, considerar que si el documento está firmado, es más fácil determinar la voluntad presidencial. Pero ello no quiere decir que no se pueda establecer de alguna manera el sentido de la voluntad del Presidente, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de (i) una actuación ante el Congreso, (ii) foro en el cual, los Ministros son 'voceros' del Presidente de la República.

4.11.2. En el presente proceso, se acusa un acto de reforma constitucional con respecto al cual el propio Gobierno realizó posteriormente a la presentación del proyecto dos actos formales manifestando su voluntad (la publicación y la sanción), además de haber ratificado de manera constante, dentro y fuera del Congreso de la República, la voluntad del señor Presidente de la República. Por tanto, de haber incluido el constituyente la exigencia de la firma del Presidente en el trámite de reformas constitucionales, el vicio en el presente caso habría quedado subsanado por los actos realizados durante el trámite.19

4.12. En la medida que el orden constitucional vigente no exige que las reformas constitucionales presentadas ante el Congreso requieran la rúbrica del Jefe del Estado, la Sala considera que el Congreso de la República no violó la regla constitucional según la cual

el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado el Proyecto de Acto Legislativo 02 de 2011 sin la firma del Presidente de la República. El acto de reforma fue suscrito por dos Ministros de Gobierno, y en tanto los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, se ha de presumir la voluntad presidencial. En especial, ello es así cuando la presunción de representación ministerial del Presidente (i) no ha sido desvirtuada por el Presidente (ii) el Proyecto de Acto Legislativo posteriormente fue publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (iii) cuando el Presidente había manifestado públicamente el apoyo al Proyecto. No puede en tales condiciones, por lo tanto, acceder la Corte Constitucional a la petición presentada por la demanda.

5. Conclusión

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Sala concluye que (i) una acción de inconstitucionalidad no presenta cargos pertinentes, específicos, ni suficientes y por tanto susceptibles de ser conocidos por la Corte Constitucional con relación a un Acto Legislativo, cuando alega violaciones al Reglamento del Congreso de la República [la Ley 5ª de 1992], pero no argumenta por qué tales violaciones legales conllevan la vulneración a la vez de la Constitución Política de Colombia.

Además, concluye que (ii) el Congreso de la República no viola la regla constitucional según la cual el Gobierno tiene iniciativa para presentar proyectos de reforma constitucional [art. 375, CP], al haber aprobado un Proyecto de Acto Legislativo sin la firma del Presidente de la República cuando este fue suscrito por los Ministros de Gobierno, pues en la medida que los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, se ha de presumir la voluntad presidencial. En especial se ha de concluir que no la viola cuando la presunción de representación ministerial del Presidente (1) no ha sido desvirtuada por el Presidente (2) el Proyecto de Acto Legislativo posteriormente fue publicado y sancionado por el Presidente de la República, y (3) cuando el Presidente haya manifestado públicamente el apoyo al Proyecto.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo 02 de 2011, ‘por el cual se deroga el artículo 76 y se modifica el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia’, por el cargo analizado.

Segundo.- INHIBIRSE de hacer un pronunciamiento sobre los cargos por violación de la Ley 5ª de 1992, en tanto no se fundan en razones pertinentes, específicas, ni suficientes.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En el vocabulario jurídico de Couture se define la firma como el 'trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoridad y virtualidad y obligarse en lo que en ellos se dice.'

2 Gaceta 527 de 2010.

4 El demandante presentó algunos textos reiterando sus argumentos, con posterioridad a la admisión y fijación en lista del proceso y a la recepción de intervenciones.

5 Mediante Auto de 25 de julio de 2011, providencia en la que también se resolvió, principalmente, admitir la demanda de la referencia.

6 Alberto de Jesús Guzmán Ramírez, miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

7 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Recogiendo la jurisprudencia, se considera que no puede haber pronunciamiento de fondo sobre una demanda cuando no presenta razones "específicas, claras, pertinentes y suficientes". Se considera en la sentencia C-1052 de 2001 que "[la] claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación,

pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa. || Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”. || […] las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada’ […]. || La pertinencia […] quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. || […] Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche […]”. Esta sentencia ha sido reiterada en varias ocasiones. Entre otras, ver las sentencias C-890A de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-927 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-398 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-516 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño, SPV Jaime Araujo Rentería), C-542 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis, SV Jaime Araujo Rentería), C-777 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-841 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-937 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-942 de 2000 (MP Juan Carlos Henao Pérez), C-771 de 2011 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-876 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo), C-877 de 2011 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), C-882 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-937 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

8 Corte Constitucional, sentencia C-898 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La

Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

9 Desde el inicio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se ha establecido de manera clara y precisa que el llamado juicio de sustitución a la Constitución es un juicio por vicios de procedimientos en la formación del Acto legislativo, no por tratarse de una violación material de la Carta Fundamental; lo que pretende la Corte en este tipo de juicios es verificar si el Congreso de la República tenía 'competencia' para hacer un proceso de cambio Constitucional de estructural, o si el mismo constituye una sustitución del orden constitucional vigente. Se trata de un juicio por competencia, un asunto sustancial del procedimiento constitucional, no un asunto material. Al respecto ver, entre otras: C-551 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett; SPV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández); C-1200 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández); C-816 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes; AV. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Uprimny Yepes, Clara Inés Vargas Hernández y Marco Gerardo Monroy Cabra; SV. Manuel José Cepeda Espinosa); C-970 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil; AV. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández Y Jaime Araujo Rentería); C-971 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería); C-1040 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; SV. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño; SPV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-153 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño; SV. Jaime Araujo Rentería; AV. Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Sierra Porto); C-180 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil; AV. Humberto Sierra Porto; SV. Jaime Araujo Rentería); C-588 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV. Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto y Jorge Ignacio Pretelt); C-141 de 2010 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV. María Victoria Calle Correa, Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto).

10 El artículo 115 de la Constitución Política establece: "El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos.

El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendecias <sic>, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva".

11 Constitución Política, artículo 200.- Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. || 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias. || 3. Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150. || 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos. || 5. Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva. || 6. Prestar eficaz apoyo a las cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición la fuerza pública, si fuere necesario. […].

12 Constitución Política, artículo 208.- Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. || Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros. || Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento

administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. || Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el Gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público.

13 Corte Constitucional, sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Marco Gerardo Monroy Cabra). La cuestión fue planteada en los siguientes términos por la Corte Constitucional: "Afirma el accionante que el 15 de septiembre de 2000 el Ministro de Hacienda "por su cuenta y riesgo" presentó el proyecto de ley de reforma tributaria y posteriormente, presentó pliego de modificaciones del mismo proyecto fechado en noviembre 16 , sin que exista ningún tipo de evidencia que demuestre que antes de la presentación del proyecto o de su pliego de modificaciones, se hubiese realizado Consejo de Ministros, con el objeto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 154 de la Constitución en el cual se señalan los temas de los proyectos de ley que requieren iniciativa del Gobierno, dentro de los que se encuentran los referentes al establecimiento de rentas nacionales y fijen los gastos de la administración. || De acuerdo con el Artículo 115, inciso 2º de la Carta, el Gobierno está constituido por el Presidente de la República y el Ministro o Jefe de Departamento Administrativo, en cada negocio particular, de lo cual concluye que 'El Ministro de Hacienda se tomó atribuciones que no le corresponden, extralimitándose en el ejercicio de sus funciones, siendo responsable de acuerdo con el artículo 6° de la Constitución Política de Colombia'. || Para sustentar sus afirmaciones, adjunta sendos artículos de los periódicos El Colombiano, El Tiempo y Portafolio en donde '.. se demuestra que no hubo iniciativa del Gobierno de presentar el proyecto de Reforma Tributaria, antes bien hubo enfrentamiento entre los Ministros de Hacienda, Trabajo, Agricultura y Salud'. || De acuerdo con las anteriores consideraciones solicita se declare la inexequibilidad de la totalidad de la Ley 633 de 2000 por no haber sido presentada por el Gobierno, en contra de lo preceptuado por el artículo 154 de la Carta." El salvamento de voto versó sobre una cuestión distinta.

14 Sentencia C-503 de 2001.

15 Ídem.

16 Corte Constitucional, sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Marco Gerardo

Monroy Cabra); en este caso se resolvió, entre otras cosas, declarar la exequibilidad de la Ley 633 de 2000, por el cargo contenido en el numeral 1º de los considerandos de esta providencia.

17 Constitución Política, artículo 115.-El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa. || El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. || El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el gobierno.

18 El artículo 2 de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), consagra: "Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: 1. Celeridad de los procedimientos. Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso. || 2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones. || 3. Regla de mayorías. El Reglamento debe aplicarse en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común. || 4. Regla de minorías. El Reglamento garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar y a expresarse tal como lo determina la Constitución."

19 Ahora bien, incluso en la hipótesis propuesta, no podría considerarse que la omisión de la firma presidencial es un vicio insubsanable, tal como lo señala el propio reglamento del congreso y la Constitución Política. Ley 5ª de 1992, artículo 5° 'Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política: […] Parágrafo. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 de la Constitución Política. Por su parte, el artículo 379 de la CP dice "Los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación 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 2º.’

———————

————————————————————————

———————

————————————————————————