

Sentencia C-313/04

ACTO LEGISLATIVO-Declaración de inconstitucionalidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la expresión “sólo” en declaración de inconstitucionalidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance

El juicio de constitucionalidad de los actos legislativos deberá efectuarse confrontando el procedimiento de formación del acto de reforma con “las normas del Título XIII de la Carta, las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables, y los preceptos del reglamento del Congreso, en cuanto que allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un “vicio de procedimiento de la formación del acto reformativo”, “... entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos en la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII.”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Límites

Resulta pertinente reiterar que el control de constitucionalidad de los actos legislativos se limita al examen de los cargos por vicios de procedimiento planteados en la demanda. Sobre este particular, la Corte en la Sentencia C-543 de 1998 precisó que “... como el control constitucional de los actos legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PODER DE REFORMA CONSTITUCIONAL Y DE NORMAS INFRACONSTITUCIONALES-Distinción

El método de control judicial del poder de reforma que la Carta le ha otorgado al Congreso no es igual al que utiliza la Corte Constitucional al efectuar el juicio de las normas infraconstitucionales, puesto que en el primer evento dicho cuerpo colegiado está cumpliendo su función constituyente (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-1 Ley 5 de 1992), mientras que en el segundo, hace uso de la función legislativa (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-2 Ley 5 de 1992). Por esta razón los requisitos y etapas que debe surtir para la expedición de los actos legislativos, por corresponder cualitativamente a una función constituyente, son más difíciles

y exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes.

REFORMA DE LA CONSTITUCION POLITICA POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Mandatos que deben observarse

ACTO LEGISLATIVO-Exigencias constitucionales a cumplir en el trámite

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-No discusión ni votación de artículo en comisión ni en plenaria de la cámara en el segundo periodo

REGION ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACION ESPECIAL-Asociación del Distrito Capital y departamentos contiguos

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Alteración de curso de disposición con ocasión de la supresión en la ponencia para primer debate en segunda vuelta en comisión de la cámara

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia de voluntad política por no inclusión del tema en cuestión al haber sido aprobado

Ello implica una ausencia de voluntad política de esta Cámara para reformar la Constitución en el artículo 306, puesto que teniendo la posibilidad de incluir en el debate el tema en cuestión por haber sido éste aprobado en la primera vuelta (Art. 375 C.P.), no lo hicieron.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Validez de lo aprobado siempre que se den ocho debates completos e integrales

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance de la expresión “debate”

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTA REFORMA POLITICA CONSTITUCIONAL-Ausencia de manifestación expresa de voluntad sobre la norma

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Aprobación sin haber surtido totalidad de debates

El artículo demandado fue aprobado sin haberse surtido la totalidad de los debates que exige la Carta Política para que pueda ser reformada por el Congreso, requisito éste sin el cual una norma aprobada en dichas condiciones infringe la cláusula de reforma constitucional.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia total de discusión en la cámara de artículo cuestionado

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Pautas relativas al funcionamiento/COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Discrepancias

La Corte en lo relativo al funcionamiento de las comisiones de mediación ha indicado a partir del texto constitucional, las siguientes pautas: i) su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto; ii) preferencialmente se deben integrar por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado, reparos, observaciones o propuestas en las plenarios; iii) prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras y en el término que les fijen sus presidentes; iv) en el informe que rindan a las plenarios se deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse por las corporaciones la decisión final, y v) si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia “siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”. Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en sostener que las comisiones de conciliación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de éstas mismas, por ello si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación.

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-Exceso al incluir en el informe como artículo nuevo un precepto no debatido ni aprobado en segunda vuelta por una de las cámaras

COMISION ACCIDENTAL DE CONCILIACION-No llena vacío producido por falta de aprobación previa de la materia

ACTO LEGISLATIVO RELATIVO A REGION ADMINISTRATIVA Y PLANIFICACION ESPECIAL-Inconstitucionalidad

Referencia: expediente D-4834

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Actor: Manuel Alberto Restrepo Medina

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina demandó la inconstitucionalidad del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso y se subraya lo acusado:

“ACTO LEGISLATIVO 011

(julio 3 de 2003)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 17. Adiciónese el artículo 306 de la Constitución Política, con el siguiente inciso:

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.”

III. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003 desconoce los artículos 151 y 157 de la Carta Política, así como el artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, por las siguientes razones:

- La norma acusada no fue aprobada en primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ni en segundo debate en segunda vuelta por la plenaria de dicha Corporación, de modo que no tuvo los debates reglamentarios exigidos ni cumplió plenamente con el trámite reglamentario establecido.
- El contenido del artículo 17 acusado fue aprobado en sólo seis de los ocho debates reglamentarios y su posterior aprobación en el texto conciliado sometido a consideración de las Plenarias de Senado y Cámara por la Comisión Accidental de Mediación, fue irreglamentaria, por lo que debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

Con fundamento en lo anterior, el ciudadano Restrepo Medina considera que al artículo demandado le faltaron los dos últimos debates reglamentarios, pues al no haber sido siquiera materia de consideración en los informes de ponencias que precedieron a los correspondientes debates, así como tampoco objeto de proposiciones como artículos nuevos, no se cumplió con el requisito constitucional y legal de la aprobación en primer debate en la comisión constitucional permanente y en segundo debate en la plenaria de la Corporación.

Concluye que dicha situación es violatoria de los artículos 151 y 157 de la Constitución Política, el primero por violación directa y el segundo por violación del artículo 147 de la Ley 5ª de 1992, puesto que el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003 únicamente fue aprobado en 6 de los 8 debates reglamentarios.

IV. INTERVENCIONES

La Corte precisa que el 16 de enero de 2004 fue radicado en la Secretaría General de la Corte, un escrito de coadyuvancia presentado por el ciudadano Jaime Castro en el cual plantea sus argumentos sobre la norma demandada. El escrito no será tenido en cuenta por haber sido presentado por fuera del término de fijación en lista.²

Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita la exequibilidad de la norma acusada por considerar que en su trámite no se vulneró la Constitución Política.

Luego de señalar el procedimiento de formación de los actos legislativos y confrontarlo con los antecedentes legislativos y en las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, afirma que el trámite surtido en el Congreso de la República para la aprobación del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, se acoge a lo prescrito en la Constitución.

Sostiene que el cumplimiento de los aspectos relacionados con la iniciativa del proyecto de acto legislativo, el trámite en primera vuelta y su publicación por parte del Gobierno Nacional una vez finalizado el primer período de debate legislativo, se encuentra plenamente descrito en la ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 03 y 07 Senado, que se encuentran en la Gaceta del Congreso número 146 del 3 de abril de 2003.

Asegura que revisadas las Gacetas del Congreso números 406, 437, 540 y 567 de 2002, así como la publicación efectuada a través del Decreto 99 de 2002, se observa que el texto similar del artículo demandado figura en todas las ponencias al proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara (para primer debate en Comisión Primera Permanente Constitucional de Senado, para segundo debate en Plenaria de Senado, para primer debate en Comisión Permanente Constitucional de Cámara y para segundo debate en Plenaria de Cámara), así como, en el articulado publicado por el Gobierno Nacional una vez concluida la primera vuelta.

Precisa que en la Gaceta del Congreso número 146 del 3 de abril de 2002, figura la ponencia

para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 Cámara, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Senado, la cual aparece en el artículo 36 del texto del artículo demandado. Dicha ponencia fue presentada el 27 de marzo de 2003, siendo debatida por la Comisión en sesiones del 2, 8, 9 y 10 de abril de 2003, conforme aparece en el informe de ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado.

A juicio del interviniente, es claro que la discusión y aprobación del precepto demandado en la segunda vuelta, se hizo teniendo en cuenta que él fue aprobado en la primera vuelta, tal como consta en la revisión del texto del Decreto 99 de 2003, por lo tanto, se respetaron las disposiciones constitucionales y legales establecidas para el trámite del proyecto de Acto Legislativo en revisión.

Señala que considerar que las comisiones y las plenarias no pueden modificar el texto del proyecto de acto legislativo, elimina la facultad constitucional de adicionar o suprimir textos a los proyectos que vienen de la otra cámara legislativa. Con ello no sólo se vulnera el artículo 160 superior y el 186 de la Ley 5ª de 1992, desconociendo igualmente la naturaleza del régimen bicameral en el cual, ambas células legislativas tienen igualdad de atribución legislativa, y ninguna puede considerarse como simple confirmadora de las iniciativas de la otra. Además, recortaría el alcance del principio democrático, pues limita las facultades legislativas de aquella Cámara en la cual se lleva a cabo en segundo término el trámite de expedición de las leyes.

Concluye el Ministerio que no existe ningún vicio de forma en el trámite en la formación del artículo 17 del Acto legislativo 01 de 2002, el cual adiciona el artículo 306 superior, por cuanto el Congreso de la República tramitó 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 con el quórum constitucional requerido en las plenarias de cada Cámara, como parte del texto conciliado por la Comisión nombrada para tal fin por las mesas directivas del Senado y de la Cámara.

Agrega que las normas superiores permiten que durante el segundo debate cada cámara introduzca cambios al proyecto. El segundo inciso del artículo 160 de la Carta expresamente lo autoriza cuando dice: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”.

Así, la correspondencia entre el proyecto inicial y el finalmente aprobado no tiene que ser absoluta, por lo cual las normas superiores prevén también la existencia de comisiones de conciliación, que justamente buscan flexibilizar el trámite legislativo para 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.

Finalmente, señala que considerar que las comisiones de conciliación sólo pueden ejercer su labor sobre la base de textos aprobados en ambas cámaras, elimina la facultad constitucional de la plenaria que estudia el proyecto, de adicionar o suprimir textos a los proyectos que vienen de la otra cámara legislativa. Con ello no sólo se vulnera el artículo 160 Superior y el 186 de la Ley 5ª de 1992, desconociendo igualmente la naturaleza del régimen bicameral en el cual, ambas células legislativas tienen igualdad de atribución legislativa, y ninguna puede considerarse como simple confirmadora de las iniciativas de la otra. Además, recortaría el alcance del principio democrático, pues limita las facultades legislativas de aquella Cámara en la cual se lleva a cabo en segundo término el trámite de expedición de las leyes.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declarar inexecutable el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior por considerar que siguiendo lo expresado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-551 de 2003,³ la disposición acusada es inexecutable no sólo porque pese a ser negado en la Cámara de Representantes éste es introducido por la comisión de conciliación, sino, porque se refiere a un asunto que no guarda identidad temática con la reforma política.

Señala que mientras el contenido del Acto legislativo 01 de 2003 versa sobre las modificaciones al régimen de los partidos, la disposición acusada tiene que ver con el ordenamiento territorial, razón por la cual fue suprimida en segunda vuelta por la Comisión

Primera de la Cámara de Representantes, sin que fuese introducida nuevamente en la plenaria de dicha Corporación.

Es por esto que a juicio del Ministerio Público, dicha disposición debió entenderse rechazada por la Plenaria de la Cámara de Representantes y, por ende, no podía ser introducida como artículo nuevo por la Comisión Accidental de Conciliación, desconociendo el principio de identidad que rige el trámite de las leyes y de los actos legislativos.

VI. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por Auto del 27 de agosto de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales de Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que remitieran copia completa del expediente relativo al trámite de aprobación del proyecto de acto legislativo que se concluyó con la aprobación de la norma demandada, durante los dos períodos de su aprobación, así como de las actas de las sesiones correspondientes en las comisiones y en las plenarios del proyecto original y de las ponencias respectivas y certificaran de manera expresa el quórum y las mayorías con las cuales se aprobó el proyecto en las distintas instancias.

De igual manera ordenó oficiar al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, así como al Ministro del Interior y de Justicia, conforme lo ordena el artículo 244 de la Constitución Política.

En cumplimiento a lo ordenado, se remitieron en su integridad los documentos solicitados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer y decidir de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del Acto Legislativo No. 01 de 2003 por estar el precepto acusado contenido en un acto reformativo de la Constitución.

2. Caducidad de la acción de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución

Según lo establecido en lo prescrito en el numeral 3º del artículo 242 y en el artículo 379 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de estudio, el Acto Legislativo 01 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 15 de agosto de 2003, es decir, cuando aún no había vencido el término antes señalado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción que trata este proceso.

3. Planteamiento del problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si en el trámite de aprobación del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, por medio del cual se adiciona el artículo 306 de la Constitución Política, el Congreso incurrió en violación de las normas constitucionales y legales que regulan el trámite de aprobación de las leyes.

El actor considera que en el caso planteado se vulneran los artículos 151 y 157 de la Carta Política dado que el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003 durante la segunda vuelta no fue aprobado ni en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes ni en segundo debate por la plenaria de dicha célula legislativa, de modo que no tuvo los debates reglamentarios ni el trámite establecido para la reforma.

En este mismo sentido el Señor Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexequibilidad del citado artículo por cuanto el mismo sólo surtió seis de los ocho debates reglamentarios. Así mismo advierte que el tema de dicho precepto no corresponde al tema principal del acto legislativo que es el de la reforma política.

Por su parte el Ministerio interviniente se aparta de las consideraciones precedentes al considerar que si bien en segunda vuelta el artículo que contenía la adición del artículo 306 de la Constitución no fue incluido en las ponencias para primer ni para segundo debate y por lo mismo, no aparece en el texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de

Representantes, fue precisamente esa circunstancia la que permitía la integración de la comisión de conciliación para superar la discrepancia que sobre este particular había surgido entre las Cámaras.

A su juicio, no puede sostenerse que las comisiones accidentales sólo pueden ejercer su labor sobre los textos aprobados en ambas cámaras, puesto que ello eliminaría la facultad constitucional de la segunda cámara que estudia el proyecto, de adicionar o suprimir textos a los proyectos que vienen de la otra cámara legislativa. Por esta razón, solicita la declaratoria de exequibilidad del precepto demandado ya que el informe rendido por la comisión de conciliación fue aprobado por cada una de las plenarias con el quórum y las mayorías exigidos en el reglamento del Congreso.

Corresponde entonces a la Corte establecer: i) cuál fue el trámite que originó la expedición de la norma acusada, con el fin de constatar que en el mismo no se haya incurrido en vicios de inconstitucionalidad, ii) los requisitos que exige la Carta Política para que la reforma a uno de sus preceptos vía Congreso de la República tenga validez y, iii) si la presunta ausencia de los debates en la segunda vuelta para la aprobación del artículo 17 del Acto Legislativo No.1 de 2003 genera su declaratoria de inconstitucionalidad.

4. Trámite surtido por el artículo 17 del acto legislativo 01 de 2003

4.1. Iniciativa parlamentaria

El acto legislativo 01 de 2003 tuvo origen en el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones” presentado el 20 de julio de 2002 junto con su exposición de motivos por un grupo de más de 20 Congresistas, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 303 del 29 de julio de 2002.4 De igual manera en el presentado por otro grupo de parlamentarios denominado proyecto de Acto legislativo 03 de 2002 “por el cual se adopta una reforma política constitucional.” Proyectos éstos a los cuales también se acumuló el proyecto de acto legislativo 07 de 2002 “por medio de los cuales se reforman los artículos 107, 109, 112, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política de Colombia.”

4.2. Primera Vuelta

4.2.1. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No.406 del 1º de octubre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate en el Senado de la República al proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002.

Analizada la exposición efectuada por la comisión de ponentes designada por la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, se observa que el Senador Andrés González sugirió la inclusión de un inciso en el artículo 306 de la Constitución Política, para que el Distrito Capital, el departamento de Cundinamarca y los municipios contiguos a éste tengan la facultad de asociarse como región administrativa y de planificación especial. Propuesta que al ser sometida a la consideración de la comisión de ponentes fue aprobada por unanimidad.⁵

En el artículo 39 del pliego de modificaciones elaborado por la comisión de ponentes se consagró el siguiente artículo:

“Artículo 39. El artículo 306 tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

El Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los municipios contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad - región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.”

4.2.2 Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República

Sometido a consideración de los miembros de la Comisión Primera el texto del artículo acusado éste fue aprobado conforme aparece en el texto aprobado por la Comisión Primera en el cual el artículo 34 corresponde al texto del precepto acusado.⁶ Lo anterior de conformidad con el Acta número 10 del 16 de octubre de 2002.

4.2.3. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No.437 del 22 de octubre de 2002, fue publicada la ponencia para

segundo debate en el Senado de la República al proyecto de acto legislativo 01 de 2002, en la cual se propone dar segundo debate al texto aprobado en la comisión primera del Senado de la República.⁷

4.2.4. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No.509 del 18 de noviembre de 2002, se publicó el acta de plenaria No. 19 de la sesión ordinaria del Senado del 29 de octubre de 2002, en la que aparece aprobado el artículo 34 del Proyecto de Acto Legislativo, tal como venía de la Comisión Primera.

4.2.5 Texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No. 481 del 8 de noviembre de 2002, se publicó el texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, aprobado en sesión plenaria del Senado de la República los días 28, 29, 30 y 31 de octubre de 2002, en el que aparece:

“Artículo 34. El artículo 306 tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los municipios contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad-región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.”⁹

4.2.6. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No. 540 de noviembre 22 de 2002, se publicó la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en lo referente con el artículo 34, los ponentes recomiendan no introducirle modificaciones al texto proveniente de Senado,¹⁰ por ello solicitan aprobar el proyecto con el pliego de modificaciones dentro del cual se incluyó el precepto acusado.¹¹

4.2.7 Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No. 567 del 6 de diciembre de 2002, se publicó el texto aprobado

en la comisión constitucional de la Cámara de Representantes. En el texto del artículo sub examine, aprobado por esta comisión, aparece bajo el artículo 32.13

4.2.8. Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No. 567 del 6 de diciembre de 2002, se publicó la ponencia para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, en ella la comisión de ponentes ubicó el texto demandado en el artículo 37 y respecto de él se señala que no sufre ninguna modificación.¹⁴

4.2.9. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes en su sesión plenaria del 9 de diciembre de 2002 aprobó el artículo 37 que contenía el texto del precepto acusado. Lo anterior conforme se constata en la Gaceta del Congreso No.59 del 14 de febrero de 2003.¹⁵

4.2.10 Texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No.592 del 16 de diciembre de 2002 se publicó el texto definitivo aprobado en segundo debate por la Plenaria de la Cámara de Representantes en el cual aparece como artículo 35 el texto de la norma demandada, así:

“Artículo 35. El artículo 306 tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

El Departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital de Bogotá y los municipios contiguos a éste podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad-región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.”¹⁶

4.2.11. Aprobación del acta de conciliación

Ante las discrepancias surgidas en la aprobación del proyecto de acto legislativo en las plenarias de cada Cámara fueron designadas sendas comisiones de conciliación las que en el informe aprobado por las plenarias el 16 de diciembre 2002, acogieron el texto aprobado por la Cámara de Representantes el cual corresponde al artículo 37 del proyecto.¹⁷

4.3. Publicación por el Gobierno

Mediante el Decreto 99 de 2003 el Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución Política publicó el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 en los términos redactados por la Comisión de Conciliación y aprobados por las plenarios de las Cámaras.¹⁸

4.4. Segunda Vuelta

4.4.1. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003, se publicó la ponencia para primer debate en segunda vuelta en el Senado de la República al proyecto de Acto Legislativo.

En lo referente al precepto demandado, en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes se incluyó en el artículo 37 la norma modificatoria del artículo 306 de la Constitución, sin variación alguna a como venía de la primera vuelta.¹⁹

4.4.2 Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República

Iniciada la discusión sobre el artículo 37 del proyecto fueron presentadas durante la sesión ordinaria del 10 de abril de 2003²⁰ las proposiciones 15021 y 15122 las cuales superado el debate, fueron aprobadas por la Comisión Constitucional Permanente.

En la Gaceta del Congreso No. 315 del 1º de julio de 2003, aparece el texto aprobado en la Comisión. El artículo 14 del proyecto es del siguiente tenor:

“Artículo 14. El artículo 306 de la Constitución Política quedará así:

La región asumirá las competencias de los departamentos que la conformen y recibirá sus rentas y las que le autorice la ley.

La ley establecerá las condiciones para la conversión de la Región en entidad territorial. La misma les establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones, su participación en el Sistema General de Participaciones y otras rentas.

La región contará con un parlamento regional que ejercerá en su territorio las funciones de las asambleas departamentales.

Los departamentos que se transformen en Región mantendrán su participación en el parlamento nacional.

Las regiones o los departamentos de manera asociativa o individual podrán ser delegatarios de competencias nacionales con los recursos necesarios.

Derógase el artículo 307 de la Constitución.

El Distrito Especial de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los municipios contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad-región. Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política territorial”²³.

4.4.3. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No.169 del 22 de abril de 2003, se publicó el informe de ponencia para el segundo debate, los ponentes manifestaron su intención de no formular pliego de modificaciones²⁴ al proyecto, por lo cual el texto sometido a consideración de la plenaria fue el mismo aprobado en el segundo período de sesiones por la Comisión Primera del Senado. Por esta razón el precepto demandado se ubicó en el artículo 14.

No obstante, la Corte constata que algunos ponentes dejaron constancias sobre dicho artículo.²⁵

4.4.4. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado de la República

En sesión plenaria del 5 de mayo de 2003 la Presidencia del Senado de la República sometió a consideración de la plenaria el artículo acusado con las modificaciones formuladas en dicha sesión por el Senador Andrés González Díaz, proposición que fue votada afirmativamente. ²⁶

4.4.5 Texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No.190 del 7 de mayo de 2003, se publicó el texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 Senado, aprobado por la sesión plenaria del Senado de la República los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003.

En esta publicación, el artículo 14 pasa a ser el número 11, el cual es del siguiente tenor:

“Artículo 11. Adiciónese el artículo 306 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

El Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los municipios contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva ciudad - región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.”²⁷

4.4.6. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No.220 del 23 de mayo de 2003, se publicó la ponencia para primer debate en segunda vuelta en la comisión primera de la Cámara de Representantes.

En el pliego de modificaciones al proyecto de acto legislativo, los ponentes suprimieron el artículo acusado, por considerar que “al aludir a un tema que atañe al ordenamiento territorial, resulta ajena y descontextualizado dentro de la reforma política y aunque se reconoce su importancia, se estima que el mismo debe ser tratado dentro de una reforma integral al tema del ordenamiento territorial”²⁸

Por lo anterior, el artículo sobre la región administrativa no se incluyó en el texto sometido a consideración de la Comisión.

4.4.7 Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

Durante la sesión del 3 de junio de 2003 la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representes discutió y aprobó el proyecto de acto legislativo.

No obstante, el tema referente a la región administrativa de que trata el precepto demandado no fue objeto de debate por los Representantes de dicha comisión, tal como se constata en la Gaceta del Congreso No.391 de 2003 en la cual fue publicada el Acta No.26 de dicha fecha.

Refuerza el planteamiento anterior el hecho de que en la Gaceta del Congreso No. 271 de 2003 en la que se publicó el texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002

aprobado en segunda vuelta por la Comisión Primera de la Cámara no aparezca el texto del precepto demandado.²⁹

4.4.8. Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No. 271 de junio 11 de 2003, se publicó la ponencia para segundo debate en segunda vuelta en la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002.

Del análisis del texto de la ponencia y de su pliego de modificaciones se constata que el precepto acusado no fue incluido.

4.4.9. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes

En las Gacetas del Congreso números 35630 del 25 de julio de 2003 y 37831 del 31 de julio del mismo año, se publicaron las actas de Plenaria de la Cámara de Representantes números 57 y 58 del 16 y 17 de junio de 2003, fecha en las que se discutió y aprobó el proyecto de acto legislativo 01 de 2002.

Revisado el contenido de las actas, se comprueba que no existió debate alguno respecto del artículo demandado modificadorio del Artículo 306 de la Carta Política.

4.4.10 Texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes

En la Gaceta del Congreso No.301 del 18 de junio de 2003 se publicó el texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En él no aparece la adición al artículo 306 de la Carta Política.³²

4.4.11. Aprobación del acta de conciliación

A efectos de unificar los textos aprobados por las plenarias, fue designada una comisión accidental de conciliación, la cual rindió informe sometido a consideración de las Cámaras de forma independiente en sesión del 19 de junio de 2003.

El texto del informe en lo pertinente dice:

En la plenaria de la Cámara de Representantes dicho informe fue presentado, discutido y aprobado según consta en el Acta 060, publicada en la Gaceta del Congreso No. 395 del 11 de agosto de 2003.³³

Por su parte, en la Plenaria del Senado el informe de la comisión accidental fue presentado, discutido y aprobado en la sesión del 19 de junio de 2003, conforme consta en el Acta No. 066, publicada en la Gaceta del Congreso No. 328 del 11 de julio de 2003.³⁴

4.4.12. Publicación del acto legislativo en el Diario Oficial

En el Diario Oficial No.45.237 del 3 de julio de 2003 se publicó el texto del Acto Legislativo 01 de 2003 en el que aparece como artículo 17 el precepto demandado.

5. Requisitos de la reforma constitucional por el Congreso de la República. Características del control constitucional de los actos reformativos de la Carta

De conformidad con lo establecido en el artículo 379 Superior, los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta Política.

Al respecto la Corte ha sostenido que “el adverbio “sólo” no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.).”³⁵

La Ley 5 de 1992 señala que las disposiciones referentes al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, “tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia” (Art. 227).

De esta manera, el juicio de constitucionalidad de los actos legislativos deberá efectuarse confrontando el procedimiento de formación del acto de reforma con “las normas del Título

XIII de la Carta, las disposiciones constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y que resulten aplicables, y los preceptos del reglamento del Congreso, en cuanto que allí se contengan requisitos de forma cuyo desconocimiento tenga entidad suficiente como para constituir un “vicio de procedimiento de la formación del acto reformativo”, “... entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos en la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII.”³⁶

Resulta pertinente también reiterar que el control de constitucionalidad de los actos legislativos se limita al examen de los cargos por vicios de procedimiento planteados en la demanda. Sobre este particular, la Corte en la Sentencia C-543 de 1998 precisó que “... como el control constitucional de los actos legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes”³⁷

Adicionalmente, señala que el método de control judicial del poder de reforma que la Carta le ha otorgado al Congreso no es igual al que utiliza la Corte Constitucional al efectuar el juicio de las normas infraconstitucionales, puesto que en el primer evento dicho cuerpo colegiado está cumpliendo su función constituyente (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-1 Ley 5 de 1992), mientras que en el segundo, hace uso de la función legislativa (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-2 Ley 5 de 1992).

Por esta razón los requisitos y etapas que debe surtir para la expedición de los actos legislativos, por corresponder cualitativamente a una función constituyente, son más difíciles y exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes³⁸.

Así, el artículo 375 de la Constitución establece claros mandatos que deberán ser observados al reformarse la Carta Política por el Congreso, a saber:

1. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos;
2. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes;
3. El proyecto será publicado por el Gobierno;
4. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara; y,
5. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primer período.

En el mismo sentido, resulta pertinente recordar la presentación de las exigencias constitucionales que a partir de las normas de la Carta Política y de la Ley 5 de 1992 debía surtir el trámite de los actos legislativos, elaborada en la Sentencia C-543 de 199839, así:

- Iniciativa. Los proyectos de Acto Legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375 C.P.)

- Publicación en la Gaceta. El proyecto de Acto Legislativo debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 C.P y art.144 ley 5/92)

- Informe de ponencia. El acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él deberá dársele el curso correspondiente (art. 160 C.P.)

- Aprobación. El acto legislativo deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, así: en la primera legislatura por la mayoría de los asistentes y en la segunda por la mayoría de los miembros de cada Cámara (art. 375 C.P.)

- Publicación. Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (art. 375 C.P.)

- Debate e iniciativas. En el segundo período sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (art. 375 C.P.)

- Términos. Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (art. 160 C.P.)

- Modificaciones. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (art. 160 C.P.)

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

- Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte⁴⁰ el “asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva” (art. 158 C.P.)

- Título. El título del Acto Legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula : “El Congreso de Colombia, DECRETA :” (art. 169 C.P.)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 379 del Estatuto Superior “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.

Efectuado el anterior análisis y fijados de esa manera los parámetros normativos que servirán de base para efectuar el control de constitucionalidad del precepto acusado, procede la Corte a pronunciarse sobre el particular.

6. Inconstitucionalidad del artículo 17 del acto legislativo 01 de 2003

El cargo contenido en la demanda se funda en que el artículo 17 del acto legislativo 01 de 2003 no surtió los ocho debates exigidos por la Carta para la expedición de este tipo de actos reformativos de la Constitución.

Del análisis del trámite surtido por dicho precepto tanto en primera como en segunda vuelta, dicha afirmación está acreditada por cuanto como se constató, en el segundo período de sesiones, ni la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ni su Plenaria discutieron y tampoco votaron (afirmativa o negativamente) un artículo concerniente a la posibilidad de que el Distrito Capital, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos se asociaran en una “región administrativa y de planificación especial”.

En efecto, en el trámite que surtió el acto legislativo 01 de 2003 se advierte que fue con ocasión de la supresión que se hizo en la ponencia para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que dicho precepto alteró su curso,

puesto que a partir de ese momento y hasta la aprobación del informe de la comisión de conciliación, los Representantes a la Cámara no hicieron alusión a dicho tema.

Ello implica una ausencia de voluntad política de esta Cámara para reformar la Constitución en el artículo 306, puesto que teniendo la posibilidad de incluir en el debate el tema en cuestión por haber sido éste aprobado en la primera vuelta (Art. 375 C.P.), no lo hicieron.

Conforme se ha indicado, la Constitución exige, para los proyectos de Acto Legislativo, un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.

La Corte ha precisado que el concepto “debate”, en manera alguna equivale a votación, y que ésta “no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión - esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.”⁴¹

Sobre la importancia y necesidad de que se surtan los debates exigidos por la Constitución en la Sentencia C-222 de 1997⁴² se señaló lo siguiente:

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

De las consideraciones precedentes y del recuento del trámite surtido por el acto legislativo 01 de 2003, resulta claro que en este caso no existió por parte de la Cámara de Representantes una expresa manifestación de voluntad sobre la norma referida.

En otros términos, el artículo demandado fue aprobado sin haberse surtido la totalidad de los debates que exige la Carta Política para que pueda ser reformada por el Congreso, requisito éste sin el cual una norma aprobada en dichas condiciones infringe la cláusula de reforma constitucional.

No obstante los anteriores planteamientos, a juicio del Ministerio interviniente, la Constitución establece que las Comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden introducir cambios a un proyecto y que las discrepancias que surjan no obligan a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, siendo sometido a la aprobación de las plenarias, lo cual tuvo aplicación en el caso del artículo 17 del acto legislativo 01 de 2003, por lo que resulta ajustado a los mandatos superiores.

Para responder este argumento en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada, la Sala debe determinar si la ausencia total de discusión en la Cámara de Representantes del artículo cuestionado durante el trámite de la segunda vuelta y su correlativa discusión, votación y aprobación en el Senado de la República debía ser considerada una discrepancia sometida a la intervención de la comisión accidental de conciliación y posteriormente de ambas Cámaras al aprobar el informe rendido por ésta.

Sobre este particular hay que recordar que para la fecha del trámite surtido en el Congreso de la República en la aprobación del artículo cuestionado del acto legislativo, el artículo 161 Superior⁴³ disponía que “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”. (Resaltado fuera de texto)

En el artículo 186 de la Ley 5 de 1992 se precisa que serán consideradas como discrepancias “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”.

La Corte en lo relativo al funcionamiento de las comisiones de mediación ha indicado⁴⁴ a partir del texto constitucional, las siguientes pautas:

- i) su integración corresponde a los presidentes de las Cámaras con el fin de superar discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto;
- ii) preferencialmente se deben integrar por miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado, reparos, observaciones o propuestas en las plenarias;
- iii) prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras y en el término que les fijen sus presidentes;
- iv) en el informe que rindan a las plenarias se deben expresar las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse por las corporaciones la decisión final, y
- v) si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia “siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme en sostener que las comisiones de conciliación no están llamadas a sustituir la función de las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras, ni la de éstas mismas, por ello si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y cumplan su función de mediación.

Sobre este tema se explicó en la Sentencia C-1488 de 2000⁴⁵ lo siguiente:

....la conformación de estas comisiones tiene como presupuesto principal que, en relación con un proyecto de ley específico, se presenten divergencias, discrepancias entre el texto aprobado en una y otra Cámara, artículo 161 de la Constitución. Divergencias o discrepancias producto natural de la facultad que se reconoce a cada una de las Cámaras, de introducir las modificaciones, las adiciones o supresiones que se juzguen necesarias, a efectos de que el proceso legislativo realmente sea democrático, producto del pluralismo que se encarna en el órgano legislativo.

En este sentido, tenemos que si un proyecto de ley puede ser reformado en una y otra Cámara, se presentarán, en la mayoría de los casos, textos que no serán coincidentes al final del proceso legislativo y, como tal, carentes de uno de los requisitos constitucionales esenciales para que puedan ser tenidos como ley: aprobación en los cuatro debates reglamentarios. Contingencia ésta que viene a subsanarse con la conformación de la comisión accidental de que trata el artículo 161 de la Constitución, que tendrá la función de preparar un texto que concilie las divergencias que presentan los proyectos aprobados por las plenarias, y que permita la aceptación de un texto único, para que se entienda cumplido el requisito en mención y pueda así concluirse ágilmente el trámite de aprobación de las leyes. ”

(...)

Lo anterior significa que la facultad de las comisiones accidentales de mediación se circunscribe a los textos no coincidentes del proyecto aprobado en Cámara y el aprobado en el Senado y, por ende, sobre la materia de que éstos traten. Así, ha de entenderse, que existe un límite material a la función de esta comisión, y el rebasamiento de este límite, habrá de entenderse como la usurpación de una competencia que es exclusiva de las comisiones constitucionales permanentes y de las cámaras en pleno. (Resaltado fuera de texto)

Estas consideraciones que son en todo aplicables al trámite de los actos legislativos permiten afirmar en el presente asunto que la Cámara de Representantes al no debatir el artículo 17 demandado, en manera alguna reformó el proyecto de acto legislativo y mucho menos que haya sido su decisión política aprobar su supresión, por cuanto como se constató en el recuento del trámite surtido por el acto legislativo, el precepto demandado ni siquiera fue objeto de discusión por los Representantes a la Cámara en la segunda vuelta.

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

Conforme lo explicó la Corte en la Sentencia C-702 de 1999 las comisiones accidentales “no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la

materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aun en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo ínsito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido “pupitrazo”, uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario.”⁴⁶

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

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, por medio del cual se adicionaba el artículo 306 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-313/04

CONROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE VICIOS DE PROCEDIMIENTO-Procedencia aunque no

hubieren sido alegados/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL DE VICIOS DE PROCEDIMIENTO-Procedencia (Aclaración de voto)

La tesis de que la Corte sólo puede controlar los vicios de procedimiento de leyes o actos legislativos que haya invocado el demandante es contraria a los principios que orientan el control constitucional y a la técnica especial que utilizan los jueces constitucionales, que es diferente a la de los jueces ordinarios. Es contraria a las normas constitucionales y legales; es violatoria de los deberes del tribunal constitucional; atenta contra el principio según el cual los jueces deben hacer respetar el derecho sustancial. Confunde en los casos del control, previa iniciativa ciudadana, el inicio del procedimiento con la competencia de la Corte; la historia de la tesis demuestra que carece de bases lógicas y jurídicas y finalmente es una tesis que impide que la Corte cumpla con su deber de salvaguardar la integridad de la Constitución, ya que conduce al absurdo de que la Corte conozca que una ley o un acto legislativo es inconstitucional y sin embargo no lo declare.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Muy respetuosamente me permito presentar las razones de mi aclaración de voto, por cuanto considero que existen vicios de procedimiento en la formación de la Ley. Como lo exprese en la aclaración de voto de la sentencia C-614 de 2002, no comparto la tesis que los vicios de procedimiento sino han sido alegados por los demandantes, no puedan ser controlados por la Corte Constitucional; en consecuencia me veo en la necesidad de reiterar los argumentos allí expuestos:

“Siempre me he apartado del criterio de la mayoría según el cual la Corte sólo debe ocuparse de los vicios de procedimiento señalados por el demandante. Este criterio que la Corte aplica a las leyes, lo ha extrapolado al control de los actos legislativos, haciendo más violatoria de la Constitución la tesis y más notorios los reparos que se le hacen a la misma. Esa tesis es contraria a la Constitución, a los principios del control constitucional y a los deberes que tiene la Corte, como paso a demostrarlo.

1. Los jueces de constitucionalidad no sólo se escogen de una manera distinta a como se escogen los jueces ordinarios sino que actúan también de una manera diferente. Desde el punto de vista procesal, los jueces del tribunal constitucional tienen la facultad para investigar si se viola la Constitución desde todos los ángulos y puntos de vista, aún en aquellas normas de la Constitución que el demandante no ha señalado como violadas; en una palabra, tiene el poder de indagar más allá de donde llegan las pruebas de las partes.

Por la misma razón es que el juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución. Este principio, que se encuentra en todo el derecho comparado y el cual aplican todos los tribunales constitucionales, encuentra consagración positiva en el artículo 241 de nuestra Constitución que establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución.

1. La Corte tiene el deber de examinar la ley frente a la totalidad de la Constitución.

El principio positivizado en nuestro ordenamiento jurídico, se traduce en un deber constitucional y legal que es de obligatorio cumplimiento para la Corte Constitucional. Este deber es reiterado en el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, que establece el procedimiento a seguir en las acciones de inconstitucionalidad: “La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.

La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

Es claro entonces que existe un deber constitucional y legal de proteger la integridad de la Constitución y para ello está obligada a confrontar la ley con la totalidad de la Constitución.

La integridad a que se hace referencia es tanto por forma como por contenido, ya que ni el constituyente ni el legislador distinguen y, en consecuencia, el juez constitucional debe vigilar que no se viole ningún contenido, ni ninguna de las normas de procedimiento o forma

que establece la Constitución, aunque el demandante no haya señalado todas las violaciones de contenido o de procedimiento y que pueden ser descubiertas por la Corte aunque no hayan sido invocadas.

La tesis no sólo es violatoria de la Constitución y de la ley sobre procedimientos constitucionales, sino que aumenta su peligrosidad al trasladarla al control de los actos legislativos ya que, como se sabe, sobre estos últimos el único control que se hace versa sobre el procedimiento, pues por mandato constitucional no hay control sobre su contenido.

1. El gran riesgo de la tesis que se combate.

La tesis de la mayoría es absurda, como paso a demostrarlo con un ejemplo: Si un ciudadano demanda un acto legislativo por el vicio de procedimiento en su formación, según el cual no se tramitó en dos períodos ordinarios y consecutivos, ya que el segundo período era un período extraordinario y la Corte al examinar este cargo establece que no prospera, pero descubre que el proyecto no tuvo los ocho debates sino que tuvo sólo seis debates, o que no fue aprobada en el segundo período con el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara; no podría con la tesis de la Corte, declarar la inconstitucionalidad del acto legislativo. Si a esto se agrega que por mandato del numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, y si ningún otro ciudadano demanda el acto legislativo o lo demanda pero no por los vicios que la Corte descubrió que eran inconstitucionales, la consecuencia es que el acto legislativo inconstitucional, después del año se convertirá en constitucional, y lo más grave es que la Corte sabiendo que un acto legislativo es inconstitucional, no lo declara así e incumple su deber de salvaguardar la integridad de la Constitución. La misma consecuencia absurda se puede deducir en materia de leyes, ya que las que son inconstitucionales por vicios de procedimiento que son descubiertos por la Corte, no pueden ser declaradas contrarias a la Constitución porque el demandante no alegó ese vicio o no alega ningún vicio de procedimiento y la Corte lo descubre dentro del año, pero no puede declararlo, violando su deber de protección de integridad de la Constitución.

1. El artículo 228 de la Constitución establece la prevalencia del derecho sustancial en todos los eventos en que haya lugar a impartir justicia, incluida la justicia constitucional. En los juicios de control de inconstitucionalidad, lo sustancial es la guarda de la integridad de la Constitución y esta integridad no puede ser sacrificada por el hecho de que el demandante no señale el vicio de procedimiento correcto.

No es cierto que la justicia constitucional sea siempre rogada, ya que al lado del control como consecuencia de la acción ciudadana, la Constitución prevé otros controles, como el automático (estados de excepción) o controles previos a la vigencia de la ley (objeciones presidenciales, leyes estatutarias, tratados internacionales); tampoco podría la Corte hacer integración normativa con normas que no han sido demandadas pero que son necesarias para proferir un fallo eficaz de constitucionalidad.

Aún en los casos en que se examina una ley por iniciativa de los ciudadanos, hay que distinguir la iniciativa; de la competencia que tiene el tribunal constitucional para pronunciarse sobre la ley a la luz de toda la Constitución, incluidas las normas constitucionales que establecen el procedimiento de formación de la ley. El hecho de que una ley o acto legislativo haya sido demandado por un ciudadano, no quiere decir que la Corte pierda competencia para examinar todos los vicios de procedimiento en que haya incurrido el legislador o el constituyente delegado, y esto es especialmente importante en tratándose de actos legislativos, ya que la competencia de la Corte se circunscribe a salvaguardar la integridad del procedimiento en la formación del acto legislativo, pues este último sólo se controla precisamente en su aspecto procedimental. El hecho de que el control de procedimiento de los actos legislativos se haga por iniciativa ciudadana, no impide que la Corte no pueda ejercer su competencia sobre todo el procedimiento; la situación es idéntica a la que se presenta en el órgano legislativo, con las leyes que tienen iniciativa reservada del Gobierno, pues una vez que el Gobierno hace uso de su iniciativa, el Congreso adquiere competencia sobre la totalidad del proyecto de ley para modificarlo, enmendarlo, adicionar o suprimir normas del mismo. Lo mismo sucede en el control de constitucionalidad que, una vez puesto en funcionamiento, la Corte puede controlarlo a la luz de todos los artículos de la Constitución.

1. La historia de la tesis demuestra que carece de fundamento.

Cuando se examina la historia de la tesis se descubre que carece de fundamento lógico y jurídico. Para este análisis tomaremos brevemente las más recientes sentencias de control de constitucionalidad sobre actos legislativos.

La sentencia C-222 de 1997 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, no tocó específicamente el tema.

La sentencia C-387 de 1997 Magistrado Ponente Doctor Fabio Morón Díaz, se refiere de manera expresa al tema y dio las razones por las cuales la Corte debe hacer un control de los vicios de procedimiento en la formación de un acto legislativo, aunque no hayan sido planteados en la demanda. Como comparto esta argumentación me permito transcribir lo pertinente:

“3. Revisión integral de los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos.

Ahora bien, una vez despachados los cargos formulados por los demandantes, resulta indispensable dilucidar si el examen que le corresponde a la Corte Constitucional se limita a las acusaciones plasmadas en el libelo demandatorio o si, por el contrario, la Corporación puede extender su análisis a la consideración de vicios diferentes a los alegados.

Acerca de este tópico es importante recordar que el control constitucional confiado a la Corte es integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado⁴⁷. En efecto, el artículo 22 del decreto 2067 de 1991 señala con claridad:

“La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso

del artículo 21.

“La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

Podría sostenerse que la regla de revisión integral no se aplica para las demandas contra los actos legislativos, por cuanto en este caso, la Constitución limita el examen de la Corte a los vicios de procedimiento (CP 241 ord 1º), y establece una caducidad de un año a las acciones por vicios de forma (CP art. 242 ord. 3º). Según este argumento, debe entenderse que en relación con los actos legislativos la revisión de la Corte no es integral por las siguientes dos razones. De un lado, desde el punto de vista literal, la propia Carta parece confiar el examen de la Corte al estudio de los cargos de los actores, pues expresamente señala que esta Corporación debe “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.”. Sin embargo, este argumento literal no es de recibo, por cuanto los numerales 4º y 5º, que regulan las acciones contra las leyes y los decretos leyes, frente a las cuáles claramente se ha reconocido el carácter integral de la revisión de la Corte, tienen exactamente la misma redacción, ya que también establecen que la Corte decide sobre las demandas de los ciudadanos. La única diferencia es que, en relación con los actos legislativos, el examen de la Corporación se limita a los vicios de procedimiento.

De otro lado, podría sostenerse que la Corte se debe limitar a estudiar las acusaciones de forma que hayan sido expresamente formuladas por los actores, en caso de que ya hubiera transcurrido un año desde la publicación del acto legislativo, por cuanto ya habría caducado la posibilidad de entrar a estudiar nuevos cargos contra ese acto jurídico. Sin embargo, este argumento no es de recibo ya que confunde la caducidad de la acción con el alcance de la revisión de la Corte. Así, la Carta establece, por razones de seguridad jurídica, un término preclusivo para la presentación de acciones por vicios de forma, pero éste no se aplica al alcance del examen de la Corte, que sigue siendo integral, con la única excepción de que, frente a los actos legislativos, el examen de la Corporación se limita a establecer si hubo o no vicios de procedimiento en su formación. Por ende, si la Corte, al examinar una demanda contra un acto legislativo, constata que éste adolece de vicios de procedimiento, es su deber

examinarlos, incluso si éstos no fueron señalados por los actores.”

Como se puede observar esta sentencia dio razones para demostrar la tesis que sostenía.

La sentencia C-543 de 1998 Magistrado Ponente Doctor Carlos Gaviria Díaz, fue la que varió la jurisprudencia de la Corte, sin dar ninguna razón lógica ni jurídica para rectificar la jurisprudencia. Hizo una afirmación sin que después se demostrase lo afirmado, contrariando los cánones de la lógica y del derecho, pues en estas ciencias toda afirmación requiere la prueba y demostración de lo afirmado. En materia de derecho no pueden haber afirmaciones sin demostraciones y si el derecho pretende ser ciencia debe, como todas las ciencias, demostrar y probar lo que se afirma; en el único terreno donde se pueden hacer afirmaciones sin demostraciones es en el terreno de la fe, donde juzga la Corte celestial, pero no en el terreno jurídico que es donde debe juzgar la Corte Constitucional.

La transcripción de todo sobre lo que se dijo en la sentencia C-543 de 1998 demuestra que la Corte no hizo una demostración y esto es más grave por cuanto se trataba de rectificar una jurisprudencia anterior, lo que le imponía una carga argumentativa mayor y la obligación de refutar los argumentos dados en la sentencia anterior.

“3.1 Control judicial de los Actos Legislativos

A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación (art. 241-1 C.P.), es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformativo.

En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuidos por el Constituyente y la ley orgánica para esa clase de actos, con el objeto de verificar su validez formal.

Cabe agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter

oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes.

Con posterioridad a esa sentencia, la Corte se ha referido al tema en las sentencias C-487 de 2002 y ahora en la sentencia C-614 de 2002. En ambos casos la Corte se ha dedicado, como los loros, a repetir la afirmación hecha en la sentencia C-543 de 1998, sin que haya dado argumentos adicionales.

Sintetizando, podemos afirmar que la posición actual de la Corte es producto no de un acto de razón, menos de lógica y mucho menos de lógica jurídica, sino de un acto de fe, al que ahora se le ha agregado la fuerza de la costumbre, la perseverancia en el error, que lo único que prueba es que una cosa puede hacerse mal y repetirse mal durante muchos años.

Resumen.

Resumiendo todo lo dicho, podemos afirmar que la tesis de que la Corte sólo puede controlar los vicios de procedimiento de leyes o actos legislativos que haya invocado el demandante es contraria a los principios que orientan el control constitucional y a la técnica especial que utilizan los jueces constitucionales, que es diferente a la de los jueces ordinarios. Es contraria a las normas constitucionales y legales (artículo 241 de la Constitución y artículo 22 del Decreto 2067 de 1991); es violatoria de los deberes del tribunal constitucional; atenta contra el principio según el cual los jueces deben hacer respetar el derecho sustancial. Confunde en los casos del control, previa iniciativa ciudadana, el inicio del procedimiento con la competencia de la Corte; la historia de la tesis demuestra que carece de bases lógicas y jurídicas y finalmente es una tesis que impide que la Corte cumpla con su deber de salvaguardar la integridad de la Constitución, ya que conduce al absurdo de que la Corte conozca que una ley o un acto legislativo es inconstitucional y sin embargo no lo declare.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Diario Oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003.

2 El término de fijación en lista (inciso segundo del artículo 7º del Decreto 2067 de 1991) se inició el 22 de septiembre de 2003 y finalizó el 3 de octubre del mismo año. Folios 20 y 37 del expediente.

3 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

4 Páginas 1 a 7.

5 Página 5.

6 Gaceta del Congreso No. 437 del 22 de octubre de 2002, página 10.

7 Página 5.

8 Página 11.

9 Página 22.

10 Página 3.

11 Página 11.

13 Página 7.

14 Página 15.

15 Página 37.

16 Página 15.

17 Gaceta del Congreso No. 81 del 5 de marzo de 2003, páginas 70 a 72.

18 Diario Oficial No. 45.071 del 22 enero de 2003.

19 Página 18.

20 Acta número 28 de 2003.

21 Esta proposición fue suscrita por los Senadores Mario Uribe, Rafael Pardo, Claudia Blum y

Mauricio Pimiento. Gaceta del Congreso No. 315 del 1º de julio de 2003, página 47.

22 Esta proposición fue suscrita por el Senador Andrés González Díaz. Gaceta del Congreso No. 315 del 1º de julio de 2003, página 51.

23 Páginas 55 y 56.

24 Página 4.

25 Páginas 13 a 16.

26 Gaceta del Congreso No. 222 del 26 de mayo de 2003, páginas 30 y 31.

27 Página 16.

28 Página 2.

29 Páginas 17, 18 y 19.

30 Páginas 14 a 71.

31 Páginas 11 a 91.

32 Páginas 5 a 8.

33 Páginas 39 y 40.

34 páginas 59 a 62.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-387 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz

36 Corte Constitucional. Sentencia C-1200 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

37 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

38 Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

38 Ver Sentencia C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

39 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

40 Sentencia C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

41 Idem.

42 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

43 Este precepto constitucional fue modificado por el artículo 9º del acto legislativo 01 de 2003.

44 Corte Constitucional. Sentencia C-500 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

45 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

46 M.P. Fabio Morón Díaz.

47 Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-531/95, Fundamento Jurídico No 2º.