

ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTA REFORMA POLITICA-Trámite legislativo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter rogado

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance

TRAMITE LEGISLATIVO-Determinación de qué constituye “asunto nuevo”

TRAMITE LEGISLATIVO-Votación de decisión supresiva

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTO REFORMA POLITICA-Vulneración al no tomar la Plenaria del Senado una decisión explícita en lo que respecta a la reforma del régimen de inhabilidades de los congresistas

La Plenaria del Senado violó el principio de consecutividad en lo que respecta a la reforma al ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’, al no tomar una decisión explícita en el sentido de no reformar el artículo 179 de la Constitución Política. Como consecuencia de ello, no podía continuar el trámite de dicha modificación. En el informe de ponencia para este segundo debate en la Plenaria del Senado (el 6° de los ocho debates que exige la Constitución), se hace referencia a que la Comisión Primera votó una proposición supresiva acerca de dicha reforma, la cual fue sometida a votación y fue aprobada. Sin embargo, la Plenaria del Senado no decidió nada al respecto; no hubo discusión ni sometió a debate el asunto. Por tanto, no hubo una voluntad de la Plenaria del Senado de la República durante la segunda vuelta, con relación a la reforma la ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’. Se quebró, entonces, el principio de consecutividad, al omitirse en el trámite en el Senado, en segunda vuelta de un Acto Legislativo, cualquier tipo de manifestación que represente la realización de uno de los debates constitucionalmente exigidos.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTO REFORMA POLITICA-Desconocimiento por la Cámara de Representantes al introducir en la segunda vuelta una modificación esencial al régimen de inhabilidades de los congresistas

En la Cámara de Representantes se desconoció el principio de identidad flexible, al introducir en el 7° y el 8° debate en la segunda vuelta de una reforma constitucional, una modificación esencial al régimen de inhabilidades de los congresistas. En los debates ante la Comisión Primera de la Cámara y la Plenaria, en la segunda vuelta, en el 7° y el 8° debate, los Representantes retoman la cuestión del régimen de inhabilidades, específicamente, la modificación del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución. En tal sentido, la Comisión Primera de la Cámara aprobó la proposición de adicionar al numeral en cuestión el siguiente texto: ‘La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’. La Plenaria de la Cámara, por su parte, también decidió que no se debía dejar de incluir el numeral 8° del artículo 179, e indicó que en todo caso, la renuncia a alguno de los cargos, o a alguna de las corporaciones, ‘no elimina la inhabilidad’. A su vez, la Plenaria aprobó la inclusión de un párrafo transitorio, en virtud del cual dispuesto en numeral 8°, ‘no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo’. Así pues, la Cámara de Representantes desconoció el principio de identidad relativa o flexible, al introducir en el 7° y el 8° debate en la segunda vuelta de una reforma constitucional, una modificación esencial al régimen de inhabilidades de los congresistas –específicamente, a la inhabilidad contemplada en el numeral 8° del artículo 179–.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTO REFORMA POLITICA- Inclusión de párrafo transitorio que establece excepción al régimen de inhabilidades de congresista

El numeral 8° del artículo 179 fue reformado para admitir que la renuncia eliminaba la inhabilidad de manera retroactiva. Siendo ese el alcance y el sentido de la decisión del Congreso, el párrafo transitorio constituye en realidad una restricción de la inhabilidad puesto que en virtud de él quienes hubieren renunciado antes del acto legislativo no estuvieron ni estarían inhabilitados. Otra sería la situación si la decisión del Congreso hubiere sido reformar la inhabilidad en su contenido y su ámbito, en lugar de mantenerla. El hecho de que la norma agregada en el octavo debate sea calificada de disposición transitoria, no altera su contenido material de norma exceptiva de una prohibición que, según la interpretación que sostuvo la Cámara de Representantes, existe desde 1991. Dicha excepción, con efectos retroactivos, no estuvo presente a lo largo del debate, ni fue discutida en los ocho debates, ni fue aprobada o negada en las etapas anteriores de la primera y la segunda vuelta. En consecuencia, se trata de una adición que desconoce el principio de identidad relativa o

flexible, por cuanto modifica la esencia de lo que se había decidido; concretamente, mantener la inhabilidad del numeral 8° tal como había sido consagrada en 1991, cuyo texto fue repetido de manera idéntica en la disposición acusada. Por tanto, la Corte declara inconstitucional este parágrafo.

Demandante: Alfonso Clavijo González

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de abril de dos mil cinco (2005)

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 Alfonso Clavijo González solicitó a esta Corporación que declare inexecutable, porque considera que en el procedimiento para su aprobación se violó el artículo 375 de la Constitución Política

Admitida la demanda y cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas,

Acto Legislativo N° 01 de 2003

Artículo 10º— El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

‘8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.’

III. LA DEMANDA

Alfonso Clavijo González considera que el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003 debe ser declarado inexecutable por la Corte Constitucional, porque a su juicio, en el procedimiento que se adelantó para su probación se desconoció lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Política. Dice la demanda,

El artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003 que adicionó el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política de Colombia que se demanda por inconstitucional viola de manera flagrante el artículo 375 de la Constitución Política de Colombia, por cuanto dicho artículo no fue presentado, debatido, ni aprobado en los ocho debates del precitado Acto Legislativo y de manera arbitraria e inconsulta los miembros tanto de Senado como de Cámara que conciliaron el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 de Senado y 136 de 2002 de Cámara de Representantes que se convirtió en el Acto Legislativo 01 de 2003, adoptaron una reforma política constitucional incluyendo el artículo 10 de dicho Acto Legislativo que adicionó el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, violando expresamente la misma y tal como lo ha sostenido la Honorable Corte Constitucional los miembros de la Comisión de Conciliación solamente pueden conciliar los textos que hayan sido debatidos y aprobados tanto en Cámara como en Senado, y les está prohibido agregar materia o artículos no debatidos y aprobados durante los ocho debates en las dos vueltas del Acto Legislativo.

El demandante precisa que el texto de la norma acusada,

(1) no se incluyó en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República (Gaceta del Congreso, 406 de 2002), ni se debatió ni se incluyó en la sesión que se aprobó el proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 3, 8 y 16 de octubre de 2002);

(2) no se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado (Gaceta del Congreso, 406 de 2002), ni se debatió ni incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (días 28, 29, 30 y 31 octubre de 2002);

(3) no se incluyó en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de Cámara (Gaceta del Congreso, 540 de 2002), ni se debatió ni incluyó en la sesión en que la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (25 de noviembre de 2002);

(4) no se incluyó en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes (Gaceta del Congreso 567 de 2002), ni se debatió ni incluyó en la sesión en la que la Plenaria de la Cámara aprobó el Proyecto de Acto Legislativo (días 9 y 11 de diciembre de 2002);

(5) no se incluyó en el texto definitivo que adoptó la Comisión de Conciliación el 13 de diciembre de 2002, ni en el que fue aprobado por las Plenarias de ambas Cámaras en sendas sesiones del 16 de diciembre de 2002; tampoco se incluyó, en la publicación del Decreto N° 099 de 20 de enero de 2003, “por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

(6) no se incluyó en la ponencia para primer debate, en segunda vuelta, ante la Comisión Primera de Senado (Gaceta del Congreso, 146 de 2003), ni se debatió ni se incluyó en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Acto Legislativo respectivo (días 2, 8, 9 y 10 de abril de 2003);

(7) no se incluyó, ni debatió ni aprobó el actual numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política en el segundo debate de la segunda vuelta ante la Plenaria del Senado (días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo)

El texto de la norma acusada, alega el demandante, “(...) apareció inexplicablemente en el séptimo debate en la comisión primera de la Cámara sin haberse presentado, debatido, ni aprobado en los últimos seis debates, como un engaño para poderlo conciliar de manera

inconstitucional y sin transparencia alguna”, desconociendo así la exigencia constitucional de dar ocho debates a toda reforma a la Carta Política.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministro del Interior y de Justicia

El Ministro del Interior, actuando por intermedio de apoderado,¹ participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad del artículo acusado. A su parecer, los antecedentes legislativos y las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, demuestra que el trámite surtido en el Congreso para la promulgación del artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003, se acoge a lo prescrito en la Constitución.

“En la Gaceta del Congreso número 220 del 23 de mayo de 2003, figura la ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, en la Comisión Primera Constitucional Permanente de Cámara, en la cual aparece en el artículo 10 el texto del artículo demandado.

Dicha ponencia fue debatida por la Comisión en sesiones del día 3 de junio de 2003, conforme aparece en el informe de ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado, que figura en la Gaceta del Congreso número 271 del 11 de junio de 2003. En este informe de ponencia se observa que en el texto del proyecto aprobado en la Comisión, figura como artículo 9 el texto del artículo objeto de la presente demanda de constitucionalidad.”

1.2. Una vez hecho el recuento del proceso del Proyecto de Acto Legislativo, la intervención del Ministro sostiene que la Constitución “(...) establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley o Acto Legislativo, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligan a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias.” Por esta razón, considera que no se requiere que los proyectos de Acto Legislativo tengan el mismo texto durante los ocho debates, como lo pretende el actor, a su juicio “(...) la única limitación que establece la Carta Política es que lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni pueden ya introducirse (...) temas nuevos.” Para el

Ministerio,

“[c]onsiderar que las comisiones y las Plenarias no puede 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 solo se vulnera el artículo 160 superior y el 186 de la Ley 5 de 1992, desconociendo igualmente la naturaleza del régimen bicameral en el cual, ambas células legislativas tiene 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.”

Para la intervención, el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución expresamente autoriza a cada cámara a introducir cambios al proyecto cuando dice ‘durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias’. Por tanto, concluye, “[c]onsiderar 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 segunda cámara que estudia el proyecto, de adicionar o suprimir textos a los proyectos que vienen de la otra cámara legislativa.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional que declare inconstitucional el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003. Funda su posición en los siguientes argumentos.

1. El concepto del Procurador General de la Nación, fundándose en la jurisprudencia constitucional,² parte de la siguiente premisa: “(...) dentro de los requisitos que señaló el Constituyente para marcar la diferencia entre el trámite al que debe someterse la aprobación de un acto reformativo de la Constitución y aquel que corresponde a la Ley ordinaria se encuentra el de discutir y aprobar los textos de los actos legislativos en (8) debates con la expresa prohibición de introducir en la segunda vuelta, textos que no correspondan a la iniciativas discutidas y aprobadas en la primera vuelta haga parte de la esencia de los temas aprobados en la primera legislatura (sentencia C-614 de 2002), teniendo en cuenta, además, que sí es permitido introducir modificaciones o adiciones que no alteren dicha esencia.”

2. Con base en una revisión del procedimiento adelantado por el Congreso para la aprobación de la reforma, el concepto sostiene que en atención a lo dispuesto en las reglas constitucionales y legales aplicables “(...) el contenido normativo que comporta el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003, demandado, no guarda relación directa con lo discutido y aprobado en la primera vuelta dentro de la reforma propuesta al artículo 179 de la Carta Política, pues no fue considerado en ninguno de los cuatro debates como tema de discusión y, por el contrario, la mención que al precitado artículo se hizo, excluía una reforma al numeral 8”. El Procurador advierte que la “(...) reforma al numeral 8 del artículo 179 de la Carta Política, en cuanto la misma se concreta en disponer que la renuncia no elimina la inhabilidad, sólo aparece en las discusiones y aprobación de la reforma en el séptimo debate, según da cuenta la Gaceta del Congreso número 220 de 23 de mayo de 2003.”

3. Haber aprobado el artículo demandado “(...) vulnera el ordenamiento constitucional, pues atenta contra el principio de consecutividad, toda vez que la Plenaria de la Cámara de Representantes no podía introducir modificaciones o adiciones a un texto que no había sido objeto de aprobación en primer debate por las Comisiones Constitucionales primeras del Senado y la Cámara de Representantes (sentencia C-372 de 2004).” Adicionalmente, señala, “(...) al aprobar la Cámara de Representantes en su sesión Plenaria de la Segunda vuelta un texto nuevo que no había sido objeto de discusión y aprobación en primer debate en las plenarias de la Cámara y del Senado de la República, se vulneró el principio de identidad relativa —artículo 160 de la Constitución Política— (sentencia C-372 de 2004).”

4. Concluye entonces que “(...) como el tema de la inhabilidad contenida en el numeral 8 del artículo 179 de la Carta no hizo parte de la esencia de la reforma constitucional, y dicho tema no fue tratado durante los ocho debates de la reforma, la adición de un segmento normativo y un párrafo al numeral 8 del artículo 179 de la Carta Política, referido a la inhabilidad derivada de la elección para más de una cargo público cuando los períodos coinciden, así sea parcialmente, no era posible a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes, pues tal adición no guarda relación con la esencia de la reforma aprobada en la primera vuelta, siendo evidente que se contrarió la disposición del artículo 375 de la Carta Política.”

VI. PRUEBAS ORDENADAS

Por medio de auto, el Magistrado ponente solicitó a los Secretarios Generales de ambas Cámaras que remitieran copia del expediente legislativo a la Corte Constitucional para su estudio.

El Secretario General del Senado, Emilio Otero Dajud, y el Secretario General de la Cámara, Angelino Lizcano Rivera, remitieron al Magistrado ponente las pruebas requeridas. Ambos remitieron copia de las distintas actuaciones consignadas en el expediente legislativo, así como también copias de las diferentes Gacetas del Congreso en que se hicieron públicos los diferentes trámites y momentos del proceso. Una vez recibidas las pruebas, el Magistrado ponente dio curso al término para las intervenciones y remitió el proceso al Procurador General de la Nación para que emitiera su respectivo concepto en el proceso.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 1, de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra los ‘actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación’.

Teniendo en cuenta que según el artículo 242, numeral 3, de la Constitución ‘las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto’, concluye la Corte que la presente acción se interpuso dentro del término (el Acto Legislativo 01 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial Número 45.237 del 3 de julio de 2003 y el demandante interpuso la presente demanda el 1 de julio de 2004).

2. Problema jurídico

2.1. En el presente proceso, tanto el demandante como el Ministerio de Justicia y del Derecho coinciden en que la norma acusada fue agregada al iniciarse la segunda vuelta en la formación del acto legislativo, es decir, en el “séptimo debate” en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo, mientras que el demandante estima que ello vulnera el artículo 375 de la Constitución por no haber surtido la norma los ocho debates constitucionalmente ordenados para la aprobación de reformas constitucionales, el Ministerio

estima que no se vulneró la Constitución porque durante la segunda vuelta sí se pueden introducir modificaciones a lo aprobado en la segunda vuelta, siempre que no sea un “tema nuevo” (artículos 375 y 160 de la Constitución y artículo 186 de la Ley 5ª de 1992). El Procurador solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por haber sido violado el principio de consecutividad. Sostiene que en la segunda vuelta sí es posible introducir modificaciones al acto legislativo aprobado en la primera vuelta, siempre que tales modificaciones correspondan a iniciativas discutidas y aprobadas en la primera vuelta o que las adiciones no alteren la esencia de lo aprobado en primera vuelta. Las adiciones han de “guardar relación con dicha esencia”. Cita las sentencias C-614 de 2002 y C-372 de 2004 para sustentar su concepto.

2.2. Por lo tanto, el problema jurídico que habrá de resolver la Corte se puede sintetizar en la siguiente pregunta: ¿Se violó el principio de consecutividad en la formación del Acto Legislativo 01 de 2003 por haberse introducido, en la Comisión Primera de la Cámara, en la segunda vuelta (durante el séptimo debate), una reforma al artículo 179, numeral 8, de la Constitución?

2.3. Para responder este interrogante la Corte (i) sintetizará los aspectos relevantes en la formación de dicho acto legislativo en lo atinente a la reforma del artículo 179, numeral 8 de la Constitución; (ii) recordará la doctrina de la Corte sobre la introducción de adiciones durante la segunda vuelta de la formación de un acto legislativo, haciendo énfasis en los aspectos pertinentes para resolver la cuestión planteada. (iii) Finalmente, resolverá el cargo elevado por el demandante.

3. Trámite de los apartes demandados del Acto Legislativo 01 de 2003 en el Congreso de la República

3.1. Trámite en primera vuelta

3.1.1. Trámite en el Senado de la República

3.1.1.1. El Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, ‘por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones’, fue publicado en la Gaceta del

Congreso N° 303 de 2002.³ El artículo 21 contemplaba una reforma al régimen constitucional de ‘inhabilidades de los congresistas’ (específicamente el artículo 179, CP) en dos sentidos, (i) ampliar la causal de inhabilidad por haber perdido la investidura, contemplada en el numeral 4° del artículo 179, y (ii) acabar con la inhabilidad de haber sido ‘elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo’, dejando de incluir el numeral octavo que la contenía.⁴ No obstante, la exposición de motivos del Proyecto no hizo referencia alguna a esta reforma, ni siquiera de manera general.⁵

3.1.1.2. La Comisión Primera del Senado de la República votó y aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 en la sesión del 8 de octubre de 2002.⁶ Para aquel momento había sido acumulado con dos Proyectos de Acto Legislativo, el Número 03 de 2002, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y el Número 07 de 2002, por medio del cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266, y 281 de la Constitución Política de Colombia.⁷

La Comisión votó la reforma del ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’ (artículo 179, CP) sin haber discutido de forma específica el asunto. Sin embargo se aludió a éste al momento de debatir la reforma al artículo 125 de la Constitución,⁸ discusión en la cual algunos de los miembros de la Comisión manifestaron su extrañeza porque se repitiera una norma vigente (un aparte del artículo 179, CP), cuando se proponía reformar una disposición constitucional distinta (artículo 125, CP).⁹ No obstante, no se incluyó el numeral 8° del artículo 179 vigente entonces, en el texto del Proyecto de Acto Legislativo aprobado por la Comisión.¹⁰

3.1.1.3. El segundo debate de la primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, se adelantó ante la Plenaria del Senado, en las sesiones de los días 28, 29, 30 y 31 de octubre de aquel año.¹¹ La Plenaria también sometió a votación y aprobó la reforma al artículo 179 Constitucional (artículo 20 del Proyecto de Acto Legislativo) tal como fue aprobado por la Comisión, sin ninguna modificación; tan sólo introdujo una corrección numérica en el párrafo final del artículo.¹² El artículo 8° se mantuvo modificando el artículo 125 de la Constitución Política en los mismos términos que había sido aprobado por la Comisión; el texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en el debate en Plenaria fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 481 de 2002.¹³

3.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes

3.1.2.1. La ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, y 136 de 2002, Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 540 de 2002. Junto con la ponencia, se presentó un pliego de modificaciones que contempló dos cambios adicionales en torno al 'régimen de inhabilidades de los congresistas', artículo 179 de la Constitución Política. Las modificaciones propuestas versaban sobre los numerales 4° y 6°, las cuales son sustentadas brevemente. En cuanto al numeral 8° se proponía lo mismo que había sido aprobado en el Senado hasta ese momento, a saber, no incluirlo en la Constitución. No obstante, la ponencia no hace comentario alguno respecto de esta propuesta.¹⁴

3.1.2.2. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes sometió a votación, y aprobó el artículo 20 del Proyecto de Acto Legislativo en cuestión, en la sesión del 25 de noviembre de 2002, luego de incorporar los cambios propuestos en el pliego de modificaciones y una proposición del Senador Roberto Camacho acerca del numeral segundo del artículo 179 de la Constitución (el Acta de la sesión fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 305 de 2003).¹⁵ El artículo 8° del Proyecto, modificando el artículo 125 de la Carta Política también fue aprobado, incluyéndole una adición propuesta también por el Representante Roberto Camacho al final de la norma, a saber, 'la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad'.¹⁶

3.1.2.3. El texto aprobado del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, y 136 de 2002, Cámara, por la Comisión Primera de la Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso 567 de 2002.¹⁷ En esta misma edición se incluyó la ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara, en la cual se reiteró la exclusión del numeral 8° del artículo 179 y se propuso en el pliego de modificaciones dos adiciones pero con relación a otros numerales (al segundo y al tercero).

3.1.2.4. La Plenaria de la Cámara también sometió a votación, y aprobó en segundo debate el Proyecto de Acto Legislativo, según el Acta número 32 de la sesión diciembre 9 de 2002 y el Acta 033 de la sesión del 11 de diciembre del mismo año, publicadas en las Gacetas del Congreso 59 y 76 de 2003, respectivamente. Aprobó dejar de incluir en el 'régimen de inhabilidades de los congresistas' (art. 179, CP), las contempladas en el numeral 8°,¹⁸ no

obstante, en el artículo 8° del Proyecto se mantuvo la reforma al artículo 125, tal cual como había sido aprobada por la Comisión.¹⁹ En el debate no se abordó específicamente la cuestión del artículo 179 de la Carta,²⁰ ni la modificación que se reiteró al artículo 125 de la misma —el hasta entonces artículo 8°, en adelante 10°—. ²¹

3.1.3. Trámite de conciliación y publicación

3.1.3.1. Teniendo en cuenta que los textos del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, y 136 de 2002, Cámara, aprobados en las Plenarias de ambas corporaciones eran diferentes, el 13 de diciembre de 2002 se reunió la respectiva Comisión de Conciliación conformada por Senadores y Representantes a la Cámara. Con relación al artículo 20, que modifica el artículo 179 de la Constitución, la Comisión se pronunció únicamente sobre los numerales 2, 3 y 4. Respecto de los dos primeros (2 y 3), acogió lo decidido por el Senado de la República, en cuanto al último (4), acogió lo decidido por la Cámara de Representantes.²² Con relación al artículo 125 de la Carta Política, la Comisión acogió una nueva redacción que recogía, a su juicio, los textos aprobados por ambas Plenarias.²³

3.1.3.2. El informe de conciliación fue sometido a consideración y aprobación de la Plenaria del Senado en la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2002 que consta en el Acta número 39 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 32 de 2003. Para el mismo efecto, se presentó ante la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2002, la cual consta en el Acta número 36 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 81 de 2003.

3.1.3.3. Posteriormente, como lo exige el artículo 375 de la Constitución, el 22 de enero de 2003 fue publicado en el Diario Oficial N° 45.071, el Decreto 099 de 2003 “por el cual se ordena la publicación del proyecto de Acto Legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.²⁴

3.2. Trámite de los apartados demandados del Acto Legislativo 01 de 2002 en el Congreso de la República, en la segunda vuelta

3.2.1. Trámite en el Senado de la República

3.2.1.1. La ponencia para segundo debate del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002,

Senado, y 136 de 2002, Cámara, ante la Comisión Primera del Senado, fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 146 de 2003.²⁵

3.2.1.2. El primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado, según consta en las Actas,²⁶ estuvo guiado en gran parte por un acuerdo político entre los senadores, en virtud del cual decidieron concentrarse en desarrollar sólo algunos aspectos de la reforma política, y excluir otros, bien porque se trataba de medidas que ya estaban contempladas en la propuesta de referendo que por entonces hacía tránsito, o bien porque se las consideró inconvenientes. En la tercera sesión de la Comisión Primera del Senado, cuando se debatió el Proyecto de Acto Legislativo en segunda vuelta (9 de abril de 2003, Acta 27), el acuerdo se presentó en los siguientes términos,

“La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Claudia Blum de Barberi quien da lectura a la siguiente

Constancia

Los suscritos Senadores dejamos constancia de que hemos decidido respaldar en términos generales el acuerdo político al que han llegado los integrantes de esta Comisión en relación con el proyecto de reforma política por las siguientes razones:

1. Porque se aceptó excluir los artículos que repetían diversos puntos en la ley del referendo, cuya inclusión consideramos en todo momento innecesaria e inconveniente en este proyecto, al significar una amenaza para la convocatoria popular de reforma constitucional que habrá de realizar en el país.
2. Porque el número de artículos se redujo significativamente quedando en este proyecto sólo aquellos temas que consideremos complementarios del referendo y algunos que se refieren a asuntos políticos que pueden tener central importancia para el país.

En todo caso, si la Comisión decide incluir en este proyecto el tema del voto preferente dejamos constancia de nuestro desacuerdo con esa reforma, que desvirtúa por anticipado el propósito de agrupación política y ordenamiento del sistema electoral que se persigue con el referendo constitucional que votarán los colombianos.

Firmado: honorables Senadores Claudia Blum de Barberi, Rafael Pardo Rueda, Andrés

González Díaz y Mauricio Pimiento Barrera.”²⁷

Posteriormente, una vez cerrado el debate general de la ponencia del Proyecto de Acto Legislativo, se abrió el debate del articulado, sometiendo a consideración, en primer término, la proposición mediante la cual se cristalizaba el acuerdo político. En el Acta de la tercera sesión en la que se debatió el Proyecto, esta parte del debate fue transcrita en los siguientes términos,

“La Presidencia interviene para un punto de orden:

A ver Senador González. Sírvase leer la proposición. La primera de ellas.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Andrés González Díaz:

Suprímase los siguientes artículos del texto propuesto por los Ponentes, les rogaría a ustedes si tienen a bien se siga la publicación, voy a leer el artículo y el acápite de los mismos cuando él existe, para que no haya duda sobre el particular.

Suprímase entonces los artículos:

Vigésimo. Inhabilidades de los Congresistas.

(...)²⁸

Esa es la proposición señor Presidente. (...)

(...)

La Presidencia somete a consideración la proposición con la modificación formulada por el honorable Senador Hernán Andrade²⁹ y cerrada su discusión la Comisión le imparte su aprobación con la mayoría requerida constitucionalmente.

Proposición número 130

Suprímense del articulado del Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, los siguientes artículos: 7º, 9º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 29, 30, 31, 32, 35, 36, 38, 40, 42, 43, 45.

Firmado honorable Senador Andrés González Díaz.”³⁰

En este contexto, la Comisión Primera aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, y 136 de 2002, Cámara, en el cual excluyó la reforma al artículo 179.³¹

3.2.1.3. En la Gaceta del Congreso N° 169 de 2003 se publicó el texto de acto legislativo aprobado por la Comisión Primera del Senado y el informe de ponencia para segundo debate en el Senado, en segunda vuelta. En el texto aprobado no se incluye modificación alguna al artículo 179 de la Carta Política. En cuanto al artículo 125 de la Carta, éste fue aprobado pero suprimiendo aquellos apartes que reiteraban parte del texto del artículo 179, así como la modificación que se había introducido sobre los efectos de la renuncia.³²

3.2.1.4. La Plenaria del Senado aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, 136 de 2002, Cámara, los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003, sin contemplar una reforma al artículo 179. En la Gaceta del Congreso 190 del 7 de mayo de 2003, se publicó el texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado por la Plenaria del Senado.³³ La Plenaria del Senado no aprobó modificación alguna al artículo 125 de la Carta.

3.2.2. Trámite en la Cámara de Representantes

3.2.2.1. En el informe de ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, publicado en la Gaceta del Congreso 220 de 2003, se introdujo nuevamente una modificación al artículo 179, pero en esta ocasión no para dejar de incluir la inhabilidad contemplada en el numeral 8°, sino para reiterarla y complementarla. En efecto, se mantuvo el texto según el cual ‘nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente’, pero se propuso agregar al final lo siguiente: ‘La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’ (artículo 10 del pliego de modificaciones presentado por los ponentes).³⁴ El cambio propuesto fue votado afirmativamente por la Comisión, tal como se encuentra consignado en la Actas de la sesión (Gaceta del Congreso 391 de 2003) y en la publicación posterior del texto aprobado por la Comisión (Gaceta del Congreso 271 de 2003).³⁵ También se incluyó una modificación

al artículo 125, pero ahora sobre un aspecto diferente al relacionado con el artículo 179 de la Carta.³⁶

3.2.2.2. En la ponencia para segundo debate en Cámara, ante la Plenaria en segunda vuelta, se acoge la decisión adoptada por la Comisión Primera de la Cámara acerca del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política de Colombia, por lo que propone adoptar el texto legal presentado en los mismos términos en que fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara. La ponencia, como se dijo, fue publicada en la Gaceta del Congreso 271 de 2003, Gaceta que también contiene el pliego de modificaciones propuesto por los ponentes para ser considerado por la Plenaria. Allí se propone introducir un párrafo transitorio al artículo 179 de la Constitución, según el cual ‘lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.’

3.2.2.3. Finalmente, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, y 136 de 2002, Cámara, en las sesiones del 16 y 17 de junio de 2003, contemplando la reforma al artículo 179 de la Carta Política.³⁷ No obstante, el párrafo transitorio al artículo 179 de la Carta Política no fue aprobado como fue propuesto por los ponentes. Se adoptó un texto distinto referente exclusivamente al numeral 8, no a todo el artículo 179, pero con un alcance mayor, puesto que no se circunscribió a las elecciones de autoridades territoriales. El párrafo transitorio adoptado por la Plenaria fue: ‘lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicara a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del Presente Acto Legislativo’.³⁸

3.2.3. Trámite de conciliación y publicación

3.2.3.1. La Comisión de Conciliación se reunió el 19 de junio de 2003 y resolvió someter a consideración la propuesta de reforma al artículo 179 de la Constitución, tal como fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.³⁹ La Plenaria del Senado aprobó el texto propuesto por la Comisión de Conciliación en la sesión del 19 de junio de 2003 (Acta 66, Gaceta del Congreso 328 de 2003); ese mismo día el texto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes (Acta 60, Gaceta del Congreso 395 de 2003).

3.2.3.2. Finalmente, el texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado fue publicado en la Gaceta del Congreso 417 de 2003 y en el Diario Oficial 45.237 del 3 de abril

de 2003.40

Una vez visto el trámite de la norma acusada, pasa la Sala a considerar el cargo de inconstitucionalidad presentado por la demanda.

4. Síntesis de los criterios jurisprudenciales aplicables

Como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte, el control de constitucionalidad de los actos legislativos se limita al examen de los cargos por vicios de procedimiento planteados en la demanda, pues “(...) 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.”⁴¹

4.1. La jurisprudencia constitucional también ha precisado que el trámite de una reforma constitucional a través del Congreso de la República no sólo debe sujetarse a lo previsto en el artículo 375 superior, sino que, además, “debe ceñirse a las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, o reglamento del Congreso, en cuanto sean compatibles con las previsiones de la Carta que regulan el procedimiento de reforma por la vía del Acto Legislativo”,⁴² sin perjuicio de lo establecido en el artículo 379 de la Carta.

4.2. Según el artículo 375, los Proyectos de Acto Legislativo deben ser tramitados en dos periodos ordinarios y consecutivos. Por lo tanto, en virtud del principio de consecutividad, no solo el proyecto formalmente considerado sino los principales temas objeto de éste, han de ser sometidos a debate y votados (afirmativa o negativamente) en cada etapa, es decir, en las respectivas comisiones constitucionales permanentes y plenarias. Tanto el proyecto como los principales temas de éste deben surtir mínimo ocho debates.

4.3. Sin embargo, no es necesario que el texto específico o el articulado mismo sea aprobado de manera idéntica en los ocho debates. El texto puede evolucionar y el articulado puede cambiar a lo largo del trámite. De ahí que el principio de consecutividad sea matizado por el principio de identidad relativa. Sin embargo, estos principios tienen manifestaciones especiales en el ámbito de los actos legislativos. Por ejemplo, en el segundo período, en el cual la aprobación requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara, “sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”. Así pues, como lo ha señalado la

jurisprudencia, “(...) el artículo 375 de la Constitución no impide que durante la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados en primera. Por el contrario, la norma constitucional expresamente señala que en el segundo período deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado.⁴³ Del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.”⁴⁴ El que la norma se refiera a ‘iniciativas presentadas’, no a textos aprobados, según la sentencia citada implica “(...) que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate.” Por tanto, concluye, “(...) en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, sí es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias.”⁴⁵

4.4. Ahora bien, de acuerdo con las reglas constitucionales propias del trámite de todo acto legislativo (entre otros, los artículos 157, 160 y 161 CP), que como se dijo, son en lo compatible aplicables a los trámites de reforma constitucional, la jurisprudencia “(...) ha precisado que las modificaciones que se surtan en un proyecto en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad y de identidad relativa, explicados previamente, es decir, (i) en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y (ii) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.”⁴⁶

4.5. La jurisprudencia ha advertido que no cualquier relación con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores basta para que se respete el principio de identidad relativa o flexible. La Corte ha descartado las relaciones ‘remotas’, ‘distantes’, o meramente ‘tangenciales’. Ha insistido la Corte en que la relación de conexidad debe ser ‘clara y específica’⁴⁷, ‘estrecha’,⁴⁸ ‘necesaria’,⁴⁹ ‘evidente’.⁵⁰ En ocasiones, refiriéndose a leyes, no a actos legislativos, según las especificidades del caso, ha exigido una relación especial de conexidad, al señalar que si la “adición” tiene autonomía normativa propia y no es de la esencia de la institución debatida en las etapas anteriores, entonces la adición es

inconstitucional.⁵¹

4.6. Para la determinación de qué constituye “asunto nuevo” la Corte ha definido algunos criterios de orden material, no formal: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente;⁵² (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;⁵³ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;⁵⁴ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.⁵⁵ En el ámbito de los actos legislativos, el concepto de asunto nuevo es más amplio porque existe una relación estrecha entre distintos temas constitucionales dadas las características de la Constitución de 1991. Así, se ha admitido que la adición de un tema de orden orgánico y funcional –un artículo sobre la participación del Ministerio Público en el nuevo sistema acusatorio– guarda relación suficiente con un aspecto sustantivo –las garantías del investigado o acusado en el proceso penal–.⁵⁶

4.7. Los principios de consecutividad y de identidad relativa fueron consagrados para el trámite de Acto Legislativo por el Congreso de la República en su Reglamento (Ley 5ª de 1992) en el artículo 226. Dice la norma, incluida en el capítulo acerca “del proceso legislativo constituyente”.

Artículo 226.— Materias que pueden debatirse. En la segunda ‘vuelta’ sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente.

El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda ‘vuelta’, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida.

En consecuencia, para alegar una violación al procedimiento constitucional de todo acto legislativo no basta con que una demanda demuestre que el texto de éste es diferente del que se aprobó al culminar la primera vuelta. Como lo ha señalado la jurisprudencia “(...) es necesario mostrar en qué medida esa diferencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un tema nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo

periodo legislativo.”⁵⁷ Al respecto, el punto de comparación es la “institución” que se reforma. Para la jurisprudencia de la Corte constitucional no resulta vulnerado el principio de consecutividad, así haya textos no votados en los ocho debates, si se mantiene el tipo de relación de conexidad, indicado anteriormente, entre las variaciones de contenido que haya podido tener la iniciativa a lo largo del trámite legislativo.⁵⁸

4.8. Ahora bien, teniendo en cuenta las reglas anteriores, la Corte ha precisado que los cambios en el texto pueden ser considerables, si se respeta el principio de identidad relativa, a partir de los temas principales del proyecto, no de un artículo específico.⁵⁹ Por tal motivo la Corte ha sostenido que en “(...) el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo.”⁶⁰ También ha concluido la jurisprudencia que el principio de consecutividad exige que el objeto de lo decidido a lo largo de los ocho debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. En caso de contradicción o de divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación.⁶¹

4.9. No obstante, una modificación introducida en la segunda vuelta, es inconstitucional si contempla un cambio de un grado tal, que constituye una modificación esencial (artículo 226 Ley 5ª de 1992, citado arriba). Para determinar si la adición implica una “modificación esencial”, la Carta ha distinguido entre cambios que ‘precisan’⁶² o ‘delimitan’⁶³ la decisión adoptada en las etapas interiores y estuvieron siempre presentes a lo largo de todo el debate, los cuales son admisibles, y los cambios que son evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo,⁶⁴ los cuales son inconstitucionales.

4.10. Finalmente, respecto de los artículos transitorios agregados durante la segunda vuelta de la formación de un acto legislativo, la Corte ha declarado su constitucionalidad cuando su contenido (i) guarda relación de ‘conexidad evidente’⁶⁵ con las decisiones adoptadas a lo largo de todas las etapas del trámite legislativo, así no se haya tomado una decisión ‘específica’ sobre el texto acusado, y (ii) su función dentro de la reforma constitucional

adoptada sea necesariamente instrumental, en la medida en que busca disipar una controversia interpretativa o evitar un vacío jurídico o precisar como ha de hacerse la transición del régimen anterior al nuevo establecido por la reforma constitucional demandada.

Pasa entonces la Corte a analizar si en el presente caso, los apartes normativos acusados e introducidos por el Congreso durante la segunda vuelta, constituyen o no una violación al principio de consecutividad aplicable a las reformas constitucionales.

5. La adición al numeral 8° del artículo 179 de la Carta Política efectuada por el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible.

En el presente caso, luego de revisar lo ocurrido durante el trámite del Proyecto del Acto Legislativo 01 de 2003 en el Congreso, la Corte considera que el aprobar el artículo 10 se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible o relativa.⁶⁶

5.1. Desde el inicio del trámite del Acto Legislativo 01 de 2003 se sometió a consideración del Congreso de la República una reforma al ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’, específicamente a lo contemplado al respecto en el artículo 179 de la Constitución. Se plantearon, entre otras, dos propuestas: (i) ampliar la causal de inhabilidad contemplada en el numeral cuarto y (ii) no incluir la causal de inhabilidad contemplada en el numeral octavo de dicho artículo. La segunda propuesta —no incluir el numeral octavo—, pretendía flexibilizar el régimen de inhabilidades, en cuanto a la posibilidad de ser elegido para dos corporaciones o dos cargos públicos a la vez, o para un cargo y una corporación, cuando los periodos coinciden, así sea temporalmente. Como se mostró a lo largo de la reconstrucción de lo ocurrido en el trámite durante la primera vuelta [ver apartado 3 de las consideraciones], las modificaciones al régimen de inhabilidades, y en especial con relación al artículo 179 en primera vuelta, se sometieron a votación, se permitió la discusión y se votó. El tema no fue muy discutido en los debates en los que se sometió a consideración. Hubo algunas alusiones tangenciales al tema, como la que se hizo en la Comisión Primera del Senado [ver apartado 3.1.1.2].⁶⁷ Cabe mencionar también, que desde el inicio del trámite del Proyecto se incorporó en el artículo 8° una modificación al artículo 125 de la Constitución, que replicaba el texto del numeral 8° del artículo 179, duplicidad que de hecho fue objeto de

debate, como se mencionó previamente en estas consideraciones.⁶⁸

5.1.1. El primer debate se surtió en la Comisión Primera del Senado, corporación que decidió no incluir la causal de inhabilidad contemplada en el numeral 8° del artículo 179, otros numerales del régimen de inhabilidades de los congresistas se modificaron. La Plenaria del Senado, en segundo debate, también resolvió no incluir el numeral 8° y modificaron otros numerales del régimen de inhabilidades de los congresistas (artículo 179 de la Carta Política). Tanto la Comisión como la Plenaria mantuvieron la adición al artículo 125 de la Carta, replicando el texto suprimido del numeral 8° del artículo 179.

5.1.2. La Comisión Primera de la Cámara resolvió aprobar la eliminación del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política, al igual que la Plenaria de la Cámara. Sin embargo, en esta Cámara se modificó de manera diferente al Senado el régimen de inhabilidades de los congresistas —se modificaron otros numerales del artículo 179—. Adicionalmente, se mantuvo la adición de los dos párrafos al artículo 125 aprobada por el Senado, añadiéndole una frase al segundo de ellos, a saber, ‘la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’.

5.1.3. Como los textos del Proyecto acerca de las modificaciones al régimen de inhabilidades de los congresistas aprobados en cada Cámara fueron diferentes,⁶⁹ se convocó a una Comisión de Conciliación. Ésta propuso modificar únicamente los numerales 2°, 3° y 4° del artículo 179. El texto propuesto fue aprobado por la Plenaria de ambas Cámaras y luego publicado, al terminarse la primera vuelta.⁷⁰ Así pues, en la medida que la institución reformada en este caso es el ‘régimen de inhabilidades de los Congresistas’, el cual tiene su principal concreción en el artículo 179, visto en su conjunto, el ámbito de la Comisión de Conciliación comprendía dicho régimen y dicho artículo, dado que, como se dijo, el Senado y la Cámara habían aprobado textos distintos de tal precepto constitucional.⁷¹ La Comisión de Conciliación mantuvo también la modificación al artículo 125 de la Constitución [ver al respecto el apartado 3.1.3. de las consideraciones].

5.1.4. Posteriormente, en el primero de los debates de la segunda vuelta, la Comisión Primera del Senado decidió suprimir del Proyecto de Acto Legislativo la modificación al ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’, excluyendo de la reforma política cualquier

propuesta de cambio al artículo 179 de la Constitución.⁷² Dicha exclusión se hizo sometiendo a votación una proposición supresiva. A su vez, se suprimió la adición de los dos párrafos al artículo 125 de la Constitución, aprobado en la primera vuelta, uno de los cuales repetía lo dicho por el numeral 8° del artículo 179 de la Carta. En el segundo de los debates ante la Plenaria del Senado, en la segunda vuelta, no se tomó decisión alguna al respecto; el asunto no se sometió a consideración de la Plenaria, no se sometió a votación ni a discusión, ni mucho menos se votó o se aprobó. La decisión con respecto a la modificación del artículo 125 de la Carta se mantuvo en la Plenaria, sin que se tomara una decisión expresa sobre la supresión del párrafo mencionado.

5.1.4.1. Para la Corte Constitucional, la Plenaria del Senado violó el principio de consecutividad en lo que respecta a la reforma al ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’, al no tomar una decisión explícita en el sentido de no reformar el artículo 179 de la Constitución Política. Como consecuencia de ello, no podía continuar el trámite de dicha modificación. En el informe de ponencia para este segundo debate en la Plenaria del Senado (el 6° de los ocho debates que exige la Constitución), se hace referencia a que la Comisión Primera votó una proposición supresiva acerca de dicha reforma, la cual fue sometida a votación y fue aprobada. Sin embargo, la Plenaria del Senado no decidió nada al respecto; no hubo discusión ni sometió a debate el asunto. Por tanto, no hubo una voluntad de la Plenaria del Senado de la República durante la segunda vuelta, con relación a la reforma la ‘régimen de inhabilidades de los congresistas’. Se quebró, entonces, el principio de consecutividad, al omitirse en el trámite en el Senado, en segunda vuelta de un Acto Legislativo, cualquier tipo de manifestación que represente la realización de uno de los debates constitucionalmente exigidos.

5.1.4.2. Caso diferente fue el de la Comisión Primera del Senado al votar sobre la proposición supresiva de varios artículos, pues ello implica decidir de fondo un asunto. Votar una decisión supresiva supone (i) tomar materialmente una decisión, (ii) la cual consiste en decidir ‘no reformar un punto específico’. Además, del contexto se deduce que la proposición supresiva no buscaba en este caso impedir o evitar una decisión sobre el tema; al contrario, como se dijo, con su actuación la Comisión adoptó la decisión de ‘no reformar’.

5.2.1. En los debates ante la Comisión Primera de la Cámara y la Plenaria, en la segunda vuelta, en el 7° y el 8° debate, los Representantes retoman la cuestión del régimen de

inhabilidades, específicamente, la modificación del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución. En tal sentido, la Comisión Primera de la Cámara aprobó la proposición de adicionar al numeral en cuestión el siguiente texto: ‘La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’. La Plenaria de la Cámara, por su parte, también decidió que no se debía dejar de incluir el numeral 8° del artículo 179, e indicó que en todo caso, la renuncia a alguno de los cargos, o a alguna de las corporaciones, ‘no elimina la inhabilidad’. A su vez, la Plenaria aprobó la inclusión de un párrafo transitorio, en virtud del cual dispuesto en numeral 8°, ‘no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo’.

5.2.2. Así pues, la Cámara de Representantes desconoció el principio de identidad relativa o flexible, al introducir en el 7° y el 8° debate en la segunda vuelta de una reforma constitucional, una modificación esencial al régimen de inhabilidades de los congresistas –específicamente, a la inhabilidad contemplada en el numeral 8° del artículo 179-. La propuesta de párrafo transitorio al artículo 179 de la Carta Política que fue sometida a consideración de la Plenaria de la Cámara en el octavo debate decía:

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales inmediatamente siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

El párrafo proponía crear, de manera transitoria, una excepción para la elección de ‘las autoridades territoriales’ que no había sido considerada, sometida a votación o aprobada en ninguno de los debates anteriores. En todo caso, esta proposición no fue acogida por la Plenaria. La Corporación optó por aprobar el párrafo transitorio en los siguientes términos

‘Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.’

Para la Corte Constitucional, esta nueva versión del párrafo transitorio tiene relación con el numeral 8°, por lo que en sentido estricto no se trata de un ‘asunto nuevo’; guarda relación

de conexidad con el tema de la inhabilidad del numeral 8° del artículo 179 de la Constitución. No obstante, se trata de una modificación que “afecta la esencia de lo aprobado” en primera vuelta y luego en los debates de la segunda vuelta, cambios que están prohibidos por el artículo 157 y 375 de la Carta así como por el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, según la interpretación que de él ha hecho la jurisprudencia constitucional citada en el apartado [4.1.7.] de esta sentencia. Lo que hace el párrafo transitorio, aprobado de manera abrupta al final del proceso de reforma constitucional, es crear una excepción temporal, presentada como artículo transitorio, cambiando así la esencia que según los propios representantes, ‘siempre’ ha tenido el artículo 179, numeral 8°.73 No es esta una simple precisión de la inhabilidad porque la permanencia o no de ésta después de la renuncia es una cuestión medular atinente a los efectos básicos de dicha inhabilidad.

5.2.3. Además, tampoco se puede considerar que el párrafo es un “instrumento necesario” para el tránsito normativo. No lo es porque en realidad el numeral 8° del artículo 179 fue reformado para admitir que la renuncia eliminaba la inhabilidad de manera retroactiva. Siendo ese el alcance y el sentido de la decisión del Congreso, el párrafo transitorio constituye en realidad una restricción de la inhabilidad puesto que en virtud de él quienes hubieren renunciado antes del acto legislativo no estuvieron ni estarían inhabilitados. Otra sería la situación si la decisión del Congreso hubiere sido reformar la inhabilidad en su contenido y su ámbito, en lugar de mantenerla. El hecho de que la norma agregada en el octavo debate sea calificada de disposición transitoria, no altera su contenido material de norma exceptiva de una prohibición que, según la interpretación que sostuvo la Cámara de Representantes, existe desde 1991.

Dicha excepción, con efectos retroactivos, no estuvo presente a lo largo del debate, ni fue discutida en los ocho debates, ni fue aprobada o negada en las etapas anteriores de la primera y la segunda vuelta. En consecuencia, se trata de una adición que desconoce el principio de identidad relativa o flexible, por cuanto modifica la esencia de lo que se había decidido; concretamente, mantener la inhabilidad del numeral 8° tal como había sido consagrada en 1991, cuyo texto fue repetido de manera idéntica en la disposición acusada. Por tanto, la Corte declara inconstitucional este párrafo.

5.2.4. Ahora bien, para poder lograr el efecto deseado con el párrafo transitorio, esto es, incluir una excepción, con efectos retroactivos, a la inhabilidad contemplada en el numeral 8°

del artículo 179, fue preciso, previamente, adicionar una modificación a dicho numeral. Existe pues, una relación inescindible entre el párrafo transitorio y la frase introducida al numeral 8°, pues para establecer la excepción a la regla del 'régimen de inhabilidades' contenida en dicha disposición, era preciso, en primer lugar, fijar como interpretación de la inhabilidad su permanencia después de la renuncia, y en segundo lugar, crear una excepción mediante el párrafo a dicha permanencia con efectos retroactivos.

5.2.5. Por ende, tanto por la estrecha relación que existe entre el párrafo transitorio y la frase final adicionada al numeral 8° del artículo 179, como por el hecho de que ambos cambios propuestos implican que se altere la esencia de lo que hasta ese momento había sido aprobado y que fueron introducidos tan sólo en los últimos dos de los ocho debates que según la Constitución deben surtir los Actos Legislativos, es preciso concluir que ambos cambios desconocen el principio de identidad flexible. En consecuencia, todo el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003 será declarado inexecutable.

6. El numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política sigue vigente, sin solución de continuidad.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional declarará inexecutable el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003. No obstante, parte del contenido de dicho artículo 10 coincide con el numeral 8° del artículo 179 puesto que la reforma adicionó textos a esta disposición originaria de 1991. En consecuencia, es necesario plantear la cuestión acerca de cuál es el efecto de dicha decisión. Alguien podría suponer que el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política de 1991, tal como fue aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente, rigió hasta el día en que entró en vigencia el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003 que modificó la norma constitucional. Y a su vez, suponer que éste último rigió hasta que la Sala Plena de esta Corporación decidió declararlo inexecutable.

No obstante, si se comparan los textos del artículo 179, numeral 8°, original y el que lo sustituyó en virtud del Acto Legislativo, es claro que el texto es exactamente el mismo. En efecto,

Constitución Política de Colombia, artículo 179.- No podrán ser congresistas: (...) 8°- Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 10.- No podrán ser congresistas: (...) 8°- Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. [La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.]

Así pues, es claro que el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003 en ningún momento derogó el numeral 8° del artículo 179 de la CP, tan sólo reiteró el texto constitucional por razones de claridad en el trámite legislativo. La norma del Acto Legislativo no alteró la vigencia del numeral 8°, únicamente adicionó una frase final y un párrafo.

En conclusión, el numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política se encuentra vigente desde el momento en que fue expedido por la Asamblea Nacional Constituyente hasta el día de hoy, sin solución de continuidad.

Finalmente, como la presente sentencia se limitó a analizar los cargos formulados por la demanda presentada contra el artículo 10 del Acto Legislativo de 2003, en razón a las violaciones por vicios de procedimiento, no implica un pronunciamiento sobre si la renuncia elimina la inhabilidad. La jurisprudencia que ha interpretado los alcances del numeral 8°, se ha encargado de abordar la cuestión.

VIII. 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

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 10º del Acto Legislativo 01 de 2003, mediante el cual se adicionó el numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

CON ACLARACION DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-332 de 2005

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN ACTO LEGISLATIVO QUE ADOPTO REFORMA POLITICA-Vulneración durante el trámite en segunda vuelta cuando la Comisión Primera del Senado decidió excluir lo relacionado con el régimen de inhabilidades de los congresistas (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-5323

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Actor: Alfonso Clavijo González

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el debido respeto por la mayoría de la Corte y por el magistrado ponente, aclaro mi voto respecto de una cuestión puntual a la que se hace referencia en la sentencia.

Concuerdo con la mayoría en la declaratoria de inexecutable de la disposición demandada por desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, no obstante, a mi juicio la vulneración de tales principios tuvo lugar durante el trámite en segunda vuelta del proyecto de reforma constitucional, de manera específica cuando la Comisión Primera del Senado decidió excluir de la así denominada reforma política lo relacionado con el régimen de inhabilidades de los congresistas.

En efecto, como se consigna en la sentencia la disposición demandada fue introducida en el

primer debate en primera vuelta de la Comisión Primera Constitucional Permanente Cámara de Representantes, por medio de una proposición aditiva del representante Roberto Camacho⁷⁴, la cual fue aprobada en la sesión del 25 de noviembre de 2002.

Posteriormente en la Gaceta No. 567, de diciembre 6 de 2002, fue publicado el informe de ponencia para segundo debate en primera vuelta del proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara, 01 de 2002 Senado, en la misma Gaceta se publica el texto aprobado en comisión en primera vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002 del senado, 136 de 2002 Cámara.⁷⁵ En la sesión ordinaria que tuvo lugar el nueve (9) de diciembre de 2002, se somete a votación y es aprobado el aparte demandado⁷⁶.

Debido a que el texto demandado no había surtido trámite en la primera vuelta del Senado fue sometido a conciliación. La Conciliación tuvo lugar el día 13 de diciembre de 2002 y el Acta de conciliación fue aprobada el 16 de diciembre del mismo año. En la Gaceta del Congreso No. 32 de 2003 se publicó el Acta No. 39 de 16 de diciembre de 2002, contentiva del texto definitivo conciliado, aprobado por la Plenaria del Senado, en primera vuelta (fls. 4 a 14, cuaderno 6). En éste se consagra el párrafo 2º del artículo 8º del Acto Legislativo, en los siguientes términos:

Parágrafo 2º. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

Finalmente, en la Gaceta No. 592 de 16 de diciembre de 2002 se publica el texto definitivo al Proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, con la siguiente redacción:

Artículo 8º. Periodos Institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los dos párrafos siguientes:

Parágrafo 1º. Los periodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de

elección en la rama ejecutiva, los Organismos de Control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Parágrafo 2°. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el periodo para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

En el trámite de segunda vuelta el texto del proyecto de Acto Legislativo fue publicado en el Diario Oficial No. 45.071 de 2003. En la Gaceta del Congreso No. 146 de 2003 aparece la ponencia para primer debate en segunda vuelta -Senado- del proyecto en cuestión. En el artículo 8º los ponentes transcribieron el texto aprobado en primera vuelta, que coincide con el propuesto por ellos. El parágrafo 2º dice:

Parágrafo 2º. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

En la Gaceta del Congreso No. 169 de 2003 se publicó el texto de Acto Legislativo aprobado por la Comisión Primera del Senado y el informe de ponencia para segundo debate en el Senado, en segunda vuelta. En el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado en sesiones del 9 y 10 de abril de 2003 son suprimidos los dos párrafos adicionales del artículo 125 de la Constitución Política. Entonces, debido a una decisión expresa de la Comisión la disposición demandada fue suprimida del proyecto. Sin embargo, posteriormente el texto fue aprobado por la plenaria del Senado sin que se hiciera mención de la voluntad del órgano legislativo de incluir nuevamente los artículos suprimidos en el cuerpo de la

reforma.

En la Gaceta del Congreso No. 190 de 2003 se publicó el texto del Acto Legislativo aprobado por la Plenaria del Senado en segunda vuelta los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003 (fls. 55 a 70, cuaderno 6). En la Gaceta del Congreso No. 328 de 2003 se publicó el Acta No. 66 de 19 de junio de 2003, contentiva del texto definitivo conciliado, aprobado por la Plenaria del Senado, en segunda vuelta (fls. 71 a 132, cuaderno 6). En éste aparece el artículo 10 del Acto Legislativo tal y como figura en el hoy Acto Legislativo 01 de 2003:

Artículo 10. El numeral 8º del artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.

En segunda vuelta de la Cámara de Representantes el texto demandado aparece en el numeral 8 del artículo 179, debido a que en la Plenaria del Senado fue incorporado a esta última disposición, fue aprobado en primer debate el 3 de junio de 2003, como consta en la Gaceta 391 de 6 de agosto del mismo año. Luego aparece en el ponencia para segundo debate en segunda vuelta, en la Gaceta 271 de 2003. Finalmente fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, como consta en la Gaceta del Congreso No. 378 de 31 de julio de 2003.

Como las distinciones mencionadas no inciden en la decisión, respetuosamente aclaro mi voto.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-332/2005

TRAMITE LEGISLATIVO-Irregularidades irrelevantes (Aclaración de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Vicios relevantes que han sido subsanados por el mismo Congreso (Aclaración de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Principio de corrección formal de los procedimientos (Aclaración de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Vicios relevantes que no han sido convalidados por el Congreso y que pueden ser corregidos posteriormente (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Pasos que deben seguirse cuando se detectan irregularidades (Aclaración de voto)

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Casos en que pueden considerarse subsanables (Aclaración de voto)

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Carácter subsanable no puede ser de interpretación muy restringida (Aclaración de voto)

El solo hecho de que durante el proceso legislativo se produzca el desconocimiento de normas de rango superior no puede llevar per se a concluir que se está en presencia de un vicio insubsanable. Ahora bien, la teleología o finalidad del parágrafo artículo 214 constitucional aboga porque el trabajo legislativo sea en lo posible preservado, en todos aquellos eventos en que por la naturaleza de las cosas sea factible enmendar los vicios de trámite que puedan presentarse, por lo cual el carácter subsanable de un vicio no puede ser de interpretación muy restringida, admitiendo, eso sí, los límites referentes a los defectos de trámite de gran envergadura, que significan graves atentados contra principios o valores constitucionales.

VICIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Procedimiento de saneamiento/VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Término para el saneamiento (Aclaración de voto)

En lo referente al tema de cuándo los vicios de trámite pueden ser subsanables, el suscrito una vez más expresa que lo propio del trámite de subsanación o saneamiento previsto por el constituyente y regulado por el legislador orgánico es que el mismo no necesariamente implica la repetición de todas las fases subsiguientes del proceso legislativo, a la manera de las nulidades procesales que se presentan en sede jurisdiccional. A esta conclusión se llega a partir de lo prescrito por el artículo 202 del Reglamento del Congreso, que señala un plazo de treinta días para que dentro de él se produzca el saneamiento del vicio. Resulta obvio que el

plazo legal de treinta días mencionado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 no puede ser entendido como aquel dentro del cual debe rehacerse todo el proceso de expedición de la ley subsiguiente al defecto detectado, pues de esta manera cualquier vicio originado antes del primer debate en la cámara que dio inicio al trámite, o durante este debate, difícilmente podría ser convalidado. Obviamente, para que no sea necesario repetir todo el proceso legislativo subsiguiente al vicio, la etapa en que se produjo el defecto debe ser separable del trámite subsiguiente, de manera que la corrección del proceso sea lógicamente posible, asunto que necesariamente debe ser juzgado en cada caso particular.

Referencia: expediente D-5323

Demandante: Alfonso Clavijo González

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del acto legislativo 10 de 2003.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, aclaro el voto en el asunto de la referencia, por las razones jurídicas que paso a expresar:

1. En la presente oportunidad, la Corte encontró que el artículo 10º del Acto Legislativo 01 de 2003 era inexecutable por razones del trámite impartido para su aprobación, pues en él se había desconocido el principio de identidad relativa o flexible.

Aunque comparto íntegramente las razones que en la presente oportunidad llevaron a adoptar la anterior decisión, y considero que la disposición efectivamente se encontraba afectada de un vicio relevante e insubsanable, estimo que la Sentencia debió haber abordado el estudio de dos asuntos que fueron omitidos: (i) el de la naturaleza del defecto detectado, y (ii) el de la posibilidad de subsanación que eventualmente hubiera podido presentarse. En efecto, el examen de cualquier cargo de inconstitucionalidad por razones formales impone a la Corte detenerse a estudiar estos asuntos, pues como ha sido explicado por ella misma en reiterados pronunciamientos, no todos los errores en el trámite tienen la misma naturaleza y gravedad, y en ciertos casos pueden admitir convalidación.

Ciertamente, en ocasiones anteriores a la presente la jurisprudencia de esta Corporación, refiriéndose al trámite de la leyes, había explicado cómo algunas irregularidades en el procedimiento no son tan relevantes como para determinar su inconstitucionalidad; otras son relevantes pero pueden haber sido convalidadas por el propio Congreso de la República; unas más, siendo así mismo relevantes y no habiendo sido remedidas por el órgano legislativo, admiten la posibilidad de subsanación por orden de la Corte Constitucional en virtud de lo previsto por el párrafo del artículo 241 de la Carta; y sólo una última categoría determina la inconstitucionalidad insubsanable por vicios de procedimiento. Así lo había recordado el suscrito en algunos salvamentos de voto⁷⁷, en donde al respecto había hecho el siguiente recuento de tal postura jurisprudencial:

“De otro lado, ya en otras ocasiones anteriores la jurisprudencia, refiriéndose al trámite de la leyes, había explicado cómo algunas irregularidades en el procedimiento no son de tanta envergadura como para llegar a afectar la validez del acto, al punto de originar su inconstitucionalidad. A esta clase de irregularidades la Corte les había reconocido un carácter “irrelevante”. Para reconocer cuándo se está en presencia de esta clase de vicios intrascendentes, la jurisprudencia había señalado que si la actuación no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Constitución, el defecto del trámite podía estimarse irrelevante.⁷⁸

“También había sido explicado por la Corte que en ciertas ocasiones se presenta otra categoría de vicios que si bien son relevantes, es decir susceptibles de afectar la validez del acto producido por el legislador, han sido subsanados durante el mismo trámite legislativo surtido en el Congreso, por lo cual, en estos casos no procede la declaración de inexecuibilidad. Se trata entonces de vicios relevantes pero convalidados, que en aplicación del principio de prevalencia de lo sustancial sobre lo procesal no deben dar lugar al pronunciamiento de inexecuibilidad de la Corte.⁷⁹

“Además, a esta posibilidad que tiene el mismo Congreso de subsanar el trámite se refiere expresamente la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, que en su artículo 2° consagra el “principio de corrección formal de los procedimientos”, según el cual en la interpretación de tal Reglamento debe tenerse en cuenta que es posible 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.” También el artículo 5° ibidem alude a esta posibilidad de convalidar lo actuado, cuando al señalar qué clase de vicios son insubsanables prescribe:

“ARTICULO 5o. Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

“1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

“2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

“PARAGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional.”

“A este catálogo de irregularidades hay que agregar una tercera clase de vicios, que es la de aquellos que, si bien son relevantes y no han sido convalidados por el mismo Congreso, son susceptibles de ser corregidos posteriormente, para lo cual la misma Constitución y la Ley 5ª de 199280 confieren a la Corte la competencia para ordenar la subsanación correspondiente. En este sentido, el párrafo del artículo 241 indica que “cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”⁸¹ Finalmente, aparecen aquellos vicios insubsanables que originan la inexequibilidad formal del acto sujeto a control de la Corte.

“Así pues, dentro de la gama de irregularidades que pueden presentarse en la tramitación de los actos que expide el Congreso en su doble calidad de legislador y constituyente derivado no todos tienen la virtud de originar la inconstitucionalidad de la actuación, por lo que el examen de la Corte, en respeto del principio democrático, debe descartar, en su orden: (i) el

carácter irrelevante del vicio; (ii) su previa convalidación por el propio Congreso de la República; (iii) y, por último, si lo anterior no se presenta, el carácter subsanable del vicio que aun subsiste. Esto implica que existan unos pasos que debe seguir el juicio de inconstitucionalidad por razones del trámite, cuando se detecta la presencia de cualquier alteración. Tales pasos habían sido descritos con precisión por la Corte así:

“Así, para que el juez constitucional constate que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley es necesario que examine (i) si la entidad del defecto es tal que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) si en realidad es un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado durante el trámite de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.” 82

Así pues, siendo evidente que no todas las irregularidades en el procedimiento son tan relevantes como para determinar la inconstitucionalidad de la ley, y que algunas son relevantes pero pueden haber sido convalidadas o tienen vocación de serlo, el juez constitucional tiene la obligación de examinar frente a qué tipo de irregularidad está, y en caso de establecer que se trata de un verdadero vicio de inconstitucionalidad, tiene que estudiar si fue convalidado o si tiene la posibilidad de serlo, cosa que no hace el presente fallo.

2. Ahora bien, profundizando en torno del asunto de cuándo un vicio puede considerarse subsanable, también en salvamentos de votos anteriores el suscrito había expuesto su posición⁸³, explicando lo siguiente:

El artículo 5° de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso es del siguiente tenor:

“ARTICULO 5o. Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

“1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En

este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

“2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

“PARAGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional.” (Negrillas fuera del original)

A pesar de que la jurisprudencia le ha reconocido a la disposición anterior un carácter meramente enunciativo, ella describe ilustrativamente la naturaleza de los vicios que deben estimarse insubsanables; a este respecto, si bien señala que no es posible reparar defectos que atenten contra “condiciones constitucionales” y “garantías constitucionales fundamentales”, es clara en señalar que la falta de tales “condiciones” o el desconocimiento de esas “garantías” se refiere a: (i) las circunstancias mismas en que se produce la “reunión de congresistas”, y no a cualquiera de los actos que dentro de tal reunión se cumplen; y (ii), la vulneración de garantías no es cualquiera, sino el desconocimiento de una de aquellas consideradas “fundamentales”, es decir de los mismos derechos constitucionales. De esta forma, el artículo 5º de la Ley 5ª de 1992 permite entender lo que el legislador estatutario considera insubsanable, concepto bajo el cual sólo pueden entenderse cobijados aquellos defectos de trámite de gran envergadura, que significan graves atentados contra principios o valores constitucionales.

De lo anterior se deriva que el solo hecho de que durante el proceso legislativo se produzca el desconocimiento de normas de rango superior no puede llevar per se a concluir que se está en presencia de un vicio insubsanable. Ahora bien, la teleología o finalidad del párrafo artículo 214 constitucional⁸⁴ aboga porque el trabajo legislativo sea en lo posible preservado, en todos aquellos eventos en que por la naturaleza de las cosas sea factible enmendar los vicios de trámite que puedan presentarse, por lo cual el carácter subsanable de un vicio no puede ser de interpretación muy restringida, admitiendo, eso sí, los límites antes comentados referentes a los defectos de trámite de gran envergadura, que significan graves atentados contra principios o valores constitucionales.

3. Finalmente, en lo referente al tema de cuándo los vicios de trámite pueden ser subsanables, el suscrito una vez más expresa que lo propio del trámite de subsanación o saneamiento previsto por el constituyente y regulado por el legislador orgánico es que el

mismo no necesariamente implica la repetición de todas las fases subsiguientes del proceso legislativo, a la manera de las nulidades procesales que se presentan en sede jurisdiccional. A esta conclusión se llega a partir de lo prescrito por el artículo 202 del Reglamento del Congreso, que señala un plazo de treinta días para que dentro de él se produzca el saneamiento del vicio. Ciertamente, el proceso legislativo ordinario regulado por los artículos 157, 158 y 160 de la Carta implica que el respectivo proyecto debe: 1) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando, en cada caso, el quórum previsto por los artículos 145 y 146 de la Constitución; 3) observar los términos de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución. Por último, haber obtenido la sanción gubernamental. Visto lo anterior, resulta obvio que el plazo legal de treinta días mencionado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 no puede ser entendido como aquel dentro del cual debe rehacerse todo el proceso de expedición de la ley subsiguiente al defecto detectado, pues de esta manera cualquier vicio originado antes del primer debate en la cámara que dio inicio al trámite, o durante este debate, difícilmente podría ser convalidado.

Obviamente, para que no sea necesario repetir todo el proceso legislativo subsiguiente al vicio, la etapa en que se produjo el defecto debe ser separable del trámite subsiguiente, de manera que la corrección del proceso sea lógicamente posible, asunto que necesariamente debe ser juzgado en cada caso particular. Sobre este supuesto, la célula congresual correspondiente puede proceder a repetir el trámite defectuoso, sin necesidad de que se rehaga toda la actuación posterior. En efecto, recuérdese que en aplicación del principio de identidad flexible las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aunque no hayan sido considerados en la comisión o en la otra cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. No obstante, de otro lado, los principios de identidad y consecutividad exigen que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, por lo cual (i) los cambios introducidos en el segundo debate deben referirse a temas tratados y aprobados en primer debate, y (ii) los temas sobre los que versan los cambios deben guardar estrecha relación con el contenido del proyecto⁸⁵. Por lo anterior, lo aprobado en primer debate sí puede

incidir en la materia sobre la cual puede versar el segundo debate, y sobre los textos que puede aprobar la plenaria en ese momento. De esta manera, de cara a la posibilidad de subsanar vicios en el trámite, en algunos casos el primer debate puede llegar a ser una etapa inseparable del segundo debate; no obstante, esta no es una regla general, sino que tal inseparabilidad debe ser juzgada en cada caso particular, dependiendo de las circunstancias del proceso legislativo de la ley que concretamente se estudia.

En el caso de la presente Sentencia, a juicio del suscrito sí se presentaba esa inseparabilidad que obligaría a repetir todo el trámite del Acto Legislativo, por lo cual el vicio detectado sí era de naturaleza insubsanable. Por esa razón comparto plenamente la decisión adoptada, y en ese sentido las anteriores líneas constituyen sólo una aclaración, que explica por qué la Sentencia debió haber abordado expresamente la exposición de las razones que hacían relevante el vicio detectado e imposible la subsanación posterior.

Fecha ut supra,

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALVARO TAFUR GALVIS A LA SENTENCIA C-332 DE 2005

Referencia: expediente D-5323

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Por compartir plenamente las consideraciones expresadas en la aclaración de voto presentada por el Doctor Manuel José Cepeda Espinosa, adhiero integralmente al contenido del mismo.

Fecha ut supra.

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C - 332 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

DEBATE PARLAMENTARIO-Inexistencia (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D- 5323

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar mi voto respecto de esta sentencia, con base en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, el tema de la reforma del numeral 8 del artículo 179 de la Constitución no fue discutido en primera vuelta. Este tema es distinto del tema planteado por la Senadora Blum, que se refirió a una inhabilidad distinta respecto de la posibilidad de que los congresistas pudieran ser nombrados ministros o embajadores, mientras que la inhabilidad del numeral 8) se refiere a la incompatibilidad de ser elegido para dos o mas cargos, es decir, elección y no nombramiento. Es distinto cuando se tiene a consideración una propuesta de norma expresa para debatir.

De otra parte, el punto en cuestión ya se había sacado del proyecto al comienzo de la segunda vuelta en el Senado, porque se consideró, como lo indicó entonces el Gobierno, que interfería el debate simultáneo que se estaba dando en torno de la ley que convoca al referendo.

2. En segundo lugar me permito llamar la atención sobre el origen de este numeral en los debates de la Asamblea Constituyente, la cual buscó acabar con la posibilidad de que una misma persona fuera elegida simultáneamente para varios cargos, lo cual era viable bajo la Constitución anterior, por lo que su eliminación no puede pasar sin debate.

3. De acuerdo con lo expuesto, debo concluir que de ninguna manera se puede llegar a un tema de reforma constitucional por mera inferencia, sino que todas las propuestas deben debatirse y aprobarse debidamente. Este caso es todavía más grave, porque ni siquiera se propuso ni se debatió la propuesta concreta de reformar el numeral 8), aunque haya habido decisión. Por otra parte, este punto específico no se puede considerar englobado en el tema general de las inhabilidades, pues difiere de lo planteado en el Senado respecto del nombramiento de los Congresistas en otros cargos, que no es lo mismo que ser elegido. La Constitución dispone que si una iniciativa no es aprobada no pasa a la siguiente etapa.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-332 de 2005

Referencia: Expediente D-5323

Demandante: Alfonso Clavijo González

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 del Acto Legislativo 01 de 2003

Magistrado Ponente

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

En esta oportunidad me limitaré a reiterar lo que he señalado en otras aclaraciones o salvamentos de voto, puesto que no considero pertinente explicar en extenso mi posición sobre lo decidido en la presente sentencia. Basta con señalarla públicamente al votar y firmar la sentencia, y con expresar mi criterio sobre las opiniones disidentes.

A diferencia de lo que sucede en otros países de tradición romano-germánica, en Colombia

existe una sólida y saludable tradición de pluralismo en el ejercicio de la magistratura.⁸⁶ Esta se refleja en tres aspectos: (i) el voto de los magistrados es conocido y divulgado, usualmente en un comunicado oficial de la Corte, lo cual permite a los ciudadanos conocer la posición de cada magistrado, (ii) las sentencias son firmadas por todos los magistrados, lo cual le permite a cada uno señalar públicamente, debajo de su rúbrica, si aclara o salva el voto, (iii) las deliberaciones constan en un acta accesible al público inmediatamente después de ser aprobada por el Pleno de la Corte donde se recogen los argumentos de cada magistrado, y (iv) a la correspondiente sentencia se deben adjuntar las opiniones disidentes de los magistrados, si las hay, o sea, los salvamentos o aclaraciones de voto. Además, la Secretaria General puede certificar cómo voto cada magistrado, si un interesado así lo solicita.

Habría, por supuesto, casos en que dicha contribución se logre mejor escribiendo una opinión separada, siempre dentro del mayor respeto por la institución. Así lo estimé necesario, por ejemplo, en la sentencia sobre el aborto (C-355 de 2006), la cual compartí enteramente. Escribí una aclaración de voto a dicha sentencia para agregar algunos argumentos fundados en el derecho comparado, con el fin de dar elementos de juicio orientados a impulsar desarrollos futuros en la materia, no para criticar la sentencia.⁸⁸ En cambio, en la primera sentencia en la cual participé sobre la igualdad de las parejas del mismo sexo (SU-623 de 2001), escribí un salvamento de voto conjunto para tratar de abrir el camino hacia evoluciones jurisprudenciales encaminadas a proteger a las parejas del mismo sexo, como en efecto sucedió varios años después sobre bases distintas a las que en el 2001 dividieron a la Corte.

Lo mismo hice en temas menos “duros” pero importantes en el contexto colombiano, como la posibilidad de subsanar algunos vicios de procedimiento (C-333 de 2005). Mi orientación anti-formalista me conduce a declarar el vicio pero también a admitir, como lo dice expresamente la Constitución desde 1991, que si se reúnen ciertas condiciones la ley puede ser devuelta para que la falla en el procedimiento pueda ser subsanada. Así sucede ahora frecuentemente con las leyes aprobatorias de tratados públicos. Es que en nuestro contexto hay cuestiones constitucionales de enorme relevancia sobre las cuales cabe anticipar una evolución, lo cual es un aliciente para que la opinión disidente sea escrita, no para atacar a la Corte, sino para sentar bases sólidas que propicien un cambio de jurisprudencia. Ello también ocurrió, por supuesto, antes de la Carta de 1991. Un buen ejemplo de ello es el salvamento

de voto del magistrado Luis Sarmiento Buitrago a favor del control material de los decretos declarativos de un estado de excepción durante la vigencia de la Constitución de 1886. Si bien la Corte Suprema de Justicia nunca dio ese paso, en la Constitución de 1991 se plasmaron los fundamentos para que la Corte Constitucional avanzara en esa dirección, como en efecto aconteció.

Fue este espíritu constructivo el que me animó a abstenerme de seguir repitiendo el mismo salvamento de voto (ver, por ejemplo, el que escribí a la T-080 de 2006) a las sentencias de tutela que ordenaban la terminación indiscriminada de cualquier proceso ejecutivo hipotecario denominado en UPAC89. Una vez que la Sala Plena decidió asumir el conocimiento de varias tutelas acumuladas con el fin de unificar la jurisprudencia, dejé de escribir una opinión disidente en las Salas de Revisión en las cuales participé y tampoco lo hice en la sentencia de unificación donde la Corte construyó un enfoque diferente sobre nuevas premisas compartidas por casi todos los magistrados (SU- 813 de 2007).

Ahora bien, las sentencias de la Corte cumplen una misión trascendental consistente en fijar el significado de la Constitución. Por lo tanto, la decisión de escribir una opinión separada o disidente también implica una responsabilidad primordial: articular una crítica útil a la sentencia de la Corte, en especial cuando dicha sentencia puede llegar a constituirse en un precedente. Si una opinión separada o disidente no puede ser orientada en ese sentido, el juez que salve o aclare su voto puede satisfacer sus convicciones jurídicas simplemente anunciado que no está de acuerdo con la Corte.

Así interpretó el famoso jurista Roscoe Pound el dilema de escribir o no opiniones disidentes, en un artículo publicado en 1953⁹⁰. Para Roscoe Pound la actitud de varios jueces movidos por la vanidad o el orgullo personal, que creían que tenían que escribir una opinión individual para cualquier caso, era contraproducente desde el punto de vista del progreso del derecho. Por eso destacó el siguiente canon de ética judicial: “Un juez no debe ceder a la vanidad de su opinión ni valorar de manera más alta su reputación individual que la de la Corte a la cual le debe lealtad.” (Canon 19, párrafo 3, ABA, 1924). De tal forma que hay una diferencia entre anunciar un desacuerdo y, adicionalmente, escribir en extenso una crítica de la sentencia de la cual el magistrado difiere.

Frecuentemente se pasa por alto que inclusive en Estados Unidos donde, a diferencia de

Europa, existe una larga tradición de admitir las opiniones disidentes, varios magistrados entendieron que, en determinadas circunstancias, tanto la certeza del derecho como la solidez de la Corte aconsejan reducir el disenso y promover la unanimidad. Es bien sabido, por ejemplo, que el jurista Earl Warren trabajó arduamente para conseguir que la sentencia *Brown v. Board of Education* – mediante la cual se puso fin a la segregación racial en los colegios públicos- fuera unánime. Así mismo, John Marshall solo escribió nueve opiniones disidentes en cuarenta y cuatro años de ejercicio de la magistratura, puesto que comprendió que el nacimiento del control constitucional y la consolidación de la Corte investida de la autoridad para decir qué dice la Constitución, requería de una clara cohesión institucional. Por esa misma razón, Marshall aceptó ser magistrado ponente de sentencias con las cuales estaba en desacuerdo.⁹¹

Además, en este caso el ímpetu de afinar la pluma para criticar la sentencia se ha desvanecido después de tranquilas reflexiones en torno al sentido de las opiniones separadas o disidentes. Estas me han llevado a darme cuenta de que aun los juristas admirados por la claridad, elocuencia, pertinencia y seriedad de sus opiniones disidentes, estimaban que no tenía sentido insistir, una y otra vez, en escribir de manera individual la posición que expresaron en las deliberaciones y mucho menos las que habían sostenido a lo largo del tiempo. No se debe olvidar que Oliver Wendell Holmes – denominado el gran disidente – sostenía que cuando un magistrado escribe un salvamento o aclaración de voto debe recordar que “esta dando su punto de vista sobre el derecho, no peleando con otro gallo”. Esto llevó en múltiples ocasiones al magistrado Holmes a señalarles a los colegas de la Corte con los cuales compartía una opinión disidente, que debían modificar los términos empleados en el escrito correspondiente para respetar el principio ético de la civilidad en el disenso.

No se trata de seguir una regla de consenso, inapropiada en un contexto pluralista y en todo caso superada por la divulgación de los votos de cada magistrado. El objetivo esencial es contribuir a la consolidación de una institución que, como la Corte Constitucional, adopta decisiones que definen el rumbo del país en temas que despiertan enorme sensibilidad, tienen un impacto profundo o están sujetos de manera recurrente a la dura prueba del litigio constitucional.

Entonces, honro esa responsabilidad consustancial a la administración de justicia, que ha de

ser tomada en cuenta por el juez constitucional cuando – más allá de hacer pública su posición al advertir que salva o aclara el voto – decide escribir una opinión disidente: la voz individual del magistrado debe contribuir a esclarecer el derecho, en lugar de confundir, y debe inscribirse en el respeto por la majestad de la justicia, en lugar de tratar de deslegitimarla.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

1 El abogado Fernando Gómez Mejía.

2 El concepto hace referencia a las sentencias C-222 de 1997, C-614 de 2002 y C-966 de 2003.

4 El Proyecto presentado (Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado), por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones. Contempla en el Capítulo III, dedicado al ‘Funcionamiento del Congreso y Régimen de los Congresistas’, propuso la reforma en los siguientes términos: “Artículo 21. Inhabilidades de los congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: “Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso de la República ni elegidos miembros de este: || 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado o concejal. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión

permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, a miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades, no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 6.” (GC, N° 303 de 2002).

5 En la exposición de motivos, los Senadores que presentan el Proyecto de Acto Legislativo señalan que el sentido de éste es consolidar la legitimidad del sistema político colombiano, propósito que se busca “(...) mediante el razonable fortalecimiento y modernización de los partidos políticos, la urgente reforma del sistema electoral, un severo robustecimiento de los mecanismos anticorrupción y la facilitación de los instrumentos de participación ciudadana.” Indican los autores de la iniciativa que en ella se abordan todos los temas constitucionales que “(...) mantienen relación directa con el corrupto entorno en que se obtiene y ejerce el poder político en nuestra Patria y que corresponden a las primeras seis estrategias indispensables para doblegar ese flagelo (...)” a saber: 1. despolitizar la organización electoral; 2. regular los partidos; , impidiendo que jueguen en la contienda electoral ‘como avispas’; 3. fijar reglas claras de financiación estatal para las campañas presidenciales; 4. crear un congreso más representativo y transparente; 5. acabar con los cupos de los Congresistas y del Gobierno; y 6. consagrar la ‘muerte política a los corruptos’. Concretamente, el propósito de lograr un Congreso más representativo y transparente, se buscó “(...) con instrumentos tales como la circunscripción mixta (con representación departamental y nacional), la circunscripción especial para los jóvenes, el incremento en la representación de la mujer, y severas normas contra vicios tales como: (...)” sustraer a los legisladores la administración del Congreso; abolir el carrusel de suplencias; extender el régimen sancionatorio por razones de ausentismo; generalizar la votación nominal; acabar el turismo parlamentario; regular la conciliación de las diferencias entre los textos aprobados por el Senado y la Cámara; fijar reglas acerca de temas nuevos y micos; y regular las contradicciones del Gobierno al objetar los proyectos por inconveniencia. [Exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, Senado, presentado varios Senadores,

Andrés González, Juan F. Cristo, Rodrigo Rivera, José R. Trujillo, Camilo Sánchez O., Aurelio Iragorri H., Edgar Artunduaga, Piedad Córdoba, Juan Carlos Restrepo, Álvaro Araújo, Jesús Ignacio García, Alfonso López, José J. Vives, Plinio Olano, Guillermo Gaviria, entre otros —había más firmas ilegibles— (GC N° 303 de 2002)]

6 En el Acta 09 de 2002, de la sesión del debate en Comisión Primera del Senado en octubre 8 de 2002, se indica: “[I]eído el artículo veintidós del pliego de modificaciones, abierta y cerrada su discusión y sometido a votación es aprobado por los miembros de la Comisión.” (GC 102 de 2003) El artículo 22 del pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo sobre la reforma política, se ocupaba de la reforma al artículo 179 de la Constitución Política. (GC N° 406 de 2002).

7 La ponencia para primer debate en Comisión del Senado, junto con su pliego de modificaciones fue publicado en la Gaceta del Congreso 406 de 2002. Las Actas de las sesiones en que se debatió, los días 3, 8 y 16 de octubre de 2002, las número 08, 09 y 10, respectivamente, fueron publicadas en las Gacetas del Congreso N° 101, 102 y 103 de 2003.

8 El artículo 8° del Proyecto de Acto Legislativo señalaba: “Períodos institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los siguientes dos párrafos: ‘Párrafo 1°. Los períodos establecidos en la Constitución o la ley para cargos de elección en la Rama Ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean nominados o elegidos para ocupar tales cargos, en caso de falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido. || Párrafo 2°. La desvinculación de un cargo por renuncia, destitución o cualquier otra causa, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo de elección popular cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente.” El 3 de octubre de 2002 se inició el primer debate en Comisión del Senado de la República del proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 y acumulados. En este día no se debate la norma que reforma el artículo 179 de la Constitución, sin embargo el Senador Juan Fernando Cristo Bustos hace una alusión al tema de que “nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público” [al respecto,

dijo el Senador: “(...) con el Acto Legislativo, creo que fue el 01 ó 02 del 93 que dio vida a las suplencias, se ha instaurado una práctica que me parece muy dañina y el Consejo de Estado ha tenido una jurisprudencia bastante equivocada al respecto, en el sentido de que muchas veces segundos o terceros renglones de las corporaciones públicas del Congreso, asisten al Congreso, se retiran del Congreso en su calidad de segundo o terceros renglones faltando pocos meses para una elección de alcalde o gobernador, utilizan la investidura de congresista para fortalecer su aspiración y después se presentan como candidatos y no tienen, no se les aplican las inhabilidades e incompatibilidades que se le aplica al elegido.] Posteriormente, en esa misma discusión, el Senador Antonio Navarro Wolff manifestó su desacuerdo con que “[l]a desvinculación de un cargo por renuncia, destitución o de cualquier otra causa, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo de elección popular, cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado”, en especial debido a que también se pretendía “permitir que miembros del Congreso renuncien para ser Ministros”. (GC N° 101 de 2003)

9 En la discusión de la reforma al artículo 125 de la Constitución, el Senador Héctor Helí Rojas Jiménez sostuvo lo siguiente: “Yo quisiera que los señores ponentes me explicaran esta situación, el inciso Segundo del Parágrafo Segundo, que dice: Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o un cargo público, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo así fueren parcialmente. || Ese inciso (...) reproduce un inciso del artículo 179 sobre inhabilidades para ser Congresista. Entonces no sé cuál es la razón para traerlo como adición al artículo 125, es decir; quedarían dos artículos, no entiendo porque está ahí. || Pediría una explicación para eso. (...)” (GC N° 101 de 2003; acento fuera del texto original) El artículo del Proyecto de Acto Legislativo modificando el artículo 125 de la Constitución Política fue aprobado por la Comisión Primera del Senado —bajo el número 8°— en los siguientes términos: “Periodos institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los siguientes dos párrafos: (...) Parágrafo 2°. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente.” (GC N° 103 de 2003)

10 El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, en el primer debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la

Constitución fue el siguiente: Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: ‘Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso de la República ni elegidos miembros de este: || 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e interés propio, o en el de terceros, o hayan sido Representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado o concejal. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, a miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades, no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 6.’ (GC N° 103 de 2003)

11 La Ponencia el debate en la Plenaria del Senado, segundo en esa Cámara en la primera vuelta, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 437 de 2002. Las sesiones fueron publicadas en las siguientes Gacetas: GC N° 479 (Acta 18), 509 (Acta 19), 526 (Acta 20), 527 de 2002 (Acta 21).

12 Según consta en el Acta 20 de 2002 de la Plenaria del Senado, dicha Corporación tramitó la propuesta de reforma al artículo 179 de la Constitución en la sesión de octubre 30 de 2002 en los siguientes términos: “La Presidencia abre la discusión del artículo 20, y concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Dussán Calderón. || Palabras del honorable

Senador Jaime Dussán Calderón. || Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jaime Dussán Calderón: || Muy sencilla, que dice que al finalizar el último inciso debe decir numeral '5' tal como lo dispone el actual artículo 179 de la Constitución Política Nacional y no al numeral 6 como lo sostiene la ponencia, es sólo una equivocación que es necesario corregirla en lugar de excluir el número 6, es el número '5'. Presidente, gracias. || La Presidencia cierra la discusión del artículo 20 con la proposición modificativa formulada por el honorable Senador Jaime Dussán Calderón, y pregunta: || ¿Adopta la plenaria el artículo con la modificación propuesta? || Y esta responde afirmativamente." (GC N° 526 de 2002)

13 El texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución fue el siguiente: Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: 'Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso de la República ni elegidos miembros de éste: || 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado o concejal. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, a miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La Ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades, no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada

una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 5.’ En cuanto a la modificación del artículo 125 de la Constitución se aprobó: ‘Artículo 8°.— Períodos institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los siguientes dos párrafos: (...) Párrafo 2°. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’ (GC N° 481 de 2002)

14 En la ponencia para el debate en la Comisión de la Cámara de Representantes, en primera vuelta, se presentaron los cambios sugeridos al artículo 179 de la Constitución así: “A continuación presentamos a la consideración de los honorables Representantes, los elementos de análisis de cada uno de los artículos, con base en los cuales se sustenta el Pliego de Modificaciones propuesto para el debate. || Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. Se formulan modificaciones así: || 20.1 En el ordinal (4) agregar la palabra ‘edil’. || 20.2 En el ordinal (6) remplazar la expresión “primero civil”, sustituyéndola por ‘único civil’.” Más adelante, el pliego de modificaciones presenta el artículo 20 del Proyecto de Acto Legislativo así: “Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso de la República ni elegidos miembros de este: 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado, concejal o edil. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o de parentesco en tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o único civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, a miembros de corporaciones

públicas que deban realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La Ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades, no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 5.” La ponencia no menciona nada más respecto del numeral 8°. (GC N° 540 de 2002)

15 “(...) Ha sido leído el artículo 20 señor Presidente. Le informo que hay una proposición modificativa al numeral segundo del presente artículo, la cual me permito leerla. || Proposición || Artículo 20. Proyecto de Acto legislativo. El numeral segundo del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales y/o parafiscales, dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de elección. Roberto Camacho W. || (...) La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Roberto Camacho: (...) la reforma política debe tener unos propósitos que son el de: justicia, transparencia, equidad e igualdad. De lo que se trata este artículo precisamente es que las personas que tienen el poder concreto, ya sea jurisdiccional o económico, compitan en igualdad de condiciones con quienes no lo tienen, es distinto un parlamentario que tenga que esperar un año para irse a ser gobernador o alcalde, a un gobernador o alcalde o un contralor que sale a aspirar a los cuerpos colegiados o a los cargos de elección popular, porque eso es lo que ha roto completamente los equilibrios, si lo que busca precisamente la reforma política, son los equilibrios. || (...) || (...) lo que se busca con eso es evitar que las personas que tengan un poder concreto lo utilicen en función o en política. A mí dos años incluso me sigue pareciendo poco, porque es que los gobernadores, los magistrados, los contralores abusan de su posición, (...) || Estamos llenos de gobernadores, de ex alcaldes que se hacen elegir de gobernadores, no, no me refiero a usted porque usted está elegido de otra manera, se hacen elegir en una posición con los grupos políticos, llegan a la gobernación a montar grupos políticos, lo hacen todos, abusan del poder, con contratos con puestos, con obras y con serruchos también para después hacerse elegir al Congreso contra los políticos corruptos que somos los que no tenemos esos poderes. || De manera que esta norma es absolutamente fundamental y central dentro de la reforma política. || (...) Presidente: Con

las dos modificaciones se somete a consideración de la Comisión el artículo, ¿lo aprueba la Comisión? Es aprobado. Continúe con la lectura del siguiente artículo, señor Secretario. (...)” (GC N° 305 de 2003)

16 Dice el Acta de la sesión “Secretario: Continúo con la lectura del siguiente artículo, señor Presidente. ‘Artículo 8. Periodos Institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política, con los dos párrafos siguientes: (...) Párrafo segundo. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el periodo para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente.’ || Ha sido leído el artículo octavo, señor Presidente. También le informo que existe una proposición aditiva al artículo que me permito leerla. || Proposición aditiva || Adiciónese al segundo inciso del párrafo segundo del artículo 125 de la Constitución Política, lo siguiente: ‘La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad’ || Atentamente, Roberto Camacho. || Presidente: En consideración el artículo con la proposición aditiva presentada por el doctor Camacho, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión? Es aprobada.” (GC N° 305 de 2003)

17 El texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el primer debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: Artículo 20. Inhabilidades de los congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: ‘Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso, ni elegidos miembros de este: || 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o actividad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales y/o parafiscales, dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado, concejal o edil. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente o de

parentesco en tercer grado de consaguinidad, primero de afinidad o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio, o unión permanente, o parentesco dentro del tercer grado de consaguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos, a miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades, no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales.’ El texto aprobado del artículo 8° del Proyecto de Acto Legislativo fue ‘Artículo 8°. Periodos institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los dos párrafos siguientes: (...) Párrafo 2°. La desvinculación de un cargo no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.’ (GC N° 567 de 2002)

18 El texto definitivo que fue aprobado en segundo debate en la Cámara, en primera vuelta, se publicó en la Gaceta del Congreso número 592 de 2002. El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: Artículo 20. Inhabilidades de Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: || ‘Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso de la República, ni elegidos miembros de éste: || 1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos. || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales, y/o parafiscales dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas o en la celebración de contratos con aquellas e (sic) interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos

o contribuciones parafiscales o fondos pensionales dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado, concejal o edil. || 5. Quienes tengan vínculo por matrimonio, unión permanente, o de parentesco en tercer grado de consaguinidad, primero de afinidad, o único civil con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política. || 6. Quienes estén vinculados entre sí, por matrimonio, unión permanente o parentesco, dentro del tercer grado de consaguinidad, segundo de afinidad o único civil y se inscriban por el mismo partido, movimiento o grupo para elección de cargos o miembros de corporaciones públicas que deben realizarse en la misma fecha. || 7. Quienes tenga doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento. || Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 3, 5 y 6 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual debe efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones. || Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales.’ (GC N° 592 de 2002)

19 El texto aprobado del artículo 8° del Proyecto de Acto Legislativo fue ‘Artículo 8°. Periodos institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los dos párrafos siguientes: (...) Parágrafo 2°. La desvinculación de un cargo no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.’ (GC N° 592 de 2002)

20 El representante Reginaldo Montes, como coordinador de ponentes, abordó la reforma al Congreso en términos generales en la presentación del debate, sin hacer referencia a la propuesta de no incluir el numeral 8° en el artículo 179 de la CP. Dijo: “En el Título Sexto, vemos lo que tiene que ver con la Reforma Legislativa y en este Título proponemos la modificación de los artículos 137, 134, 135, 136, 150, 155, 160, 161, 167, 171, 176, 179 y 183 de la Constitución Nacional y lo más sobresaliente de estos artículos en este título tiene que ver con el voto nominal y público, de todos los miembros de las corporaciones en Colombia, la eliminación de las suplencias, los secretarios del Congreso a cuatro años, el Congreso no participa de la función administrativa, la restricción de los viajes al exterior, se

deja que debe ser votado por las tres cuartas partes del Congreso y se establece, que una vez retornen los beneficiarios de estos viajes, deben dentro de los cinco días siguientes rendir un informe a la Procuraduría, a la Contraloría y a otras instancias del control en Colombia. || (...) || Hablamos de las inhabilidades de los Congresistas y hablamos de causales más drásticas en lo que tiene que ver con pérdida de investidura.” (GC N° 59 de 2003) El debate que se dio respecto de la reforma del artículo 179 de la CP en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente: “El Secretario General procede: El artículo 22. Corresponde al artículo 20 del texto aprobado por la Comisión, inhabilidades de Congresistas. || El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: (...) Está leído el artículo señor Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: ¿Hay alguna proposición sobre este artículo? || El Secretario General responde: La proposición la tiene el señor ponente. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: Tiene la palabra el honorable Representante Reginaldo Montes. || El Secretario General procede: La proposición que hay del doctor César Negret. Para el numeral 2. ‘Quienes hubieren ejercido como empleados públicos jurisdicción, autoridad civil, política, administrativa, militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales y/o parafiscales dentro de los 12 meses anteriores a la fecha de la elección.’ || Esta leída la propuesta. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: Con la adición presentada por el honorable Representante César Negret. ¿Lo aprueba la Plenaria de la Cámara? || Ha sido aprobado. || Intervención del honorable Representante Reginaldo Enrique Montes Álvarez: Es sustitutiva, es sustitutiva del artículo 2°. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: En consideración. Pregunto a la Plenaria de la Cámara si ¿reabre el artículo que acaba de aprobarse? señor Secretario, doctor Roberto Camacho. Tiene la palabra. || Intervención del honorable Representante Roberto Camacho Weverberg: Cuál es el afán señor Presidente, a qué horas fue aprobado eso, no ha sido aprobado. || La reforma política tiene varios propósitos, no hemos hecho ese debate a fondo aquí porque no es el momento de hacerlo, pero entre los propósitos que tiene es el buscar equilibrio, justicia y equidad en la competición política. Esta inhabilidad de dos años que no es un invento sino que viene de la vieja reforma política, es fundamental para equilibrar las condiciones de competitividad, es evitar que los funcionarios que tienen un poder real y material como los ahí mencionados en el artículo salgan a competir en igualdad de condiciones con que no tienen esas posibilidades. No es justo que un parlamentario tenga un año de incompatibilidad o de inhabilidad para acceder a un puesto público cuando las

personas que han repartido puestos y contratos y han hecho obras también tengan esa misma posibilidad de acceder en solamente un año, incluso se había dicho que la inhabilidad era para las elecciones subsiguientes a la dejación del cargo exceso que naturalmente morigeramos poniéndolo de dos años. || De manera, que me parece fundamental mantener lo de los dos años, porque es parte de ese equilibrio que está buscando, de esas reglas claras del juego que se están buscando para el acceso a la elección popular. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: Honorables Representantes hay un punto intermedio y es el que está proponiendo el señor coordinador de ponentes que se vote el artículo sin incluir el numeral 2° que es el de la propuesta del honorable César Negret. La modificación respecto del término de los 24 meses o dos años que propone el Representante Camacho y la reducción a 12 que propone el Representante César Negret. || Intervención del honorable Representante César Laureano Negret Mosquera: Señor Presidente muchas gracias, este es un viejo, como muy bien lo dijo el Representante Camacho, anhelo del Congreso de evitar que gente nueva llega (sic) a este Congreso, no en vano en el pasado se aprobó en la Ley 617 la prohibición para que alcaldes y gobernadores pudiéramos aspirar al Congreso de la República y el Congreso lo aprobó y la Corte Constitucional encontró que esa norma era abiertamente inconstitucional, eso permitió que 7 gobernadores y otros tantos alcaldes estemos hoy en el Congreso de la República. || Me parece que establecer en beneficio del Congreso, de nosotros mismos, inhabilidades más grandes que las que están en la Constitución no es conveniente y no es prudente. || Los gobernadores y los alcaldes hoy no pueden aspirar al período siguiente eso es lo que está vigente hoy, deberían poder aspirar, aquí lo que se quiere es que sigamos los mismos, me parece a mi que no conviene ampliar la inhabilidad, y por el otro lado bajar a 6 meses a los que contratan con el estado, la propuesta es que 12 meses es un tiempo amplio y solamente las personas que tengan recursos, podrán mantenerse al margen del trabajo público, para poder llegar al Congreso. Gracias Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: De nuevo pregunto a la Cámara, si aprueba el artículo original, conforme lo han presentado los ponentes. || El Secretario General responde: Ha sido aprobado, señor Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: Con el voto negativo del honorable Representante César Negret. Siguiendo artículo señor Secretario. (...)” (GC N° 59 de 2003)

21 Según consta en el Acta de la sesión, los ponentes presentaron los cambios de manera global así: “En el Título sexto, hablamos de la Organización del Estado y modificamos en el

Título Sexto, o proponemos la modificación, de los artículos 120, 122, 125 y particularmente lo que tiene que ver, con el reemplazo del Consejo Nacional electoral, a través del Tribunal Nacional Electoral y se crea el Consejo Nacional de Vigilancia electoral.” Posteriormente se sometió a votación en los siguientes términos: “Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: Siguiendo artículo. || El Subsecretario General procede: Artículo 10 corresponde al artículo octavo del texto aprobado por la Comisión no sufre modificaciones. || Periodos institucionales, adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los dos párrafos siguientes. || Párrafo 1°. Los períodos establecidos en la constitución Política o la ley para cargos de elección en la Rama Ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación tienen el carácter de institucionales quienes sean designados para ocupar tales cargos en reemplazo por falta absoluta de su titular lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido. || Párrafo 2°. La desvinculación de un cargo no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado, nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación ni un cargo, si los respectivos períodos coinciden así fueren parcialmente, la renuncia a algunos de ellos no elimina la inhabilidad. || Ha sido leído el artículo, señor Presidente. || Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza: En consideración el artículo leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado. Lo ¿aprueba la Plenaria de la Cámara? || El Secretario General responde: Ha sido aprobado, señor Presidente.” (GC N° 59 de 2003)

22 Según consta en el Acta de Conciliación de diciembre 13 de 2002 el texto en torno a la reforma del artículo 179 de la Constitución quedó así: “Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. La Comisión acoge el texto aprobado por la Plenaria del Honorable Senado de la República en relación con los numerales 2 y 3 y el texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes en relación con el numeral 4. || Los numerales 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Constitución Política quedarán así: 2. Quienes hubieran ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresistas, diputado

concejal o edil.” (Expediente, Cuaderno N° 3 de Pruebas del Senado de la República, folios 1029 a 1050).

23 GC N° 81 de 2003. Más adelante, cuando se haga referencia a la publicación del texto del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en primera vuelta en el Diario Oficial (Diario Oficial N° 45.071, Decreto 099 del 20 de enero de 2003) se transcribe de forma completa la norma aprobada como artículo 8° modificando el artículo 125 de la Constitución.

24 Diario Oficial N° 45.071, Decreto 099 del 20 de enero de 2003, ‘por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.’ ‘Artículo 20. Inhabilidades de los congresistas. Los numerales 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Constitución Política quedarán así: || 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado, concejal o edil.’ Con relación a la modificación al artículo 125 de la Carta aprobada, esta se publicó así: ‘Artículo 8°. Designación de servidores públicos y períodos institucionales. El artículo 125 de la Constitución Política quedará así: Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. || Todos los servidores públicos serán designados por concurso público de méritos, salvo aquellos respecto de quienes la Constitución o la ley establezca un mecanismo de designación especial. De esta disposición quedan exceptuados los ministros, los viceministros, los jefes de departamento administrativo, los secretarios de despachos departamentales y municipales y los gerentes o directores de las entidades descentralizadas de todo orden. || El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. || El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley. || En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o

remoción. || Parágrafo 1o. Los períodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de elección en la rama ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual éste fue elegido. Parágrafo 2o. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado. || Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.’

25 En la ponencia para el primer debate en la Comisión Primera del Senado en segunda vuelta, los ponentes propusieron modificar el artículo 20 del Acto Legislativo aprobado en primera vuelta en los siguientes términos: “Inhabilidades de los congresistas. El numeral 4 del artículo 179 de la Constitución Política quedará así: 4. Quines hayan perdido la investidura de congresista, diputado concejal o edil. || (Se suprimen los numerales 2 y 3 porque se trata de una simple reproducción de los numerales hoy vigentes).”

26 El debate se dio en tres sesiones. En la primera de ellas (2 de abril de 2003), el debate fue aplazado. Dice al respecto el Acta: “(...) Proposición número 129 Aplácese la discusión del Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras Disposiciones. (Segunda Vuelta). Presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas. (...) La Presidencia somete a consideración de la Comisión la Proposición número 129 y cerrada su discusión esta le imparte su aprobación.” (GC N° 200 de 2003)

27 GC N° 216 de 2003

28 Los otros artículos que se propuso suprimir del Proyecto de Acto Legislativo fueron: “Séptimo. Relativo al fortalecimiento del régimen de inhabilidades para los servidores públicos. || Noveno. Sobre el funcionamiento del Congreso y de las Corporaciones Públicas y el Régimen de los Congresistas. || Décimo. Del funcionamiento del Congreso y las Corporaciones Públicas y Régimen de los Congresistas. || Undécimo. Facultades de las Cámaras. || Duodécimo. Restricción y control de los viajes al exterior. || Decimoquinto.

Restricción a temas nuevos en plenarias. || Decimosexto. Conciliación Legislativa. || Decimoséptimo. Reformas a la objeción presidencial. || Decimoctavo. Composición del Senado de la República. || Decimonoveno. Composición de la Cámara de Representantes. || (...) || Vigésimo primero. Incompatibilidades de los Congresistas. || Vigésimo segundo. Fortalecimiento del régimen de pérdida de investidura. || Vigésimo tercero. De los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos. || Vigésimo quinto. De la integración de las Corporaciones Públicas. || Vigésimo noveno. Ejercicio del control fiscal. || Trigésimo. Relativo a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría. || Trigésimo primero. Elección de Procurador. || Trigésimo segundo. Defensor del Pueblo. || Trigésimo quinto. Relativo al artículo 300 de la Constitución. || Trigésimo sexto. Relativo al artículo 305 de la Constitución. || Trigésimo octavo. Sobre el artículo 313 de la Constitución y control político a nivel local. || Cuadragésimo. Aditivo del 339 de la Constitución Política. || Cuadragésimo segundo. Sobre el presupuesto, tema ya contenido en el Referendo. || Cuadragésimo tercero. Sobre Banco de la República. || Cuadragésimo quinto. Sobre vigencia, sobre el cual habría una sustitutiva. (...)” (GC N° 216 de 2003).

29 La proposición de modificación propuesta fue. “La Presidencia somete a consideración de la Comisión la proposición leída y la Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano: Moción de orden, doctor González, si el artículo 25 no va, tenemos la siguiente duda. Nosotros tenemos una proposición que tiene que ver con el famoso voto preferente. Entonces, la duda nuestra es normal. ¿Sobre qué artículo trabajaríamos y qué parte podríamos complementar? No lo discutimos acá, negado. Tocaría reabrir para después incorporar, nos queda la duda de orden. || Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Andrés González Díaz: Yo pensaría, pero quisiera la ilustración de la Presidencia, de la Secretaría, porque sobre este artículo también a continuación una sustitutiva. Entonces, si es el caso¿ primero excluimos y luego la sustitutiva.” (GC N° 216 de 2003).

30 GC N° 216 de 2003.

31 Las gacetas en las cuales fueron incluidas las actas de las cuatro sesiones del debate en la Comisión Primera del Senado son las siguientes: GC N° 200 (Acta 25), 215 (Acta 26), 216 (Acta 27), 315 de 2003 (Acta 28). El texto del Proyecto de Acto Legislativo N° 01 de 2002, Senado, 136 de 2002, Cámara, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se

dictan otras disposiciones, aprobado por la Comisión Primera del Senado contempló los siguientes artículos: Artículo 1º. Principios rectores del régimen de partidos y movimientos políticos. (modificando los artículos 107, 108 y 263 de la CP); Artículo 2º. (modificando el artículo 109, CP); Artículo 3º. (modificando artículo 111, CP); Artículo 4º. Derechos de Oposición. (modificando el artículo 112, CP); Artículo 5º (modificando el artículo 125, CP); Artículo 6º. Funciones del Congreso. (modificando el artículo 150, CP); Artículo 7º. Iniciativa ciudadana. (modificando el artículo 155, CP); Artículo 8º. Régimen electoral. (modificando el artículo 258, CP); Artículo 9º. (modificando el artículo 263, CP); Artículo 10. (modificando el artículo 264, CP); Artículo 11. (modificando el artículo 266, CP); Artículo 12. (modificando el artículo 288, CP); Artículo 13. (modificando el artículo 299, CP); Artículo 14. (modificando el artículo 306, CP); Artículo 15. (modificando el inciso 1º el artículo 323, CP); Artículo 16. (modificando el artículo 341, CP); Artículo 17. (modificando el artículo 375, CP); Artículo 18. (Concediendo competencia al Consejo de Estado para codificar las disposiciones constitucionales vigentes en virtud del Acto Legislativo) y Artículo 19. (sobre vigencia). Acta 28 de abril 10 de 2003 (GC N° 315 de 2003)

32 El texto del Proyecto de Acto Legislativo aprobado en segunda vuelta por la Comisión Primera del Senado fue el siguiente: “De la función pública Artículo 5º.- El artículo 125 de la Constitución Política quedará así: Artículo 125.- Los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la ley. || Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. || En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción. || Derógase el artículo 130 de la Constitución”

33 El texto 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, por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones, contempló los siguientes artículos: Artículo 1º. Principios rectores del régimen de partidos y movimientos políticos. (modificando los artículos 107, 108 y 263, de la CP); Artículo 2º. (modificando el artículo 109, CP); Artículo 3º. (modificando el artículo 111, CP); Artículo 4º. Derechos de oposición. (modificando el artículo 112, CP); Artículo 5º. (modificando el numeral 2º del artículo 135, CP); Artículo 7º Régimen electoral. (modificando el artículo 258, CP); Artículo 8º. (modificando el artículo 263, CP); Artículo 9º.

(modificando el artículo 264, CP); Artículo 10. (modificando el artículo 266, CP); Artículo 11. (modificando el artículo 306, CP); Artículo 12. (modificando el artículo 375, CP); Artículo 13. (Competencia para codificar al Consejo de Estado); Artículo 14. (vigencia).

34 Dijo la Ponencia para primer debate en la Plenaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta: “De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones. || Para tal efecto, dentro del propósito que el Congreso de la República tiene de impulsar un mejoramiento del funcionamiento del sistema político y electoral del modelo constitucional colombiano, con miras a mejorar la representatividad de los órganos de elección popular y fortalecer los partidos políticos, la presente ponencia parte del texto aprobado por la plenaria del Senado en segunda vuelta, y al mismo se les hacen algunas modificaciones a algunos de los artículos, las cuales se explican a continuación, se adicionan cuatro artículos que fueron aprobados en primera vuelta pero que no quedaron incorporados en el texto aprobado por el Senado y se suprimen cuatro de los artículos que fueron aprobados por la plenaria del Senado.” Posteriormente señala: “Ahora bien, del texto aprobado en la primera vuelta, se retoman las disposiciones referentes a la institucionalización de los períodos (artículo 125 CP), la publicidad sobre la convocatoria para votar los proyectos de ley (artículo 160), la conciliación de los proyectos de ley (artículo 161) y la ineffectividad de la renuncia para enervar la inhabilidad cuando haya coincidencia temporal de períodos entre dos cargos (artículo 179).” Finalmente, en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes se dijo: “Artículo 10. El numeral 8 del artículo 179 de la Constitución Política, quedará así: 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.” (GC N° 220 de 2003)

35 El texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en el primer debate en esa Cámara en segunda vuelta, del artículo que modifica el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: Artículo 9°. El numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política quedará así: ‘8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.’ (GC

Nº 271 de 2003)

36 Dice el texto aprobado: 'Artículo 6°. El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: Parágrafo. Los períodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de lección en la Rama Ejecutiva, los organismos de Control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual [é]ste fue elegido.' (GC Nº 271 de 2003) El artículo fue aprobado en los mismos términos posteriormente por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

37 GC Nº 356 (Acta 57) y 378 de 2003 (Acta 58)

38 El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el segundo debate en esa Cámara en segunda vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: Artículo 9°. El numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política quedará así: '8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. || Parágrafo Transitorio (suprimido) || PARÁGRAFO TRANSITORIO: Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo. (Expediente, Cuaderno Nº 3 de Pruebas del Senado de la República, folios 725 a 737).

39 Según consta en el Acta de Conciliación de junio 19 de 2002, en relación con el Artículo 9° del Proyecto de Acto Legislativo, mediante el cual se reforma el artículo 179 de la Carta Política, "se acoge el texto de la Cámara". La Comisión de Conciliación lo aprobó así: 'Artículo 10°. El numeral 8° del artículo 179 de la Constitución Política quedará así: '8. Nadie podrá ser elegido para más de una Corporación o cargo público, ni para una Corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. || Parágrafo Transitorio Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo. (Expediente, Cuaderno Nº 3 de Pruebas del Senado de la República, folios 711 a 724).

40 Diario Oficial Nº 45.237, Decreto 099 del 20 de enero de 2003, 'por el cual se ordena la

publicación del proyecto de acto legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.’ ‘Artículo 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así: || 8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad. || Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.’

41 Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz; SV Eduardo Cifuentes, José Gregorio Hernández, Hernando Herrera Vergara, Vladimiro Naranjo) En este caso se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo N° 1 de 1997. Esta tesis ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-487 (MP Álvaro Tafur Galvis) y C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández).

42 Corte Constitucional, C-222 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso se estudió una demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1°, 2° y 3° del Acto Legislativo 01 de 2001. Ver también, entre otras, las sentencias C-222 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-543 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz) y C-487 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis).

44 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso la Corte reitera lo dicho antes en otras sentencias; por ejemplo la sentencia C-222 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo); en este caso la consideró que el debate en segunda vuelta solo puede realizarse a partir de los textos aprobados y publicados luego del primer debate, después de sufrir los cuatro debates de rigor, porque no es posible que el mismo se desarrolle sobre propuestas nuevas no consideradas en la primera vuelta.

45 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández)

46 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo

Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) Al respecto continúa el fallo: “Estos principios han sido consagrados de manera expresa para el trámite de los actos legislativos en el artículo 226 del reglamento del Congreso, conforme al cual resultan admisibles las modificaciones que se hagan en la segunda vuelta, siempre que versen sobre iniciativas presentadas en la primera vuelta y no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente.”

47 Corte Constitucional, sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra) En este caso la Corte consideró: “La simple comparación del texto originalmente aprobado y el texto definitivo del proyecto muestra que, sin necesidad de examinar los textos intermedios, no obstante las modificaciones y adiciones que el proyecto recibió a lo largo de los debates legislativos, se ha respetado el principio de identidad relativa, por cuanto lo finalmente aprobado tiene una clara y específica relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate de manera que puede predicarse la existencia de identidad temática entre el texto definitivo del proyecto y lo inicialmente aprobado en el primer debate en la Comisión Primera del Senado. Las diferencias entre los dos textos obedecen a precisiones técnicas, opciones y alternativas que giran alrededor de un mismo concepto, y que claramente son un desarrollo de la propuesta inicialmente aprobada.”

48 Corte Constitucional, sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil) En este caso la Corte consideró que “(...) a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia.” (acento fuera del texto original)

Esta posición ha sido reiterada, por ejemplo en la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis). En la sentencia C-754 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Álvaro Tafur Galvis) la Corte señaló que el principio de identidad relativa no se viola cuando se introducen modificaciones ha de tratarse de ‘asuntos [que] estén estrechamente ligados’.

49 El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución Política señala que durante “el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

50 En la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería) se declaró exequible un aparte de el Acto Legislativo N° 01 de 2003 (artículo 15, parcial) adicionado en el séptimo debate por considerar que se trataba de un ‘instrumento necesario’ y con una ‘relación de conexidad evidente’ con el resto de la norma aprobada.

51 Corte Constitucional, sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araujo Rentería) La Corte resolvió declarar inexecutable varias expresiones del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se modifica el numeral 5º del artículo 193 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, pues consideró que “(...) que el texto final del artículo 44 de la Ley 795 de 2003 en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito es una materia que por sí misma tiene autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente (...)”

52 Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral si fue aprobado en los 4 debates.

53 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis).

54 Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil). La Corte declara

la inexequibilidad de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

55 Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis).

56 Corte Constitucional, sentencia C-996 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

57 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) Al respecto, agregó la Corte: “Lo mismo puede decirse del requisito de la publicación, puesto que si bien es cierto que se publica, no ya una iniciativa, sino un texto, el del proyecto aprobado en el primer periodo, tal exigencia constitucional es un requisito de publicidad y de certeza que no limita la capacidad del Congreso para debatir, a partir de ese texto, las iniciativas discutidas y aprobadas en el primer periodo, y para, como fruto de ese debate, hacer las modificaciones adiciones o supresiones, en los términos previstos en la Constitución.” En la sentencia C-487 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis) la Corte consideró que de acuerdo con el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 —el cual se refiere al requisito establecido en el inciso final del artículo 375 de la Constitución— “(...) en la segunda ‘vuelta’ del trámite del acto legislativo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. La norma precisa en todo caso que podrán hacerse cambios o modificaciones al contenido de lo decidido en primera vuelta en tanto se mantenga la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma. || Es decir que la esencia de la reforma es la que tiene que permanecer durante los ocho debates constitucionales, ya que las modificaciones formales, menores o accidentales pueden siempre introducirse, mientras lo fundamental supere rigurosamente y con éxito todos los pasos de trámite que el propio Constituyente introdujo para las enmiendas de la Carta.” En este caso se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo transitorio 1 (parcial) del artículo 3 del Acto Legislativo N° 01 de 2001

58 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández)

59 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso, la Corte consideró que “(...) como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser

objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las palabras, o en la redacción. Tales cambios puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc.”

60 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) Para la Corte, “[c]omo resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado.” Por ‘cambios esenciales’ dice la Corte en este caso, se entiende modificaciones “(...) en las disposiciones aprobadas, en tal medida significativas, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta.”

61 Tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, la competencia de las comisiones de conciliación “(...) está circunscrita únicamente a las diferencias que hubieren podido surgir entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y lo aprobado en la plenaria del Senado. Tales discrepancias se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara.” Corte Constitucional, sentencia C-292 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SPV Jaime Araujo Rentería; Manuel José Cepeda Espinosa; Eduardo Montealegre Lynett; AV Álvaro Tafur Galvis).

62 Corte Constitucional, sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) En este caso, entre otras cosas, se resolvió declarar exequible el artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001. La Corte consideró que “[e]l texto

impugnado, que se introdujo durante la segunda vuelta en el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se limita a describir los costos que en el caso de la educación hacen parte de la base inicial del sistema de participaciones previsto en la reforma. Esa precisión no comporta una modificación esencial respecto de lo aprobado en las etapas anteriores, sino que por el contrario, es un desarrollo que el propio constituyente hace en la materia.” (acento fuera del texto original). Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el artículo 5 transitorio del Acto Legislativo 03 de 2002, por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia. Para la Corte “(...) lo que respecta a la expresión añadida al artículo conforme a la cual el Acto Legislativo se aplicará de acuerdo con la gradualidad que determine la ley “y únicamente a los delitos cometidos con posterioridad a la vigencia que en ella se establezca”, (...) corresponde a una precisión inherente al tema de la vigencia o aplicación de la reforma y en modo alguno extraña a éste (...).”.

63 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte resolvió, entre otras cosas, declarar exequible el numeral 3 del artículo 251 de la Constitución Política por el cargo analizado en la parte motiva de la sentencia —artículo 3 del Acto Legislativo 03 de 2002—. La Corte consideró que “(...) las modificaciones que se hicieron al texto de la disposición acusada, no son en modo alguno esenciales pues derivaron de una discusión que estuvo siempre presente desde el mismo momento en que se puso en consideración del Congreso de la República la enmienda y en desarrollo de la cual, respecto del principio de jerarquía, se plantearon tesis que van desde su más amplia profundización hasta proposiciones que pedían su eliminación (...).”; para la sentencia “(...) se podía prever desde el inicio que como resultado del trámite que surtiera la reforma en el Congreso, se habría de adoptar una decisión definitiva en torno a la tensión que se genera entre el principio de jerarquía que se proponía y la autonomía de los fiscales (...), por tanto “(...) la referencia a la autonomía no constituye un cambio esencial del principio de jerarquía sino una delimitación de sus alcances respecto de un objeto específico (...).” (acento fuera del texto original).

64 Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araujo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). En este caso la Corte

resolvió, entre otras cosas, declarar inexecutable la expresión “al solo efecto de determinar su validez” contenida en el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política —artículo 2 del Acto Legislativo 03 de 2002—, por considerar que “(...) con la expresión añadida en el séptimo debate se integró al texto constitucional una limitación del alcance de la función del juez de control de garantías que no fue objeto de discusión en los debates que precedieron su inclusión. Al respecto, se observa que dicho texto representó una modificación esencial, en tanto restringió las facultades que desde el inicio se concibieron en cabeza de este funcionario judicial. || En efecto, el examen sobre la validez de la diligencia a cargo del juez de garantías, al que alude el aparte añadido, constituye una modificación esencial como quiera que antes que una precisión, termina circunscribiendo la función de aquel a una tarea de especificidad tal, que permite interpretar que quedan excluidas labores que a pesar de estar encaminadas a la protección de las garantías fundamentales de las personas, no pueden ser ejercidas por el funcionario judicial en tanto no las abarca la competencia definida en dichos términos.” (acento fuera del texto original)

65 En tal sentido se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería). En este caso resolvió declarar executable un aparte del párrafo transitorio adicionado al artículo 15 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 —acerca de las calidades y el período del Registrador Nacional del Estado Civil—, adicionado por la Comisión Primera de la Cámara en el 7° debate, pues consideró que no se violaron los principios de ‘consecutividad’ e ‘identidad’ debido a que el señalamiento del período institucional del Registrador Nacional del Estado Civil ‘siempre estuvo presente’ en los cuatro debates de la primera vuelta y de la segunda vuelta. La Corte señaló que “(...) aun cuando tal párrafo tiene efecto jurídico propio, es un ‘instrumento necesario’ y con una ‘relación de conexidad evidente’ con el nuevo texto normativo, expedido por el Constituyente Derivado con una ‘finalidad específica’, para ‘clarificar una situación jurídica concreta’ y de enorme trascendencia en el tránsito legislativo entre la norma constitucional anterior y la nueva. (...)”

67 En el debate en la Comisión Primera del Senado de la República en primera vuelta, votó la reforma del artículo 179 sin haber discutido de forma específica el asunto. Sólo se aludió a éste de manera tangencial al momento de debatir la reforma al artículo 125 de la Constitución, discusión en la cual algunos de los miembros de la Comisión manifestaron su extrañeza porque se repitiera una norma vigente (un aparte del artículo 179, CP), cuando se

proponía reformar una disposición constitucional distinta (artículo 125, CP).

68 Ver también apartado 3.1.1.2., en especial, nota al pie 9.

69 A continuación se transcriben los apartes pertinentes de ambos textos aprobados, resaltando aquellas partes en que existió diferencia entre una y otra Cámara en cuanto a cómo modificar el régimen de inhabilidades de los congresistas (art. 179, CP): El texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución fue el siguiente:

“Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado o concejal. (...) Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 5.” (GC N° 481 de 2002)

El texto definitivo que fue aprobado en segundo debate en la Cámara, en primera vuelta, se publicó en la Gaceta del Congreso número 592 de 2002. El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: “Artículo 20. Inhabilidades de Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto o administradores de bienes fiscales, y/o parafiscales dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas o en la celebración de contratos con aquellas e (sic) interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales o fondos pensionales dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado, concejal o edil. (...) Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales.” (GC N° 592 de 2002)

70 “Artículo 20. Inhabilidades de los congresistas. Los numerales 2, 3 y 4 del artículo 179 de la Constitución Política quedarán así: 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado, concejal o edil.” Diario Oficial N° 45.071, Decreto 099 del 20 de enero de 2003, ‘por el cual se ordena la publicación del proyecto de acto legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones.’

71 A continuación se transcriben los apartes pertinentes de ambos textos aprobados, resaltando aquellas partes en que existió diferencia entre una y otra Cámara en cuanto a cómo modificar el régimen de inhabilidades de los congresistas (art. 179, CP): El texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución fue el siguiente:

“Artículo 20. Inhabilidades de los Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas, o en la celebración de contratos con ellas e (sic) interés propio, o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado o concejal. (...) Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 5.” (GC N° 481 de 2002)

El texto definitivo que fue aprobado en segundo debate en la Cámara, en primera vuelta, se publicó en la Gaceta del Congreso número 592 de 2002. El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el segundo debate en esa Cámara en primera vuelta, del artículo que modificaba el artículo 179 de la Constitución, fue el siguiente: “Artículo 20. Inhabilidades de Congresistas. El artículo 179 de la Constitución Política quedará así: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, magistrados de las altas cortes, nominadores, ordenadores del gasto

o administradores de bienes fiscales, y/o parafiscales dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de elección. || 3. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante entidades públicas o en la celebración de contratos con aquellas e (sic) interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales o fondos pensionales dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección. || 4. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, diputado, concejal o edil. (...) Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales.” (GC N° 592 de 2002)

72 En la sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett, Álvaro Tafur Galvis) se resolvió declarar inexecutable el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 “por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”. En este caso se tuvo en cuenta el hecho de que según “(...) el Acta No. 27 del 9 de abril de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso No. 216 del 22 de mayo de 2003, un grupo de Senadores se había reunido con el propósito de determinar “los temas que habrían de ser excluidos de la consideración y aprobación y la determinación de otro tipo de temas que serán objeto de análisis y de discusión.” Dentro de esos temas figuraban, precisamente, aquellos referidos a los períodos de los actuales y futuros Secretarios de las Cámaras. En otros términos, se llegó a un acuerdo político previo para que el mencionado tema no fuera objeto de debate en la mencionada Comisión, como de hecho no lo fue, es decir, que por tal acuerdo político en la respectiva Comisión se propuso por el Senador Andrés González Días, se aprobara la exclusión de varios artículos, entre los cuales aparece el que se analiza, proposición de exclusión que fue aprobada por la mayoría requerida constitucionalmente.” La Corte consideró que “(...) el demandante se equivoca al afirmar que la norma demandada fue negada en la Comisión Primera del Senado durante la segunda vuelta, por cuanto lo que sucedió, se insiste, es que se votó la propuesta de exclusión y fue aprobada. En otras palabras, se trata de un caso de elusión de un debate reglamentario, que vulnera de esta manera el principio de consecutividad.” En su salvamento de voto, el Magistrado Eduardo Montealegre Lynett señaló que “(...) la elusión citada por la mayoría no vicia la norma de inconstitucionalidad. El concepto de elusión del debate debe aplicarse para casos extremos en los que sea evidente que la voluntad de la respectiva célula legislativa fue la de sustraer el artículo o el tema de la deliberación y votación, es decir de eludir el debate. Además, la interpretación de las normas de trámite de un acto legislativo debe tener en cuenta lo previsto en el artículo 375 de la Carta. En este caso el artículo 7

había sido aprobado en la primera vuelta (diario oficial 45071 de 2003). De ello se sigue que podía ser debatido en la segunda vuelta, pues es una iniciativa que fue no sólo presentada y debatida en la primera, sino que además fue aprobada. El hecho de que no se haya considerado por las comisiones en el primer debate de la segunda vuelta no implica inobservancia alguna de las normas constitucionales sobre procedimiento.” Por su parte el Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, así como el Magistrado Álvaro Tafur Galvis se apartaron de la decisión de la mayoría pues a su juicio “(...) la Corte decidió aplicar la tesis de la elusión del debate o de la votación a una reforma constitucional que fue tramitado con el pleno consentimiento de los congresistas sin que exista evidencia de que en alguna de las etapas del procedimiento legislativo la mayoría de ellos haya buscado evadir su responsabilidad parlamentaria. || La prueba de la elusión en este caso es meramente formal: la aprobación de una proposición supresiva tanto en la comisión primera del Senado como en la comisión primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo, esta prueba solo muestra que realmente los miembros de cada una de estas comisiones adoptaron concientemente la decisión de que la Constitución no fuera reformada en el punto referente al periodo de el Secretario General de cada una de las cámaras. No se entiende como decidir sobre un tema equivale a eludir el debate y la votación sobre el mismo.”

73 En efecto al sustentar a la Plenaria la decisión de la Comisión de adicionar una precisión al numeral 8° del artículo 179 de la Constitución, el Representante Tonny Jozame Amar dijo: “[u]n tema importante, siempre se ha dicho que nadie puede ser elegido cuando los períodos coinciden; pero sin embargo, hay jurisprudencias que admiten la renuncia. Entonces queda establecido que la renuncia de todas maneras no valida la inhabilidad, ese va a ser un punto muy importante, quien salga elegido cumple el período, si renuncia, no vale la renuncia para efectos de otra elección.” (acento fuera del texto original) GC N° 356 de 2003

74 Se transcribe el Acta 010 del 25 de noviembre de 2002 publicada en la Gaceta del Congreso No. 305, del jueves 19 de junio de 2003:

Secretario:

Continúo con la lectura del siguiente artículo, señor Presidente.

Artículo 8. Periodos Institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política, con los dos párrafos siguientes:

Parágrafo primero. Los periodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de elección en la rama ejecutiva, los Organismos de Control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Parágrafo segundo. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el periodo para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente.

Ha sido leído el artículo octavo, señor Presidente. También le informo que existe una proposición aditiva al artículo que me permito leerla.

Proposición aditiva

Adiciónese al segundo inciso del parágrafo segundo del artículo 125 de la Constitución Política, lo siguiente: “La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad”

Atentamente,

Roberto Camacho.

Presidente:

En consideración el artículo con la proposición aditiva presentada por el doctor Camacho, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿La aprueba la Comisión? Es aprobada. Continúe con la lectura del siguiente artículo, señor Secretario.

75 Texto Aprobado en Comisión, en primera vuelta del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002 de Senado, 136 de 2002 Cámara

Página 3 (folio 131 cuaderno de pruebas 2)

Artículo 8°. Periodos Institucionales. Adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con

los dos párrafos siguientes:

Parágrafo 1°. Los periodos establecidos en la Constitución Política o la ley para cargos de elección en la rama ejecutiva, los Organismos de Control y la Fiscalía General de la Nación, tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Parágrafo 2°. La desvinculación de un cargo, no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el periodo para el cual fue elegido o nombrado.

Nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

76 En la Gaceta No. 59, del 14 de febrero de 2003 aparece publicada el

Acta de Plenaria No. 32, la cual corresponde a la sesión ordinaria del 9 de diciembre de 2002:

Se somete a votación en plenaria el proyecto de Acto legislativo 01 de 2002 senado 136 de 2002 Cámara

Página 32 folio 77 cuaderno de pruebas 1

Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza:

Siguiente artículo.

El Subsecretario General procede:

Artículo 10 corresponde al artículo octavo del texto aprobado por la Comisión no sufre modificaciones.

Periodos institucionales, adiciónese el artículo 125 de la Constitución Política con los dos párrafos siguientes.

Parágrafo 1°. Los períodos establecidos en la constitución Política o la ley para cargos de elección en la Rama Ejecutiva, los organismos de control y la Fiscalía General de la Nación tienen el carácter de institucionales quienes sean designados para ocupar tales cargos en reemplazo por falta absoluta de su titular lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

Parágrafo 2°. La desvinculación de un cargo no remueve la inhabilidad del funcionario para postularse como candidato a cualquier cargo cuya elección se realice durante el período para el cual fue elegido o nombrado, nadie podrá ejercer funciones en más de una corporación o cargo público, ni en una corporación ni un cargo, si los respectivos períodos coinciden así fueren parcialmente, la renuncia a algunos de ellos no elimina la inhabilidad.

Ha sido leído el artículo, señor Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia: Telésforo Pedraza:

En consideración el artículo leído, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado. Lo ¿aprueba la Plenaria de la Cámara?

Ha sido aprobado, señor Presidente.

77 Salvamento de voto a la sentencia C- 816 de 2004, suscrito por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Gálvis y Salvamento de voto a la sentencia C-333 de 2005.

78 Cf. Sentencia C-872 de 2002. En varias oportunidades la corte detectó la presencia de esta clase de irregularidades en la tramitación de las leyes. Así por ejemplo, en la Sentencia C-055 de 1995, (M.P. MP Alejandro Martínez Caballero) se sostuvo que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes que se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento. En otra ocasión, la Corte entendió que los simples errores de transcripción no lo vicios relevantes; (Sentencia C-872 de 2002);

79 Cf. Sentencia C-872 de 2002

80 Ley 5ª de 1992. Art. 202 Vicios Subsanables: “Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. Subsanado el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad. Las Cámaras podrán subsanar los vicios presentados atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte Constitucional. En su defecto, una Comisión Accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las Plenarias para su aprobación o rechazo.”

81 Armónicamente el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991 dice lo siguiente: “ Artículo 45. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto.

“Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

82 Sentencia C-872 de 2002

83 Ver salvamento de voto a la sentencia C- 816 de 2004, suscrito por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Gálvis, y Salvamento de voto a la Sentencia C-333 de 2005.

84 PARAGRAFO. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

85 Cf. Sentencia C- 1147 de 2003 M.P Rodrigo Escobar Gil

86 Desde el siglo XIX los magistrados han podido salvar o aclarar el voto. Sin remontarnos más allá de la vigencia de la Constitución de 1886, cabe resaltar que en la primera sentencia

en la cual se juzgó, en control previo, un acto del legislador, se presentaron salvamentos de votos.

87 En efecto, en Francia están prohibidas las opiniones disidentes en el Consejo Constitucional, pero las actas de sus deliberaciones son públicas, varias décadas después de su aprobación. En Estados Unidos están permitidas las opiniones disidentes, pero no existen actas de las deliberaciones. Mucho de la evolución del pensamiento de la Corte estadounidense queda consignado por escrito en los memorandos y notas oficiales que se cruzan los magistrados, los cuales son públicos también después de varias décadas. En Alemania, después de un complejo y extenso proceso, se pasó de la interdicción de las opiniones disidentes a su admisión. Ello sucedió a raíz del famoso caso Spiegel, resuelto en 1966, en el cual los magistrados se dividieron 4 contra 4. Ante la ausencia de mayoría por la inconstitucionalidad, el acto controvertido en dicho caso se consideró convalidado. Para entonces, las opiniones disidentes no estaban permitidas. Entonces, la Corte Constitucional alemana optó por publicar las dos opiniones enfrentadas como parte de la sentencia misma, sin divulgar los nombres de los magistrados. Ello suscitó un debate sobre si las opiniones disidentes deberían ser permitidas. En 1968 se llevó a cabo un debate apasionado al respecto en el Congreso de Derecho, organizado por la asociación de juristas. Luego de una votación, los juristas se inclinaron a favor de permitir las aclaraciones y salvamentos de voto, a pesar de que los magistrados que integraban las cinco altas cortes alemanas votaron en contra (158 contra 65). En 1970, el Parlamento modificó la Ley Orgánica de la Corte Constitucional Federal alemana para permitir las opiniones disidentes.

88 Inclusive respecto de estas cuestiones tan álgidas, algunos magistrados han preferido abstenerse de hacer públicas las razones de su posición. En Alemania, en la primera sentencia sobre el aborto, dos magistrados escribieron sus opiniones disidentes. Por eso, se cree que la votación fue 6 contra 2. No obstante, en realidad fue una sentencia 5 contra 3, ya que uno de los magistrados de la minoría decidió no escribir un salvamento de voto.

89 Los puntos de mi disenso se originaron en que a mi juicio la tutela no debía ser concedida sin verificar si el interesado había solicitado la terminación del proceso, si el inmueble estaba efectivamente destinado a vivienda, si el deudor había aceptado la reliquidación del crédito o si el inmueble ya había sido adjudicado a una familia que lo adquirió de buena fe para vivir en él

90 Roscoe Pound. *Cacoethes Dissentiendi: The Heated Judicial Dissent*. 39 A.B.A.J. (1953), 794.

91 El justicia Antonin Scalia, un vigoroso disidente en la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, critica esta actitud en un ensayo sobre la opinión disidente. Ver *The Dissenting Opinion*. 1994 J. Sup. Ct. Hist. 33.