

Sentencia C-387/97

INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance del adverbio “solo”

Señala el artículo 379 del estatuto Fundamental que los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título referente a la reforma de la Constitución. Sin embargo, el adverbio “solo” no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS-Alcance

El control de constitucionalidad que se le ha confiado a la Corte se cumple a partir de la comparación de una disposición inferior a la Carta con los contenidos de ésta, dotados de supremacía, juicio del que se desprende, según el caso, la conformidad o la inconformidad de la norma atacada con la preceptiva superior. El control de la constitucionalidad de los actos legislativos se limita, entonces, a la constatación de que se hayan cumplido a cabalidad todos los pasos del procedimiento agravado previsto para estas hipótesis en las normas superiores y no se extiende a comprobar, menos aún a sancionar, el eventual incumplimiento de las disposiciones de control administrativo, cuestión ésta que atañe a otras autoridades y en ejercicio de competencias distintas a las que sirven de fundamento al control de constitucionalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRAL

El control constitucional confiado a la Corte es integral, por cuanto corresponde a esta

Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado.

ACTO LEGISLATIVO-Examen de la Corte por vicios de forma

La Carta establece, por razones de seguridad jurídica, un término preclusivo para la presentación de acciones por vicios de forma, pero éste no se aplica al alcance del examen de la Corte, que sigue siendo integral, con la única excepción de que, frente a los actos legislativos, el examen de la Corporación se limita a establecer si hubo o no vicios de procedimiento en su formación. Por ende, si la Corte, al examinar una demanda contra un acto legislativo, constata que éste adolece de vicios de procedimiento, es su deber examinarlos, incluso si éstos no fueron señalados por los actores.

ACTO LEGISLATIVO-Agotamiento de debates/ACTO LEGISLATIVO-Improcedencia de sesiones conjuntas de comisiones permanentes

La aprobación de los actos legislativos requiere los ocho debates previstos por la Carta, por lo cual no es posible la realización de sesiones conjuntas de las comisiones permanentes para la aprobación de actos legislativos.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Debate en sesiones conjuntas

En principio, es válido sostener que la actuación de las comisiones permanentes de las dos cámaras al debatir en sesiones conjuntas durante el primer período el proyecto de acto legislativo y las mesas directivas al autorizar la celebración de esas sesiones conjuntas obraron con apoyo en una norma jurídica que, por entonces, se encontraba vigente, estaba amparada por la presunción de constitucionalidad y era aplicable al trámite de las reformas constitucionales, en atención a lo previsto por el artículo 227 del reglamento del Congreso y que en esa medida el trámite impartido al proyecto fue el correcto.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD POSTERIOR-No aplicación retroactiva/PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD

Los actos debidamente perfeccionados al amparo de la disposición legal cuya contradicción con los postulados de la Carta no era ostensible o flagrante al momento de ser aplicada por el Congreso de la República, no pueden ser afectados por una sentencia de inexecuibilidad posterior que no previó su aplicación retroactiva, de donde se sigue que antes del mencionado fallo el mentado numeral gozaba de la presunción de constitucionalidad y que sólo a partir de él pudo tenerse como inexecutable, con los efectos erga omnes inherentes a la cosa juzgada.

Referencia: Expediente D-1545

Norma acusada: Acto Legislativo No. 2 de 1995

Demandantes: Manuel Barreto Soler, Carlos Rodríguez Mejía y Gustavo Gallón Giraldo.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto diecinueve (19) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Manuel Barreto Soler, Carlos Rodríguez Mejía y Gustavo Gallón Giraldo presentan demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No 02 de 1995, por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

El acto legislativo demandado en su totalidad preceptúa:

Acto Legislativo No 2º de 1995

“Por medio de la cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución Política”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 221 de la Constitución Política Colombiana, quedará así:

“De los delitos cometidos por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, en relación con el mismo, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integradas por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación”.

Los actores consideran que durante el trámite de este acto legislativo se desconocieron los artículos 151, 157 ord 1º, 160, 219 y 375 de la Constitución.

En primer término, los demandantes señalan que la publicación del informe de ponencia en la segunda vuelta en la Comisión I de la Cámara fue posterior al primer debate, y no al contrario, como lo ordenan los artículos 156 y 157 de la Ley 5a. de 1992. Según su criterio, este requisito no es una exigencia formal en el trámite de las leyes y las reformas constitucionales sino que representa “una condición necesaria y sustancial del buen trámite en el Congreso de las normas legales o constitucionales, pues su cabal acatamiento es lo único que garantiza que los legisladores o constituyentes conozcan a cabalidad lo que están

discutiendo y votando, y tengan la oportunidad de estudiar el contenido de los proyectos”. Por ello, los actores concluyen que hubo violación de los artículos 151 y 160 de la Carta, y que se trata de un vicio de forma de carácter insubsanable, por cuanto la oportunidad prevista para su corrección ya ocurrió. Según su criterio, “luego de transcurridos los dos períodos ordinarios consecutivos que fueron del 20 de marzo al 20 de junio y del 20 de julio al 16 de diciembre de 1995, dentro de los cuales se tramitó la reforma acusada, no es posible reabrir su estudio para corregir este vicio”, por lo cual la norma demandada debe ser declarada inexecutable.

En segundo lugar, los demandantes consideran que el ingreso de los miembros de la cúpula militar al recinto de las deliberaciones del Congreso afectó la independencia del órgano legislativo, lo cual implica la inconstitucionalidad de la norma acusada. Según su criterio, el artículo 69 del Reglamento del Congreso precisa que “sólo podrán ingresar, durante las sesiones, y en el recinto señalado para su realización, los Senadores y Representantes, los Ministros del Despacho y quienes puedan participar con derecho a voz en sus deliberaciones, además del personal administrativo y de seguridad que se haya dispuesto. El Presidente podrá autorizar el ingreso de otras autoridades y particulares cuando no se afecte el normal desarrollo de las sesiones.” Por su parte, agregan los actores, el artículo 71 de ese mismo reglamento o Ley 5 de 1992 se ocupa de la regulación de la asistencia a las barras, lo cual muestra que esta normatividad diferencia “entre quienes pueden participar de manera legítima en el debate o incidir de manera directa en el parecer de los legisladores en el preciso momento de la discusión y la votación, y quienes son meros espectadores.” Ahora bien, en el trámite del Acto Legislativo No. 2 de 1995 estas normas fueron vulneradas, ya que durante las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes “ingresaron al recinto varios miembros de la cúpula de las Fuerzas Militares”, a quienes la Constitución prohíbe ser deliberantes, “es decir, intervenir en asuntos políticos, entre ellos el de más alta envergadura y consecuencias: la definición del contenido de la Constitución Política de una sociedad.” Por ello los actores concluyen que tal presencia no sólo implica una violación del Reglamento del Congreso sino que constituye “una presión indebida que afecta la independencia de la rama legislativa”, todo lo cual vicia el procedimiento de aprobación de la norma impugnada

En tercer lugar, los demandantes consideran que hubo desconocimiento de los quórum exigidos por el artículo 375 de la Carta. para la adopción de las reformas de la Constitución.

Según su criterio, no hay constancia de que la reforma haya sido aprobada con la mayoría exigida por la Carta, para lo cual se apoyan en la sentencia C-008 de 1995, según la cual únicamente se puede entrar a tomar decisiones cuando desde el principio ha sido establecido y certificado con claridad el quórum decisorio. Los demandantes apoyan su cargo en el Acta del 29 de noviembre de 1995 de la sesión de la Comisión I de la Cámara de Representantes, en la cual se discutió y aprobó en segunda vuelta el proyecto del acto legislativo demandado, ya que, consideran los actores, según tal acta “tan solo se constituyó el quórum deliberatorio y no se completó el quórum decisorio que exige el artículo 375 de la Constitución para la aprobación de una reforma constitucional en segundo debate, es decir no hubo mayoría para decidir”.

Finalmente, los demandantes solicitan a la Corte que en caso de que prospere la demanda, y en salvaguarda de la seguridad jurídica, la Corporación precise los efectos del fallo “en relación con las actuaciones que se hayan adelantado por la Justicia Penal Militar con fundamento en lo establecido en el acto legislativo acusado”. Según su criterio, la inexecutable de una norma jurídica implica que “ésta pierda validez desde el momento mismo en que entró en vigencia”, por lo cual consideran que todo lo actuado al amparo de la reforma impugnada carece de fundamento jurídico y no tiene ninguna validez.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

El ciudadano Guillermo Alberto González Mosquera, Ministro de Defensa Nacional, interviene en el proceso para impugnar la demanda y defender la constitucionalidad del acto legislativo acusado.

Según el interviniente, si bien es cierto que la ponencia no fue publicada previamente al debate, no hubo vulneración del Reglamento del Congreso, ni del inciso 4º del artículo 160 de la Constitución Política, por cuanto se recurrió a la posibilidad establecida por la propia Ley 5 de 1992, esto es, a la fotocopia y distribución de la ponencia, tal como consta en certificado anexo del “doctor Carlos Julio Olarte Cárdenas, Secretario General de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes, según el cual, el día 29 de noviembre de 1995, antes de iniciarse la respectiva sesión, se repartieron fotocopias de la citada ponencia entre los miembros de la Comisión, labor de la que se encargó el doctor Hugo Héctor Jiménez Zuluaga, Subsecretario de esta célula congresional.” Además, considera

el interviniente, incluso si no hubiera habido tal distribución, “este hecho no generaría declaratoria de inexequibilidad por no encontrarse expresamente establecido dentro de las causales contenidas en el título XIII de la Constitución Política”.

De otro lado, según el ciudadano, el cargo de los actores relativo a la presencia de miembros de la Fuerza Pública en el momento de la toma de decisiones legislativas es inconducente, ya que la eventual presencia de los militares no implica por sí misma una interferencia con el normal desarrollo del debate constitucional, “pues de haber sido así, el Presidente los hubiera retirado del recinto mediante el uso de las facultades conferidas” por el Reglamento del Congreso. Además, considera el interviniente, un vicio de esta naturaleza “no es de los contenidos en el título XIII de la Carta Política, y por tanto no puede originar declaratoria de inconstitucionalidad.”

Finalmente, el ciudadano considera que el cargo sobre la falta de quórum para la aprobación de la reforma en la Comisión I de la Cámara en la Segunda Vuelta no tiene sustento, como lo demuestra la constancia que obra en el expediente del trámite legislativa y que dice textualmente:

“CAMARA DE REPRESENTANTES-COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE-SECRETARIA GENERAL- SANTAFE DE BOGOTA D.C., 29 DE NOVIEMBRE DE 1995- EN SESION DE LA FECHA, SE SOMETE A CONSIDERACION DE LA COMISION DE PROPOSICION CON QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA QUE SOLICITA SE LE DE PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGILATIVO N° 266/95 CAMARA 26/95 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA EL ARTICULO 221 DE LA CONSTITUCION POLITICA”, LA CUAL SOMETIDA A CONSIDERACION DE LA COMISION POR LA PRESIDENCIA, APROBADA.- ACTO SEGUIDO PUESTO A CONSIDERACION EL ARTICULADO PROPUESTO POR LA PONENCIA, ES APROBADO POR LA MAYORIA CALIFICADA (21 H. REPRESENTANTES).-

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

El Ministerio Público comienza por señalar que en principio la vulneración del Reglamento del Congreso durante el trámite de una reforma constitucional implica una violación de la Carta y

genera la inexecutable del correspondiente acto legislativo. Sin embargo, en el presente caso el Procurador no constata ninguna irregularidad de esa naturaleza. Así, en primer término, según su criterio, la omisión de la publicación de la ponencia no representa “una causal del invalidez sustancial del proyecto del Acto Legislativo”, ya que se encuentra plenamente demostrado que gracias a la distribución de las fotocopias “los Congresistas integrantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes tuvieron oportunidad suficiente para conocer el texto del proyecto sometido a su consideración, al igual que las opiniones del Ponente sobre la viabilidad de darle primer debate. En situaciones como esta la finalidad de la publicidad ordenada por el legislador se cumple plenamente.”

En segundo término, el Ministerio Público considera que el cargo sobre la presencia de autoridades militares en el recinto del Congreso “es ajeno al control de constitucionalidad, pues lo que se ataca es la presunta intromisión de las autoridades militares en el recinto donde se llevaban a cabo las correspondientes deliberaciones. A la Corte Constitucional corresponde velar por la supremacía e integridad de la Carta Política, más no por el cumplimiento de las normas de control administrativo aplicables a las sesiones del Congreso de la República, asunto este que compete a la Mesa Directiva de la Corporación.” Por ello el Procurador concluye que “la acusación relacionada con la presencia en el recinto de personas ajenas a los debates, no debe ser atendida por la Corte Constitucional, pues se trata de un asunto propio de la disciplina administrativa que debe imponer la autoridad encargada de presidir las deliberaciones, sin perjuicio de que, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, se proceda a imponer los correctivos disciplinarios a que haya lugar.”

Finalmente, el Ministerio Público también considera que no hubo desconocimiento del quórum decisorio en la sesión ordinaria del 29 de noviembre de 1995, tal y como lo demuestra la lectura del acta respectiva. Al respecto señala entonces el Procurador:

“... una vez presentado a debate el respectivo Proyecto, radicado con el No. 026/95-Senado y 266/95-Cámara “Por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Carta Política”, la Presidencia, en cabeza del H.R. Luis Roberto Herrera Espinosa, pospuso su aprobación hasta la composición del referido quórum, lo cual, de conformidad con lo consignado en el Acta, aconteció durante el transcurso de la sesión.

“Se observa, entonces, que habiéndose iniciado la sesión con la asistencia de doce miembros de la Comisión Primera – según los resultados del llamado a lista efectuado como primer punto del orden del día-, en el curso de la misma se hicieron presentes 9 miembros más, para un total de 21 H. Representantes, lo que supera la mitad más uno de los integrantes de la Comisión, que son 33 Representantes a la Cámara, con lo cual se conformó el quórum deliberatorio ordinario.

“Cabe decir, adicionalmente, que las Actas son, por definición del Reglamento del Congreso (Artículo 35), una relación sucinta de los temas debatidos, de las personas que intervinieron, de los mensajes leídos, de las proposiciones presentadas, de las comisiones designadas y de las decisiones adoptadas, por lo cual mal puede exigirse de ellas una composición más detallada.

“Por lo mismo, a juicio de este Despacho, no resulta viable atacar la validez de las Actas en razón a su generalidad, así como tampoco es dable presumir su falsedad, pues se encuentran amparadas por las prescripciones del artículo 83 de la Constitución Política Superior, el cual postula el principio de la buena fe, haciéndolo extensivo a la actividad pública”.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

1. Competencia y examen sobre la caducidad de la acción.

Conforme al artículo 241 ordinal 1º de la Carta, esta Corporación es competente para conocer de la constitucionalidad del Acto Legislativo No 2º de 1995, ya que se trata de una demanda presentada por unos ciudadanos en contra de un acto reformativo de la Constitución, por vicios de procedimiento.

Conforme al artículo 242 ordinal 3º, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del acto respectivo. Comienza pues la Corte por analizar si en el presente caso ha operado o no el fenómeno de la caducidad y al respecto observa que el Acto Legislativo No. 2 de 1995 fue sancionado y publicado el 21 de diciembre de 1995. Por su parte, los actores presentaron su libelo el 19 de diciembre de 1996, según constancia de la Secretaría de la Corte Constitucional. La demanda fue entonces presentada en término, por lo cual procede un examen de la impugnación ciudadana contra la presente reforma constitucional.

2. La reforma de la Constitución por el Congreso y el examen de los vicios de procedimiento alegados por los demandantes

Además de la función legislativa que naturalmente le corresponde, al Congreso de la República se le ha otorgado competencia para introducir reformas a la Constitución Política, función constituyente que cumple mediante actos legislativos a cuya expedición debe proceder con rigurosa observancia del procedimiento agravado que para tal efecto se dispone.

Es así como el artículo 375 superior establece que el trámite del proyecto de acto reformativo de la Carta tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos y que siendo aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, será publicado por el Gobierno, no pudiéndose debatir en el segundo período sino aquellas iniciativas presentadas en el primero y requiriéndose para la aprobación “el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara”.

Señala el artículo 379 del estatuto Fundamental que los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título referente a la reforma de la Constitución. Sin embargo, el adverbio “solo” no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.).

Como lo ha puesto de presente la Corte, lo anterior no significa que se confundan las tareas propias del legislador ordinario con las inherentes al ejercicio del poder constituyente secundario, pues únicamente las normas “pertinentes y compatibles” con el proceso de reforma constitucional son “extensivas a las enmiendas constitucionales”¹, de donde surge que cada uno de estos procesos conserva su carácter peculiar y que en el caso de los actos

legislativos la aplicación a su trámite de disposiciones contenidas en la Carta o en el reglamento del Congreso no comporta la simplificación de un procedimiento que es, por esencia, más exigente que el orientado a la aprobación de las leyes, ni la sustitución de los requisitos regulados por la Carta, fuera de lo cual, es pertinente destacar que de conformidad con el artículo 227 de la ley 5ª de 1992, las disposiciones referidas al proceso legislativo ordinario, contempladas en ella misma, “que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”.

Sentados los anteriores presupuestos procede la Corporación a examinar los reparos formulados por los actores, y con tal propósito es preciso recordar que el primero de ellos se hace consistir en que durante el trámite del Acto Legislativo No. 2 de 1995 se violó el reglamento del Congreso, ya que “la votación del proyecto de Acto legislativo en la Comisión I de la Cámara se efectuó en la segunda vuelta sin que se hubiera publicado antes la ponencia correspondiente en la Gaceta del Congreso, tal como lo exige el artículo 157 de la ley 5ª de 1992, es decir, sin que se conociera el texto que se iba a decidir”.

Considera la Corte que el cargo no está llamado a prosperar, porque, como lo manifiestan los propios demandantes, el inciso segundo del artículo 156 de la ley 5ª de 1992 prevé, como mecanismo alternativo, que en caso de faltar la mencionada publicación y con el objetivo de agilizar el trámite, el presidente de la Comisión Permanente, que en el caso de las reformas constitucionales siempre será la Primera, podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la respectiva célula congresional, sin perjuicio de su ulterior y oportuna publicación en la Gaceta del Congreso, que fue justamente lo que aconteció en el presente evento ya que se encuentra acreditado que los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes contaron con las fotocopias que les fueron repartidas antes de iniciarse la sesión correspondiente al día 29 de noviembre de 1995, no sólo porque así surge de la constancia suscrita por el señor Secretario General de la Comisión, visible a folio 243 del expediente, sino porque examinada el acta pertinente, en ella se deja constancia de las intervenciones realizadas por algunos de los honorables representantes, las que no habrían sido posibles sin el conocimiento previo del proyecto, aspecto este que, adicionalmente, demuestra el cumplimiento de la finalidad perseguida mediante la publicación, que no es otra que la de procurar el conocimiento, por los congresistas, de los textos sometidos a su consideración y de las apreciaciones

consignadas por el ponente. Además, en total armonía con la norma que así lo permite, la ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 441 del 1º de diciembre de 1995.

El segundo reproche dirigido en contra de la constitucionalidad del Acto Legislativo No. 2 de 1995 tiene que ver con la presencia de autoridades militares en los recintos en donde se llevaron a cabo las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, circunstancia que, a juicio de los demandantes, entraña una gravísima intervención de los militares, a quienes constitucionalmente les está prohibido ser deliberantes, en un trámite en el que se define nada menos que “el contenido de la Constitución Política de una sociedad”, afectando de ese modo la independencia de la rama legislativa del poder público, interfiriendo con el normal desarrollo de sus sesiones y ejerciendo una indebida presión sobre los legisladores, todo ello en abierta contradicción con el artículo 69 de la ley 5ª de 1992, que permite el ingreso sólo a los senadores y representantes, a los ministros del despacho y a quienes puedan participar con derecho a voz en las deliberaciones, además del personal administrativo y de seguridad que se haya dispuesto.

Esta Corporación considera que el cargo esgrimido no es de recibo por cuanto el control de constitucionalidad no recae sobre los hechos o circunstancias fácticas que los actores juzgan contrarios a las disposiciones constitucionales o al reglamento del Congreso y que hubieren podido producirse durante el desarrollo de las sesiones del Congreso.

La Corte excedería el marco de las competencias que debe ejercer “en los estrictos y precisos términos” del artículo 241 constitucional, si entendiera que su labor como guardiana de la supremacía y de la integridad de la Carta la autoriza para entrar a establecer la veracidad de lo afirmado por los demandantes, entregándose a la tarea de verificar el ingreso de los militares, su eventual presión sobre los congresistas y en qué medida esa presión, de haberse dado, influyó en la aprobación del acto legislativo cuestionado, para de allí concluir en la inexecuibilidad o en la exequibilidad del mismo.

El control de constitucionalidad que se le ha confiado a la Corte se cumple a partir de la comparación de una disposición inferior a la Carta con los contenidos de ésta, dotados de supremacía, juicio del que se desprende, según el caso, la conformidad o la inconfirmitad de la norma atacada con la preceptiva superior.

El control de la constitucionalidad de los actos legislativos se limita, entonces, a la constatación de que se hayan cumplido a cabalidad todos los pasos del procedimiento agravado previsto para estas hipótesis en las normas superiores y no se extiende a comprobar, menos aún a sancionar, el eventual incumplimiento de las disposiciones de control administrativo, cuestión ésta que atañe a otras autoridades y en ejercicio de competencias distintas a las que sirven de fundamento al control de constitucionalidad. Con acierto señala el señor Procurador General de la Nación, en su concepto, que el asunto ventilado por los demandantes es “propio de la disciplina administrativa que debe imponer la autoridad encargada de presidir las deliberaciones, sin perjuicio de que, de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, se proceda a imponer los correctivos disciplinarios a que haya lugar”.

Por último, indican los demandantes que la aprobación del Acto Legislativo No. 2 de 1995 se produjo durante la sesión celebrada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 1995, correspondiente al primer debate de la segunda vuelta, sin que para tal efecto se contara con la mayoría absoluta exigida por el artículo 375 de la Carta.

De acuerdo con el llamado a lista y según aparece en el acta, es cierto que la sesión celebrada el 29 de noviembre de 1995 se inició con la asistencia de doce (12) de los miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes que constituían, conforme al artículo 145 de la Carta, el quórum indispensable para entrar a deliberar; empero, es de interés poner de manifiesto que durante el transcurso de la sesión se hicieron presentes 9 miembros más para un total de veintiún (21) representantes, cifra ésta que supera la mitad mas uno de los miembros de esa célula congresional si se tiene en cuenta que está integrada por 33 congresistas.

De otra parte, debe anotarse que en el expediente legislativo existe constancia de que en la sesión del 29 de noviembre de 1995 el articulado propuesto fue aprobado por “la mayoría calificada (21 H, representantes)”, información que coincide con la contenida en la certificación que a solicitud de la Corte expidió el Secretario General de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la que se lee “Que el día 29 de noviembre de 1995, según consta en el acta No. 15 correspondiente a la sesión ordinaria de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, previa citación, se discutió como único punto del orden del día, el Proyecto de Acto Legislativo No. 16/95 -SENADO- y 226/95 -CAMARA- “POR MEDIO DEL

“CUAL SE ADICIONA EL ARTICULO 221 DE LA CONSTITUCIÓN” se aprobó integralmente el proyecto con veintiún (21) Honorables Representantes, configurándose la mayoría absoluta requerida para la aprobación por el artículo 375 de la Constitución Política” (folio 558).

Así las cosas, debe desestimarse el cargo planteado.

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

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

Acerca de este tópico es importante recordar que el control constitucional confiado a la Corte es integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado². En efecto, el artículo 22 del decreto 2067 de 1991 señala con claridad:

“La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.

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

Podría sostenerse que la regla de revisión integral no se aplica para las demandas contra los actos legislativos, por cuanto en este caso, la Constitución limita el examen de la Corte a los vicios de procedimiento (CP 241 ord 1^o), y establece una caducidad de un año a las acciones

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

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

4. Reformas constitucionales y sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales permanentes.

En ese orden de ideas, y aun cuando los demandantes no incluyeron entre los cargos la eventual inconstitucionalidad del presente acto legislativo, por haber sido debatido y aprobado en sesiones conjuntas de las respectivas comisiones permanentes, debe la Corte analizar este aspecto. En efecto, la lectura del expediente del Acto Legislativo No 2 de 1995

muestra con claridad que el primer debate en el primer período exigido por el artículo 375 de la Carta se efectuó en sesión conjunta de las Comisiones Primeras de las Cámaras. Así, el citado proyecto fue presentado a consideración del Congreso el 2 de mayo de 1995 y repartido a la Comisión Primera del Senado de la República. Posteriormente, las resoluciones 0541 de 1995 de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes y 016 de 1995 de la Mesa Directiva del Senado autorizaron la realización de sesiones conjuntas de las comisiones primeras para el respectivo proyecto de acto legislativo³. El proyecto fue entonces considerado en sesiones conjuntas de estas comisiones y aprobado el 17 de mayo de 1995, para pasar así a los debates en las plenarios de las dos cámaras.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sido muy clara en señalar que la aprobación de los actos legislativos requiere los ocho debates previstos por la Carta, por lo cual no es posible la realización de sesiones conjuntas de las comisiones permanentes para la aprobación de actos legislativos. Así, en reciente decisión, esta Corte precisó al respecto:

“Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control.

“En relación con las leyes, ya ha señalado la Corte Constitucional que los casos en los cuales resulta posible reducir a tres los debates, mediante la sesión conjunta de las comisiones correspondientes, son taxativos y de interpretación estricta, bien que la propia Carta así lo haya ordenado o autorizado (art. 163, 341 y 346 C.P.) o que lo haya establecido el Reglamento con base en la facultad consagrada en el artículo 157, numeral 2, de la Constitución.

“Al respecto, debe reiterarse lo dicho por esta Corte cuando declaró la inexecutable del artículo 169, numeral 3, de la Ley 5ª de 1992:

‘En cuanto a las excepciones que puede introducir el Reglamento, la Constitución Política ha sido muy clara en establecer que aquel “determinará los casos” en que haya lugar a

deliberación conjunta de las comisiones, lo cual quiere decir que la facultad dejada por el Constituyente en cabeza del legislador se circunscribe a la singularización de los eventos en que tal forma excepcional del primer debate pueda tener ocurrencia.

‘Las excepciones -bien se sabe- son siempre de interpretación estricta, particularmente en materia constitucional, toda vez que la amplitud respecto de ellas y la extensión indefinida de sus alcances conduciría fatalmente a desvirtuar y aun a eliminar las reglas generales que configuran la voluntad preponderante y primordial del Constituyente.

‘ ‘Determinar’ significa, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, ‘fijar los términos de una cosa’; ‘distinguir, discernir’; ‘señalar, fijar una cosa para algún efecto’. En sentido jurídico, implica, en el plano normativo, dejar definida la regla aplicable, sin dar paso a que quien la aplica la modifique cada vez a su acomodo. Aquel a quien se autoriza para ‘determinar’ algo es quien directamente asume la función y la responsabilidad de fijar y concretar lo pertinente.

‘Así las cosas, una norma como la enjuiciada, que no se limita a contemplar ‘casos’ que den motivo a la deliberación conjunta sino que prácticamente traslada a células internas del propio Congreso la posibilidad abierta e indefinida de introducir sin barreras excepciones a la regla constitucional genérica, quebranta la Constitución en cuanto excede la órbita de lo que, según sus mandatos, podía regular.

‘En efecto, permite que los cánones superiores sean modificados por la decisión de quienes integran las comisiones -quienes están llamados constitucionalmente a ‘cumplir’ y no a ‘definir’ las reglas del trámite-, con la aprobación -que en concreto será ‘determinación’- de dependencias administrativas, como lo son las mesas directivas de las cámaras’’. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-365 del 14 de agosto de 1996).

En cuanto a los proyectos de Acto Legislativo, tal posibilidad, de interpretación estricta, en cuanto excepcional, no ha sido prevista por la Carta”.5

Con base en lo anterior, la Corte concluyó en esa misma sentencia que no se aplican “al trámite de reformas constitucionales los artículos 169 a 173 del Reglamento del Congreso, válido únicamente para los proyectos de ley allí contemplados”, ni que “tampoco es propio del procedimiento relativo a modificaciones de la Constitución el artículo 163 de la Carta,

pues implicaría una injerencia del Ejecutivo en la libre y autónoma decisión constituyente del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que, por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba”.

5. La declaración de inconstitucionalidad del numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992 y el trámite impartido al acto legislativo acusado.

La conclusión que, en principio, cabría extraer del sentido de la jurisprudencia transcrita es la de que el Congreso al tramitar el Acto Legislativo No. 2 de 1995 incurrió en un vicio de procedimiento, pues, siempre que se trate de la reforma de la Carta, las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de las Cámaras no están constitucionalmente autorizadas, no existiendo, en tal evento, alternativa diferente a la completa realización de los ocho debates exigidos.

Sin embargo, la Corporación no puede perder de vista que cuando se surtió la aprobación del proyecto en sesiones conjuntas aún no se había declarado la inexecutable del numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992, de conformidad con cuyas voces las comisiones permanentes homólogas de una otra cámara podían sesionar conjuntamente a propuesta de las respectivas comisiones y con la autorización “de las Mesas Directivas de las Cámaras”.

En efecto, las sesiones conjuntas que se comentan tuvieron ocurrencia el 17 de mayo de 1995 y la declaración de inexecutable de la preceptiva que se acaba de glosar se produjo mediante la sentencia No. 365, proferida por esta Corte el 14 de agosto de 1996.

Lo primero que cabe reiterar a este respecto es que la Corte Constitucional, en la sentencia No. C-113 de 1994, puntualizó que fuera del poder constituyente, le corresponde a ella misma señalar los efectos de los fallos de constitucionalidad y al revisar la sentencia No. C-365 de 1996 se observa que la Corporación se limitó a declarar la inexecutable del numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992, lo que indica, con claridad, que en este caso se sigue la regla general, con arreglo a la cual las decisiones de inconstitucionalidad proyectan sus efectos hacia el futuro, resultando jurídicamente inviable una aplicación retroactiva del fallo de la Corte, no prevista en la respectiva sentencia.

Así las cosas, en principio, es válido sostener que la actuación de las comisiones

permanentes de las dos cámaras al debatir en sesiones conjuntas durante el primer período el proyecto de acto legislativo y las mesas directivas al autorizar la celebración de esas sesiones conjuntas obraron con apoyo en una norma jurídica que, por entonces, se encontraba vigente, estaba amparada por la presunción de constitucionalidad y era aplicable al trámite de las reformas constitucionales, en atención a lo previsto por el artículo 227 del reglamento del Congreso y que en esa medida el trámite impartido al proyecto fue el correcto.

Empero, frente a la anterior aseveración surge un interrogante acerca de la posibilidad de que el Congreso de la República hubiese estado obligado a aplicar la excepción de inconstitucionalidad. Con miras a decidir lo que en derecho corresponda en relación con el acto legislativo acusado se torna imperioso, entonces, discernir si el Congreso de la República tenía el deber de inaplicar su reglamento en la parte referente a la posibilidad de deliberación conjunta de las comisiones constitucionales permanentes de ambas cámaras.

A este propósito, conviene tener en cuenta los siguientes postulados:

“Para que la aplicación de la ley y demás disposiciones integrantes del ordenamiento jurídico no quede librada a la voluntad, el deseo o la conveniencia del funcionario a quien compete hacerlo, debe preservarse el principio que establece una presunción de constitucionalidad. Esta, desde luego, es desvirtuable por vía general mediante el ejercicio de las aludidas competencias de control constitucional y, en el caso concreto, merced a los dispuesto en el artículo 4º de la Constitución, haciendo prevalecer los preceptos fundamentales mediante la inaplicación de las normas inferiores que con ellos resultan incompatibles.

“Subraya la Corte el concepto de incompatibilidad como elemento esencial para que la inaplicación sea procedente, ya que, de no existir, el funcionario llamado a aplicar la ley no puede argumentar la inconstitucionalidad de la norma para evadir su cumplimiento.

“El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la incompatibilidad en términos generales como ‘repugnancia que tiene una cosa para unirse con otra, o de dos o más personas entre sí’.

“En el sentido jurídico que aquí busca relievase, son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una

debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no pueden regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe.

“De lo cual se concluye que, en tales casos, si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos ‘erga omnes’ el juez de constitucionalidad según las reglas expuestas”.⁶

A juicio de la Corporación, la violación de la Carta por el numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992 no era evidente ni se percibía al romperse la contradicción que finalmente encontró la Corte al acometer el análisis de su constitucionalidad. Ha de repararse en que la propia Constitución consagra en su artículo 142 la elección de comisiones permanentes encargadas de “tramitar en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley” y que la misma norma enseña que cuando estas comisiones sesionen conjuntamente “el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas”. No escapa al entendimiento de la Corte que una interpretación aislada de este precepto podría conducir a la conclusión de que las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de las cámaras estarían permitidas aún tratándose de los actos legislativos.

Para la Corte, entonces, no existe duda acerca de que antes de la declaración de inexecutable de la norma del Reglamento del Congreso que permitía esas sesiones conjuntas durante el primer debate del trámite de una reforma constitucional, su oposición a la Carta no se desprendía de manera inequívoca e inmediata de los dictados del Estatuto Superior, cuya violación, en consecuencia, no era flagrante y, por ende, era menester un esfuerzo interpretativo orientado a desvirtuar la presunción de constitucionalidad y, desde luego, a demostrar la vulneración de los preceptos superiores.

Tanto es cierto lo anterior que fue preciso adelantar un proceso ante esta Corporación, debiendo llamarse la atención acerca de las dudas patentes durante su desarrollo, ya que la controversia giró alrededor de la inexecutable propuesta por el demandante y de la

defensa de la constitucionalidad asumida, dentro del proceso, por el Ministerio de Justicia y del Derecho, posición esta última que compartió el señor Viceprocurador General de la Nación, quien conceptuó que “la norma bajo examen contiene un elemento racionalizador, en tanto que estas células legislativas deben expresar mediante resolución motivada las razones que se invocan para adelantar este procedimiento”.

Por lo demás, es de mérito anotar que el numeral que con posterioridad al trámite de la reforma constitucional cuestionada fue hallado inexecutable por la Corte, hacía parte del reglamento del Congreso, ley orgánica que, por ser tal, condiciona y sujeta el ejercicio de la actividad cumplida por el Congreso de la República, pues “sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional...”.⁷

Así las cosas, siendo dudosa y no apareciendo prima facie la vulneración de la Carta por el comentado numeral, el Congreso de la República al decidirse a hacer uso de la posibilidad por él permitida, como en efecto lo hizo, estaba abocado a aplicarlo rigurosamente, ya que de no hacerlo así, el riesgo de una declaración de inconstitucionalidad, fundada en el quebrantamiento de lo dispuesto por una ley orgánica, habría aparecido con una certidumbre, en todo caso más patente que la simple posibilidad de quebrantamiento directo de la Carta por el numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992.

Los argumentos que se dejan expuestos conducen a concluir que los actos debidamente perfeccionados al amparo de la disposición legal cuya contradicción con los postulados de la Carta no era ostensible o flagrante al momento de ser aplicada por el Congreso de la República, no pueden ser afectados por una sentencia de inexecutable posterior que no previó su aplicación retroactiva, de donde se sigue que antes del mencionado fallo el mentado numeral gozaba de la presunción de constitucionalidad y que sólo a partir de él pudo tenerse como inexecutable, con los efectos erga omnes inherentes a la cosa juzgada.

Pensar que, con base en una ley que desfigure completamente el procedimiento fijado por la Carta, cabría la posibilidad de aprobar actos legislativos irremovibles por haberse tramitado antes de la declaración de inexecutable de dicha ley, es una hipótesis que por extrema, lejos de demostrar la solidez del argumento que pretende defender, lo que comprueba es su debilidad, amén de que si eso llegara a ocurrir la situación sería bien diferente a la analizada en esta sentencia, por cuanto ahí sí procedería, en atención al artículo 4º superior, la

obligatoria inaplicación de la ley por el Congreso, justamente por tratarse de la repugnancia manifiesta de sus dictados con la preceptiva constitucional; flagrante oposición que, se repite, en el caso ahora abordado, no se presentó.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo No 2º de 1995 en relación con los cargos examinados en la presente sentencia.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

-Con salvamento de voto-

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-387/97

Ref. : Demanda contra el Acto Legislativo No 2 de 1995.

Con mi acostumbrado respeto, disiento de la presente decisión, que declaró exequible el Acto Legislativo No 2 de 1995. Mi discrepancia con la sentencia reside entonces en que la Corte, a pesar de haber verificado que este acto legislativo fue tramitado en sesiones conjuntas de las comisiones de las cámaras, y que ese mecanismo no es admisible en las reformas constitucionales, sin embargo concluyó que, por razones de seguridad jurídica, la reforma quedaba en firme, por cuanto ésta se tramitó cuando aún no se había declarado la inexecutable del numeral 3º del Reglamento del Congreso, según el cual, las comisiones de las cámaras podían sesionar en forma conjunta en “el evento que así lo propongan las respectivas comisiones y sean autorizadas por las Mesas Directivas de las Cámaras”. No puedo compartir esa determinación por las consideraciones que a continuación expreso.

1- Según la interpretación de la sentencia, como la norma orgánica que sirvió de sustento a la deliberación conjunta de las comisiones sólo fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-365 del catorce de agosto de 1996, y la regla general es que las decisiones de inconstitucionalidad sólo tienen efectos hacia el futuro, entonces debería concluirse que la

aprobación del presente acto legislativo se surtió en debida forma.

Este argumento no es de recibo, ya que si se admite, estaríamos desconociendo la supremacía de la Constitución y los especiales procedimientos que rigen su reforma (CP arts 4º y 374 y ss), por cuanto se estaría permitiendo al Legislador alterar irregularmente la Constitución. Así, una ley podría modificar el trámite de los actos legislativos y señalar, por ejemplo, que éstos se aprueban en una sola vuelta y sin necesidad de mayoría absoluta. Luego, con base en esa ley, y antes de que ésta sea demandada y declarada inexecutable por la Corte, el Congreso podría aprobar varios actos legislativos. Sería entonces absurdo concluir que esas reformas a la Carta son inimpugnables, con el argumento de que la ley que les sirvió de sustento no había sido retirada del ordenamiento, pues si bien la ley se encontraba vigente, no era aplicable, ya que la Constitución es norma de normas, y en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se deben aplicar las disposiciones constitucionales (CP art. 4º).

Esto sucedió en el presente caso, por lo cual era deber del Congreso abstenerse de aplicar la ley orgánica en lo referido a la posibilidad de deliberación conjunta para el trámite de una reforma constitucional ya que, tal y como ya lo señaló esta Corporación en la sentencia C-222/97, la Constitución no previó esa eventualidad para los proyectos de acto legislativo, y como tal posibilidad es excepcional, es de interpretación estricta. En efecto, no es posible confundir el proceso de aprobación de una ley y el trámite mucho más exigente constitucionalmente de un acto legislativo, por lo cual no todas las normas orgánicas relativas a la aprobación de una ley operan en relación con los actos legislativos. En ese orden de ideas, la realización de estas sesiones conjuntas para una reforma constitucional era inconstitucional, incluso con anterioridad a la declaración de inexecutable del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, ya que tal norma no era, en ningún caso, aplicable al trámite de los actos legislativos.

2- Con todo, podría afirmarse que en el presente caso priman las consideraciones de seguridad jurídica, por cuanto la violación de la Carta por el numeral 3º del artículo 169 del Reglamento del Congreso no era flagrante, por lo cual el Congreso no tenía el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad. Según esta interpretación, la prohibición de que se realicen sesiones conjuntas de las comisiones en el primer debate del trámite de una reforma constitucional no surge automáticamente del texto de la Carta sino que requiere de

un esfuerzo interpretativo. Por ende, conforme a este argumento, el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 no era en su momento manifiestamente inconstitucional, por lo cual, debido a la presunción de constitucionalidad de las leyes, y a los efectos hacia el futuro del fallo de la Corte que retiró del ordenamiento ese ordinal, se debería concluir que las normas que se aprobaron invocando el artículo mantienen su firmeza, si el primer debate se perfeccionó antes de la declaratoria de inexecutable de la citada disposición. Ese fue en el fondo el criterio adoptado por la sentencia, la cual afirma al respecto:

Así las cosas, siendo dudosa y no apareciendo prima facie la vulneración de la Carta por el comentado numeral, el Congreso de la República al decidirse a hacer uso de la posibilidad por él permitida, como en efecto lo hizo, estaba abocado (sic) a aplicarlo rigurosamente, ya que de no hacerlo así, el riesgo de una declaración de inconstitucionalidad, fundada en el quebrantamiento de lo dispuesto por una ley orgánica, habría aparecido con una certidumbre, en todo caso más patente que la simple posibilidad de quebrantamiento directo de la Carta por el numeral 3º del artículo 169 de la ley 5ª de 1992.

Los argumentos que se dejan expuestos conducen a concluir que los actos debidamente perfeccionados al amparo de la disposición legal cuya contradicción con los postulados de la Carta no era ostensible o flagrante al momento de ser aplicada por el Congreso de la República, no pueden ser afectados por una sentencia de inexecutable posterior que no previó su aplicación retroactiva, de donde se sigue que antes del mencionado fallo el mentado numeral gozaba de la presunción de constitucionalidad y que sólo a partir de él pudo tenerse como inexecutable, con los efectos erga omnes inherentes a la cosa juzgada.

El principio que fundamenta el argumento de la sentencia me parece válido. En efecto, coincido con la Corte en que una autoridad no tiene el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad sino en aquellos eventos en que la violación de la Carta es flagrante. En los casos en que la violación a la Constitución es dudosa, las autoridades tienen la posibilidad pero no la obligación de inaplicar la norma cuestionada. Por consiguiente, si las autoridades no recurren a la excepción de inconstitucionalidad en relación con una determinada disposición, que es posteriormente declarada inexecutable por la Corte, se debe entender que los actos perfeccionados al amparo de la disposición cuestionada mantienen su firmeza, si la violación de la Constitución no era flagrante, salvo si la propia Corte confirió efectos retroactivos a su decisión o si, en un caso concreto, se demuestra que están en juego valores

constitucionales más importantes que la propia seguridad jurídica. Sin embargo, según mi criterio, el anterior principio no se aplica en el presente caso ya que -como lo mostraré a continuación-, la invocación del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 para realizar sesiones conjuntas en la aprobación de una reforma de la Constitución implica una violación tan trascendental de la Carta, que conlleva la inexecutablez del acto legislativo estudiado, a pesar de que el citado ordinal del Reglamento del Congreso sólo fue retirado del ordenamiento posteriormente.

3- Para mostrar lo anterior, es necesario señalar que el carácter manifiesto de la violación a la Carta por una determinada disposición no se puede analizar de la misma manera en todos los ámbitos. De un lado, es necesario tener en cuenta la pericia jurídica que se puede exigir a los funcionarios involucrados. Así, un contenido normativo puede ser manifiestamente inconstitucional para un actor con conocimientos jurídicos especializados, como un juez, mientras que para otro servidor público, por ejemplo un funcionario de la salud, lego en materia jurídica, ese mismo contenido puede parecer legítimo. Por ende, en tal caso, el juez tenía el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, mientras que tal exigencia no se le podía razonablemente imponer al funcionario de la salud, pues no a todos los agentes jurídicos se les puede exigir un mismo conocimiento del ordenamiento jurídico, y en particular del sentido de las normas constitucionales.

De otro lado, es igualmente necesario analizar la importancia de los valores constitucionales en juego. Así, la aplicación de una norma puede no tener un gran impacto constitucional en determinado evento, por lo cual los servidores públicos no tienen una carga tan grande de verificar su constitucionalidad. En cambio, en otros campos, la aplicación del mismo contenido normativo puede comprometer principios constitucionales esenciales, situación que obliga a los servidores públicos a ser particularmente cuidadosos en el examen de la constitucionalidad de las disposiciones de inferior jerarquía que pretenden aplicar. En ese orden de ideas, la inconstitucionalidad de una norma puede ser considerada poco clara en el primer caso, mientras que en el segundo caso esa misma inconstitucionalidad se vuelve manifiesta e inexcusable, por cuanto se exige de los servidores públicos un mayor cuidado en el tema constitucional.

Así las cosas, considero que en aquellos eventos en que un servidor público debe conocer el tema constitucional por razón de sus funciones, o va a aplicar una norma legal o

administrativa que puede tener un enorme impacto sobre valores constitucionales esenciales, entonces es manifiesta una violación que en otros casos podría no serlo.

4- Ahora bien, según mi criterio, en el presente proceso se cumplían acumulativamente los dos requisitos, pues se trataba de la inconstitucionalidad de una norma del Reglamento del Congreso relativa al trámite de las leyes, la cual fue aplicada durante la aprobación de una reforma a la Carta.

Así, de un lado, los congresistas, para ejercer adecuadamente sus funciones, deben conocer con mayor amplitud que el resto de ciudadanos las normas constitucionales, y en especial las relativas al trámite de las leyes y de los actos legislativos, ya que ello hace parte de sus funciones. Por ello, para un congresista son temas cotidianos asuntos que pueden parecer difíciles para el ciudadano corriente, o incluso para otros servidores públicos, como la distinción entre períodos y legislaturas, o los términos que debe haber entre los distintos debates de un proyecto. En ese orden de ideas, es natural exigir de los congresistas, cuando ejercen la función de reforma de la Carta, que conozcan rigurosamente los distintos pasos que deben ser adelantados. Es más, ese conocimiento especializado es impuesto por la propia Carta, la cual establece, en su artículo 149, que “toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público -(más si se trata de modificar la propia Carta ha señalado ya la Corte)8-, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes” (subrayas no originales). Mal podrían entonces los congresistas ejercer sus funciones sin un conocimiento detallado del procedimiento de aprobación de las leyes y las reformas constitucionales.

De otro lado, por obvias razones, toda reforma a la Constitución tiene un enorme impacto constitucional, puesto que modifica el contenido mismo de la Carta. De allí la importancia de que se respeten rigurosamente los procedimientos especiales establecidos en esta materia.

5- Además, debe recordarse que los requisitos más exigentes que se establecen para la reforma de la Constitución no son meros caprichos, o formalidades sin sustancia, sino que representan la garantía misma del régimen constitucional y de la supremacía de la Carta. En efecto, si la Constitución puede ser reformada por el mecanismo ordinario de aprobación de

una ley, entonces en sentido estricto no existe Constitución, ya que el Legislador no estaría sujeto a ningún mandato superior, puesto que podría modificar las normas constitucionales por la simple expedición de una ley. Una Constitución que no es rígida no es entonces una verdadera Constitución, razón por la cual amplios sectores doctrinales consideran que las disposiciones que regulan la reforma de la Constitución son, al menos formalmente, la norma fundamental del ordenamiento jurídico⁹. En efecto, si la Constitución de un país es la fuente de validez del resto del ordenamiento, y crea los órganos del Estado y prescribe la forma como se crea el derecho de inferior jerarquía, a su vez las reglas que establecen el procedimiento de reforma constitucional señalan cómo se cambian los contenidos constitucionales, con lo cual estatuyen el poder de reforma o poder constituyente derivado. Estas reglas son entonces la “constitución de la constitución” o el núcleo de la constitución. Por ende, y como obvia consecuencia del principio de supremacía constitucional, sólo la propia Constitución puede regular los procedimientos de su reforma. Así, si la Carta delega en otras normas de inferior jerarquía el procedimiento de reforma constitucional, entonces esas normas serían la verdadera constitución, ya que ellas configurarían al poder constituyente derivado, capaz de modificar cualquier contenido constitucional.

Lo anterior no significa obviamente que algunos aspectos de detalle de la reforma a la Carta no puedan ser regulados en una ley, y en particular en el Reglamento del Congreso. Pero obviamente esos preceptos legales no pueden, en ningún caso, flexibilizar el procedimiento de reforma constitucional consagrado por la Carta, por cuanto se estaría erosionando la supremacía de la Constitución. Esta obvia conclusión no es una novedad en el constitucionalismo colombiano sino que había sido ampliamente reconocida por la jurisprudencia, incluso durante la vigencia de la anterior Carta. Así, la Corte Suprema señaló con claridad que sólo la propia Constitución podía regular su proceso de reforma, pues todo cambio de la ley suprema debe “realizarse dentro de los canales por ella previstos para dicha modificación”, pues admitir cualquier otra hipótesis convertiría “en una cláusula inocua y superflua, la cláusula de reforma, la cual desde el propio origen de las constituciones rígidas, ha sido considerada siempre como parte esencial de las mismas”¹⁰. Igualmente, en anterior decisión esa Corporación también había señalado con claridad:

“Sustraer el poder de reforma de la Constitución de lo prescrito por ella en cuanto al modo de producir sus enmiendas, equivale a confundir un poder constituido, como éste, con el constituyente primario. Lo cual implicaría también, excluir ese poder del régimen de derecho,

quebrantando la legitimidad, pues resulta desacertado sostener que cuando un órgano del Estado puede modificar la Constitución sin someterse a las formas en ella estatuidas, es un Estado de Derecho. Menos válido aún es afirmar que el Congreso Nacional, cuando ejerce esta competencia, lo hace como soberano, ignorando la supremacía de la nación; y tampoco aseverar que sus actos están amparados por una especie de presunción de constitucionalidad, porque ello contraría manifiestamente la filosofía y los postulados del artículo 2º. Además, el carácter representativo del soberano que se predique del Congreso por su elección popular y directa, no sería exclusivo en Colombia, pues idéntico origen tiene el Presidente de la República”¹¹.

6- Todo lo anterior, según mi criterio, permite mostrar que la aplicación del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 al trámite del Acto Legislativo No 2º de 1995 fue flagrantemente inconstitucional.

En primer término, conforme al propio Reglamento del Congreso, el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 no estaba destinado a regular los actos legislativos sino los proyectos de ley. En efecto, la Ley 5 de 1992 reglamenta en capítulos diferentes ambas actividades del Congreso, Así, el capítulo sexto, del cual hace parte el artículo 169 cuestionado, consagra el proceso legislativo ordinario, mientras que la función de reforma a la Carta por el Congreso se encuentra en el capítulo séptimo, que habla impropia mente del proceso legislativo constituyente. Es cierto que el artículo 227 de ese mismo Reglamento del Congreso señala que “las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”. Sin embargo, es claro que sólo son aplicables aquellas disposiciones previstas para expedir leyes que, como ya lo dijo la Corte, sean “pertinentes y compatibles con el delicado proceso de reforma constitucional” (Sentencia C-222 de 1997). Y obviamente, por tal razón no era aplicable al exigente proceso de reforma constitucional, el ordinal 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, puesto que, como se vio, en ninguna parte la Constitución autoriza la sesión conjunta de las comisiones en el trámite de los actos legislativos.

Por ende, la posibilidad de que hubiera sesión conjunta por disposición reglamentaria sólo se predicaba, incluso durante la vigencia del mencionado ordinal, de las leyes, pero en ningún caso de las reformas constitucionales. Esto es tan evidente que la Corte, al estudiar la

constitucionalidad de ese ordinal, siempre supuso que era una norma únicamente aplicable al trámite de las leyes, a tal punto que ni la sentencia C-365 de 1996 que la retiró del ordenamiento, ni el salvamento de voto, que consideró que esa norma era exequible, ni la demanda, ni el concepto fiscal, siquiera mencionaron la posibilidad de que del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 se pudiera aplicar a reformas constitucionales, a tal punto esa eventualidad pareció a todo el mundo contraria al sentido mismo de ese literal.

7- Pero ésta no es la única razón por la cual considero que la aplicación del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 al trámite del Acto Legislativo No 2 de 1995 fue manifiestamente inconstitucional. Existe otra aún más evidente. En efecto, conviene tener en cuenta que ese numeral no señalaba que en determinados casos los actos legislativos podían tramitarse en sesiones conjuntas, contenido normativo inconstitucional, según lo señalado en la sentencia C-222 de 1997, pero que, en gracia de discusión, podría ser considerado un desarrollo del artículo 157 ordinal 2 de la Carta, según el cual, el “reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras”. En efecto, la norma que sirvió de sustento para que el Acto Legislativo No 2 de 1995 se tramitara en sesiones conjuntas establecía otra cosa muy diferente, pues señalaba lo siguiente:

Las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

.....

3. Por disposición reglamentaria. En el evento que así lo propongan las respectivas comisiones y sean autorizadas por las Mesas Directivas de las Cámaras, o con autorización de una de las Mesas Directivas si se tratare de comisiones de una misma Cámara.

En resoluciones motivadas se expresarán las razones que se invocan para proceder de tal manera.

La aplicación de este ordinal a una reforma constitucional tiene como inevitable consecuencia que la definición de aspectos esenciales del procedimiento de reforma a la Constitución, como es el número de debates que se deben surtir y los plazos mínimos de trámite de un acto legislativo, ya no quedaban en manos de la propia Carta -como lo exige el principio de supremacía constitucional-, ni siquiera de la ley orgánica, o al menos de una ley

ordinaria, sino de una simple decisión de las mesas directivas de las Cámaras, esto es, de una disposición reglamentaria. Nótese pues la degradación de la jerarquía normativa que esa disposición legal implica, ya que su aplicación no sólo permitía reducir los ocho debates exigidos por la Carta para una reforma constitucional a simplemente seis, sino que la definición concreta de ese aspecto quedaba abandonada a un simple acto administrativo. Además, de esa manera también se menguan notablemente los plazos de reflexión exigidos por la Carta, pues no era necesario esperar los quince días que, según el artículo 160 superior, deben transcurrir entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, con lo cual se posibilita la aprobación precipitada de reformas constitucionales, las cuales deben ser objeto de particular ponderación y amplia discusión. Esta Corporación ya había señalado que “la Constitución, al establecer requisitos y trámites más complejos que los previstos para la modificación de las leyes, preserva una estabilidad constitucional mínima, que resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que generan constante incertidumbre en la vigencia del ordenamiento básico del Estado” (Sentencia C-222/97).

La inconstitucionalidad era entonces manifiesta pues la ley orgánica sustraía el procedimiento de reforma de la Constitución de lo prescrito por ella, y atribuía su regulación a un acto administrativo, contrariando así la invariable jurisprudencia de la Corte Suprema y de esta Corte Constitucional, según la cual, las normas de inferior jerarquía no pueden flexibilizar las exigencias establecidas por la propia Carta para su reforma.

8- Conforme a lo anterior, es necesario concluir que el Congreso, al tramitar el Acto Legislativo No 2 de 1995, efectuó una aplicación manifiestamente inconstitucional del numeral 3º del artículo 169 de la Ley 5ª de 1992. En efecto, incluso si se aceptara, en gracia de discusión, que ese numeral no era notoriamente inconstitucional en relación con los proyectos de ley, su invocación era totalmente inadmisibles en el caso de los actos legislativos, no sólo por cuanto era una norma que la propia Ley 5 de 1992 había previsto para las leyes y no para las reformas constitucionales sino, además, por cuanto su aplicación minó el principio de supremacía constitucional. Por ello considero desacertada la decisión de la Corte, al declarar, por discutibles razones de seguridad jurídica, la constitucionalidad del Acto Legislativo No 2. Y digo discutibles razones pues ¿qué mayor inseguridad jurídica que la que genera la sentencia de la Corte al permitir que una simple resolución de las mesas directivas de las cámaras pudiera reducir de ocho a seis los debates que la Constitución

exige para su reforma?

Así, a nivel teórico, la doctrina discute si es posible modificar las normas que establecen el procedimiento de reforma constitucional. Y los argumentos de quienes -como Alf Ross- sostienen que esas normas no pueden ser modificadas, ni siquiera mediante una reforma constitucional, son lógicamente muy fuertes¹². Según ese autor, y conforme a la pirámide kelseniana, toda autoridad deriva su competencia de una norma superior que la instituye y regula su forma de actuación. Por ende, el órgano que tiene la función de reformar la Constitución deriva su competencia de las normas constitucionales que regulan el procedimiento de reforma constitucional. Por ello, según Ross, ese órgano no puede, sin incurrir en una inadmisibles autorreferencia y contradicción lógica, reformar las reglas de reforma constitucional, por cuanto esas normas son las que precisamente le confieren su competencia. Y como esas reglas no pueden tampoco ser modificadas por una autoridad superior, ya que ésta no existe, la conclusión de Ross parece inobjetable: no es posible modificar, mediante un procedimiento jurídico, las reglas que regulan el procedimiento de reforma constitucional. Ahora bien, según mi parecer, la sentencia de la Corte canceló esa discusión en Colombia; en nuestro país, la Corte admitió que las reglas que rigen la reforma constitucional no sólo pueden ser modificadas sino, además, que esa modificación puede ser llevada a cabo mediante un simple acto administrativo: una resolución motivada de las mesas directivas de las cámaras.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

1 Cf. Corte Constitucional. Sentencia NO. C-222 de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

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

4 Ver constancia del 20 de junio de 1995 del Presidente del Senado en el folio 481 del presente expediente.

5 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena Sentencia No. C-222 de 1997. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Cf. Corte Constitucional. Sentencia N. T-614 de 1992. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

7 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. DR. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Ver sentencia C-222 de 1997

9 Ver por ejemplo, el clásico texto de Alf Ross. “Sobre la auto-referencia y un difícil problema de derecho constitucional” en El concepto de validez y otros ensayos. México: Fontanamara, 1991, pp 52 y ss. Igualmente ver Pedro de Vega. La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos 1991, pp 2874 y ss; e Ignacio de Otto. Derecho constitucional. Barcelona: Airel, 1991. p 63 y ss

10 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 3 de noviembre de 1981. MP Fernando Uribe Restrepo. Gaceta Judicial No 2405, p 387.

11 Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 5 de mayo de 1977. MP José María Velasco Geurrero.

12 Ver Alf Roos. Op-cit,