

Sentencia C-427/08

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Caducidad

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia de la Corte Constitucional para estudiar cargos de contenido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Procedencia de revisión material por sustitución de la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Criterios jurisprudenciales respecto del concepto de sustitución de la Constitución

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión material de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución de la Constitución

La jurisprudencia de la Corte ha establecido que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un acto legislativo, para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución, por ello el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-Ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia de cargo específico

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007-Trámite legislativo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Requisito de la mayoría absoluta de los integrantes de la respectiva cámara/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Cumplimiento de requisito de mayoría absoluta por votos manuales y electrónicos

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007-Aprobación por mayoría absoluta de los integrantes de la Cámara de Representantes en segunda vuelta

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIO DE PROCEDIMIENTO-Cumplimiento del requisito de mayoría absoluta para su aprobación

El curso seguido por el proyecto de acto legislativo mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la Carta y los documentos aportados al expediente, permiten a la Corte concluir que en la votación en segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes se cumplió en debida forma con la mayoría requerida para su aprobación en el artículo 375 superior, al haberse contabilizado la totalidad de los votos efectivamente sufragados y no solamente los votos emitidos mediante el mecanismo electrónico, habida cuenta que la norma constitucional no distingue entre votos manuales y votos electrónicos para efectos de la conformación de la mayoría. En la votación para la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2007 en la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes la totalidad de los votos emitidos, incluidos los emitidos por medio manual como los emitidos por medio electrónico, cumplen con la exigencia constitucional contenida en el artículo 375 de la Carta.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Contenidos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VULNERACION DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-No vulneración por cuanto en todas las etapas del trámite el tema fue objeto de discusión y votación

A partir de la Constitución y de las demás normas que regulan el proceso de formación de las leyes la Corte ha señalado, entre otros principios que rigen el proceso legislativo, (i) el principio de consecutividad y, (ii) el principio de identidad flexible. En cuanto a su contenido ha indicado la jurisprudencia: “El principio de consecutividad “exige que los proyectos de ley

se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales". El principio de identidad flexible o relativa supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite. En el presente proceso la Corte constató que no se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible respecto del artículo 3º y los párrafos del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, en la medida que la norma que establece el monitoreo del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, sí fue considerada y aprobada durante la primera vuelta del trámite del acto legislativo acusado y el texto del artículo 4º fue igualmente introducido durante la primer vuelta y las modificaciones hechas al texto finalmente aprobado, en ninguna medida significan un cambio esencial.

Referencia: expediente D-6882

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 04 de 2007 "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política".

Actor: Andrés de Zubiría Samper.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, DC., treinta (30) de abril de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Andrés de Zubiría Samper, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad del Acto Legislativo No. 04 de 2007 “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”.

Mediante auto del 3 de agosto de 2007, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra el acto legislativo de la referencia y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas éstas, mediante auto de 30 de Octubre de 2008 ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República.

Presentado a consideración de la Sala el proyecto de sentencia por el magistrado Jaime Araujo Rentería, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente, en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión del 30 de abril de 2008, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. NORMA OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto del Acto Legislativo cuestionado, conforme su publicación en el Diario Oficial No. 46.686, de 11 de julio de 2007:

ACTO LEGISLATIVO 04 DE 2007

(julio 11)

por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Artículo 2°. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

Artículo 3°. Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

Artículo 4°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de

crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Parágrafo transitorio 3°. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

Artículo 5°. El presente acto legislativo rige a partir del 1° de enero de 2008.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alfredo Ape Cuello Baute.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.”

I. DEMANDA

El demandante considera que el Acto Legislativo demandado vulnera el artículo 375 de la Constitución Nacional. Se señala que cuando se surtió el último debate (el octavo en la Plenaria de la Cámara de Representantes), el día 12 de junio de 2007 se presentaron varias irregularidades que se precisan:

En primer lugar, en las horas de la tarde de la sesión plenaria, el vocero del Polo Democrático, Representante Germán E. Reyes Forero, solicitó ante el presidente de la corporación que se verificara el quórum y al realizarse éste, no se encontraban en el recinto del salón elíptico del Capitolio Nacional, el número de representantes requerido por las normas constitucionales: La mitad más uno, es decir, no estaban presentes 84 representantes a la Cámara, partiendo del presupuesto que la corporación legislativa tiene un total de 166 miembros: 161 por la circunscripción territorial y 5 por la circunscripción especial (2 de las negritudes, 1 indígena, 1 de minorías políticas y 1 colombianos residentes en el exterior).

Así entonces, al producirse la votación de la ponencia mayoritaria (favorable) del proyecto de acto legislativo 166/2006 Cámara y 011/2006 Senado, fueron registrados 71 votos electrónicos y 8 votos manuales, para un gran total de 79 votos a favor de la ponencia, pero en forma misteriosa, luego de que el presidente de la Cámara de Representantes, Dr. Cuello Baute, dio orden verbal perentoria de cerrar los registros de votación, aparecieron siete votos adicionales por el sí, dando un resultado espurio de 86 sufragios favorables a la ponencia.

En segundo lugar, el demandante advierte que existen algunas diferencias entre lo debatido en el primer periodo y lo debatido en el segundo. En primera vuelta, afirma, que el proyecto

estaba contenido solo en cuatro artículos, el primero que determinó que el sistema general de participaciones está dirigido a tres sectores: Educación, Salud y Agua potable y saneamiento básico. En el segundo, se precisaron los criterios para la distribución del sistema general de participaciones que son: población atendida y por atender, reparte entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad. En el tercero, se precisó el concepto de sistema general de participaciones, al igual que estableció un periodo de transición. En el cuarto, se fija la entrada de vigencia del acto legislativo, es decir el 1 de enero de 2008.

En segunda vuelta, se indica, pasó de cuatro a cinco artículos. En el primero se mantiene la destinación de los recursos del sistema general de participaciones. En el segundo, se conservan los criterios de distribución. No obstante, aparece un texto nuevo regulado en el artículo tercero ya que se adicionaron dos incisos nuevos que no fueron discutidos en primera vuelta que son del siguiente tenor: “El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas. || Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.”

Así las cosas, al confrontar los textos aprobados tanto en la primera vuelta como en la segunda, nos encontramos que los incisos anotados solo fueron aprobados en la segunda vuelta que estos no fueron considerados ni discutidos en la primera vuelta y por ende vulneran en forma palmaria el texto del artículo 375 de la Constitución.

Igualmente, manifiesta el demandante, que el artículo cuarto únicamente fue discutido en la segunda vuelta, pero no en la primera, por lo tanto viola también el artículo constitucional mencionado.

Por último, indica que con relación a los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos, la Corte Constitucional ha señalado por vía de interpretación que: “El anterior examen muestra que cuando la constitución adjudica a la Corte el control de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional en general, y de una ley que convoca un referéndum en particular, no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia.”

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Natalia Succar Jaramillo, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso con el propósito de solicitar la exequibilidad del cuerpo normativo acusado, con base en los siguientes argumentos:

En relación con la falta de quórum en el octavo debate, se señala que el actor parte de un contexto limitado del debate de la reforma constitucional, por cuanto el acto legislativo acusado cumplió con las mayorías exigidas. Se afirma que” la aprobación del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes se surtió el día 12 de junio de 2007, sesión que había sido debidamente anunciada y a la cual asistieron 158 representantes, de los 166 de la corporación, quienes aprobaron de las siguiente forma, cada uno de los artículos, tal y como consta en el acta No 55 de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 327 de 2007.

* Artículo. 1 Votaron favorablemente por éste artículo 95 representantes de los cuales 16 fueron votos manuales. Desfavorablemente votaron 6 representantes de los cuales 1 fue voto manual.

* Artículo 2. Votaron favorablemente por éste artículo 93 representantes de los cuales 14 fueron votos manuales. Desfavorablemente votaron 34 representantes de los cuales 6 fueron voto manuales.

* Artículo 3. Votaron favorablemente por éste artículo 91 representantes de los cuales 12 fueron votos manuales. Desfavorablemente votaron 10 representantes de los cuales 2 fueron votos manuales.

* Artículo 4. Votaron favorablemente por éste artículo 92 representantes de los cuales 12 fueron votos manuales. Desfavorablemente votaron 11 representantes de los cuales 1 fue voto manual.

* Artículo 5. Votaron favorablemente por éste artículo 91 representantes de los cuales 14 fueron votos manuales. Desfavorablemente votaron 9 representantes de los cuales 1 fue voto manual.

* Título. Votaron favorablemente por unanimidad todos los asistentes.

Agrega la interviniente, que es importante aclara que los textos definitivos aprobados por cada una de las cámaras, fueron sometidos a estudio de una comisión de conciliación conformada para el efecto, en la cual se adoptaron textos definitivos, tal y como consta en las respectivas actas, textos éstos que fueron sometido a la aprobación de las respectivas comisiones y plenarias.

En relación con los supuestos temas no aprobados en primera vuelta, se observa que es necesario aclarar que la afirmación efectuada por el demandante no corresponde a la verdad, toda que al confrontar el texto del proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta en el Senado el 22 de diciembre de 2006, se encuentra en el inciso 6 del artículo 3 establece: “ El gobierno nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios para este propósito”. Por consiguiente, tal monitoreo, seguimiento y control integral de gasto no” apareció” como lo afirma en forma equivocada el actor en la segunda vuelta, toda vez que el asunto discutido, debatido y aprobado por el Congreso de la República desde la primera vuelta legislativa.

Ahora bien, en cuanto al artículo 4, expresa la interviniente, que el texto de la norma fue incorporado al debate legislativo, independientemente de que el texto propuesto difiera del aprobado. Por consiguiente, el debate surtido en el Congreso de la República al acto legislativo No 4 de 2007 guardó total coherencia temática cumpliendo el mandato constitucional. Afirma entonces, que revisadas las modificaciones realizadas en la segunda vuelta, se encuentra que guardan una estrecha relación temática y de conexidad, con lo aprobado en el congreso de la República en la primera vuelta, por lo que no se presenta vicio alguno en su trámite.

1. Intervención del Ministro del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, actuando su calidad de Director del ordenamiento jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad del acto legislativo acusado con base en los siguientes fundamentos:

En primer lugar, se indica que en la sesión plenaria de la cámara de representantes del 12 de junio de 2007, fueron puestas a consideración de la plenaria las ponencias presentadas para el segundo debate en la cámara, segunda vuelta, del proyecto de acto legislativo, de las cuales se aprobó la ponencia mayoritaria, luego se votó el articulado y quedo aprobado el texto. Se afirma que: 1. la plenaria de la cámara votó la proposición de suficiente ilustración para dar paso a la votación del proyecto, con 87 votos a favor y 31 en contra, para un total de 118 votos, como consta en el certificado del secretario general de la cámara en la página 36 de la gaceta correspondiente. 2. la proposición de la ponencia denominada mayoritaria, presentada por el representante Roy Barrera, contrario a lo afirmado por el accionante, fue votada favorablemente como lo demuestra la certificación expedida por el señor secretario general de la cámara con 93 votos a favor y 6 en contra. 3. Posteriormente se hizo votación del articulado del proyecto el cual fue aprobado. 4 Queda en evidencia, que dentro del grupo de honorables representantes que votaron negativamente la ponencia mayoritaria al proyecto en cuestión algunos pusieron en duda la votación no obstante que la misma se certificó y se hicieron las aclaraciones del caso.

En segundo lugar, señala el interviniente que la discusión y aprobación del proyecto de acto

legislativo en segunda vuelta, se hizo teniendo en cuenta las materias discutidas durante el primer periodo y el texto que fue aprobado en primera vuelta y por lo tanto, se respetaron las disposiciones constitucionales y legales establecidas para el trámite del proyecto de acto legislativo acusado.

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación Nacional

El ciudadano Christian Alier Hernández Guerrero, en representación del Departamento Nacional de Planeación, interviene en el presente proceso para solicitar la exequibilidad del acto legislativo acusado con base en los siguientes argumentos:

Se señala, que acorde con las actas los 78 votos por el sí y no 79 votos por el sí a que alude el demandante, correspondieron en estricto sentido a la votación electrónica que se llevó a cabo por la plenaria de la Cámara de Representantes. Los demás votos por el Sí no aparecieron súbitamente como parece indicarlo el demandante, sino que concernieron al registro manual para votaciones. Así entonces, lo que el demandante parece querer ver como un mecanismo manual” confabulado” dado que los resultados del mismo aparecieron con posterioridad al mecanismo electrónico, no es sino el desarrollo normal de un procedimiento dual para un intento de votación – se advierte que fue un intento, dado que como se explicará enseguida, hasta este momento no hubo una votación que fuera formalmente cerrada-. En ese sentido, debe recordársele al demandante que la circunstancia de que uno y otro mecanismo concurren en momentos distintos obedece a la mecánica misma de los procedimientos utilizados en cada caso.

Se agrega que, so prejuicio de tener los resultados in limine, mal habría hecho el presidente de la cámara de representantes en contabilizar exclusivamente los votos del mecanismo electrónico- que es instantáneo- dejando de lado el mecanismo manual – que no es inmediato-. Una interpretación de ese errado alcance – de haberse cerrado formalmente y en ese momento la votación- habría cercenado el derecho al voto de unos congresistas y por ende, el espíritu democrático que gobierna el funcionamiento de esa corporación.

Además, en ningún momento el presidente de la cámara de representantes ordenó el cierre formal de la votación, mucho menos cuando iban contados los 78 votos electrónicos por el sí

- y no 79 votos electrónicos a que alude el demandante - inclusive la votación no pudo cerrarse formalmente tal y como lo manifestó expresamente aquél.

Señala el interviniente que los hechos que fundamentan el cargo del demandante son imprecisos, puesto que pretende hacer ver que hubo un momento del cierre formal de la votación, con un número de votos insuficientes para la aprobación del proyecto, cuando lo cierto es que para el momento en que se hizo el primer registro, la votación no había sido formalmente cerrada.

Finalmente, en relación con el contenido del artículo 4 del acto legislativo, manifiesta el interviniente que si fue considerado y aprobado- inclusive en casi toda su totalidad- durante la primera vuelta de su trámite, por el senado de república y la cámara de representantes. La circunstancia de que casi toda la totalidad del texto aprobado en primera vuelta coincida con la literalidad del texto del hoy artículo 4 cuestionado, exime hacer un análisis en relación con los temas nuevos que según el demandante fueron incluidos. Así las cosas, se expresa que modificaciones como las que se verifican en el presente caso, específicamente en la estructura del articulado del proyecto de acto legislativo, constituyen meras modificaciones formales, menores o accidentales, que en ninguna medida afectan la esencia de la reforma constitucional debatida en el congreso.

1. Intervención de la Universidad Santo Tomás

El ciudadano José Joaquín Castro Rojas, como Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás, interviene en el presente proceso para exponer que con respecto al cargo por vulneración del principio de consecutividad se atiene a lo que determine la Corte en el estudio de las pruebas, y con relación a la discusión en segunda vuelta de temas que no fueron aprobados en la primera solicita que la Corte se inhiba por cuanto el demandante no cumplió con la carga de argumentación requerida para fundamentar éste cargo.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, mediante Concepto No. 4445

recibido el 10 de diciembre de 2007, solicita a la Corte se declare inhibida en relación con el cargo de vicios de competencia por ineptitud sustancial en su formulación y exequible por no existir vulneración del artículo 375 superior, con base en los siguientes planteamientos:

3. Ineptitud sustancial del cargo formulado por vicios de competencia

(...)

Sin embargo, en el presente caso, no es dable aplicar los criterios sentados por la Corte Constitucional en relación con los requisitos que debe cumplir la formulación de los cargos en las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes para que se active la competencia de la Corte. Así, por tratarse de un Acto Legislativo, no se exige al demandante de un Acto Legislativo por vicios de fondo, la identificación del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional, ni tampoco se requiere que determine el concepto de la violación o exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda.²

En contraste, al actor lo que le corresponde es definir, de manera clara y precisa, si el Acto Legislativo sustituye parcial o totalmente la Constitución, determinación que atenderá a los criterios señalados por la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos sobre la exequibilidad de actos legislativos.

(...)

En suma, al demandante que formule un cargo contra un Acto Legislativa por vicios de competencia, le corresponde determinar que la reforma de la Carta en realidad genera una sustitución de la misma, así:“(a) se aprecia si la reforma introduce un nuevo elemento esencial a la Constitución, (b) se analiza si dicho elemento reemplaza al originalmente adoptado por el constituyente y, luego, (c) se compara el nuevo principio con el anterior para verificar, no si son distintos, lo cual siempre ocurrirá, sino si son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles”.³

3.2. Habiendo precisado el alcance de la doctrina constitucional que se ha venido elaborando

por la Corte en torno al concepto de sustitución de Constitución como límite de competencia al poder de reforma constitucional, y teniendo en cuenta que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes,⁴ se concluye por este despacho, que la Corte ha de declararse inhibida para conocer de este cargo por ineptitud sustancial en su formulación.

En efecto, el ciudadano De Zubiría se limita a enunciar que, según la Sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional no sólo tiene competencia para conocer la regularidad del trámite de los actos legislativos, sino también para examinar si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia. Es claro entonces, que el actor no realizó un juicio de sustitución, es decir, no formuló un cargo específico que concluyera con una sustitución parcial o total de la Constitución, lo que genera la inhibición de la Corte Constitucional en relación con el examen de este cargo.

4. En el debate en Plenaria de la Cámara de Representantes en Segunda Vuelta, no hubo incumplimiento del quórum decisorio, ni del requisito de la mayoría absoluta en segunda vuelta de los Actos Legislativos.

4.1. El actor afirma que cuando se verificó el quórum, no se encontraba presente “el número de representantes requerido por las normas constitucionales: la mitad más uno, es decir, no estaban presentes 84 Representantes a la Cámara, partiendo del supuesto que la corporación legislativa tiene un total de 166 miembros (...)”.

La anterior afirmación, refleja una confusión del actor en relación con los conceptos de quórum decisorio y quórum deliberatorio. Según lo consagra la Constitución Política en su artículo 145,⁵ el quórum decisorio, como su nombre lo indica, es el necesario para entrar a decidir, y es el que requiere la presencia de la mayoría de los miembros de la Comisión o Cámara respectiva. Por el contrario, el quórum deliberatorio es el que se exige para discutir el Proyecto, y precisa la asistencia de más de una cuarta parte de los integrantes de la respectiva corporación, no, como lo establece el actor, de la mitad más uno de los miembros.

(...)

En el momento en que se solicitó la verificación del quórum, en el caso en estudio, el Proyecto estaba en discusión, no se estaba decidiendo su aprobación, por lo que se necesitaba de no menos de una cuarta parte de los miembros de la Cámara de Representantes, no de la mayoría de los integrantes.

En el hilo de lo expuesto, debe decirse que el artículo 145 de la Carta es claro al señalar que para discutir un proyecto de ley o proyecto de acto legislativo, lo que se requiere es contar con un quórum deliberatorio, el cual, en este caso, estaba plenamente conformado, según es plasmado por el Acta No. 55 de 12 de junio de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 327 de 17 de julio de 2007. Así, el Acta en mención establece que hubo 80 registros de Representantes presentes en la discusión del Proyecto, lo que se traduce en la existencia de quórum deliberatorio: la cuarta parte de los 166 miembros de la Cámara es 41.5, y estaban presentes 80.

Adicionalmente, la Secretaría le certifica al Presidente de la Cámara que existe quórum deliberatorio, en los siguientes términos: “La Secretaría le certifica que se ha desintegrado el quórum decisorio y que existe quórum deliberatorio”, por lo que más adelante, el Vicepresidente de la Cámara (quien en ese momento dirigía la Sesión), indica: “Entonces se continúa con el quórum deliberatorio”.

4.2. El ciudadano De Zubiría afirma que al producirse la votación de la ponencia favorable se registraron 71 votos electrónicos y 8 votos manuales, para un total de 79 votos a favor de la ponencia, y que después de haberse dado la orden de cerrar los registros, aparecieron siete votos adicionales favorables a la ponencia, dando un resultado de 86 votos, lo cual supondría la mayoría absoluta requerida constitucionalmente.

Sin embargo, al leer el Acta No. 55 de 12 de julio de 2007, se observa que lo que ocurrió realmente fue que cuando se iba a cerrar el registro por el Secretario, el Presidente de la Cámara ordenó que no se hiciera porque faltaban Representantes por votar: “Cierre el registro Secretario, no, un momento con tranquilidad, no se ha cerrado el registro, faltan Congresistas por votar”. Luego se producen los votos de quienes faltaban por hacerlo, y más adelante el Presidente solicita: “Secretario certifique la votación y la volvemos a abrir para volver a repetirla, pero certifique esta votación”. El Secretario certifica que por el SI había 86 votos y por el NO 44. Al verificar la votación se da un total de 93 por el SI y 6 por el NO, lo

cual es certificado después.

Lo anterior, significa que se cumplió con lo establecido en el segundo inciso del artículo 375 Superior, en el numeral 1° del artículo 119 y en el artículo 225 de la Ley 5 de 1992, pues la ponencia favorable al Proyecto de Acto Legislativo fue aprobada por la mayoría absoluta requerida, en razón a que votaron a favor no menos de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara de Representantes: se obtuvieron 86 votos favorables a la ponencia y se requerían más de 84 votos. (...)

4.3. En atención a lo expuesto, este despacho considera que en el debate en Plenaria de la Cámara de Representantes en el segundo periodo, no existen vicios de trámite relacionados con el quórum requerido constitucionalmente, ni con la necesaria aprobación por mayoría absoluta de los actos legislativos en segunda vuelta.

5. No existe vulneración del inciso 3° del artículo 375 Superior

5.1. El accionante considera que la aprobación del Acto Legislativo No. 04 de 2007 vulnera el artículo 375 de la Constitución Política que prohíbe debatir en el segundo período iniciativas que no hubiesen sido presentadas en el primero, en tanto incorpora temas nuevos en la segunda vuelta, es decir, agrega temas que no fueron ni considerados ni discutidos en la Primera Vuelta. Específicamente, el actor resalta que el contenido del artículo 3 y los párrafos del artículo 4 no fueron debatidos en la primera vuelta.

(...)

Para el Ministerio Público, este cargo no debe prosperar ya que el trámite del proyecto de Acto Legislativo, se ajustó a los principios de consecutividad e identidad relativa que la Corte Constitucional⁶ ha señalado deben estar presentes en el trámite de todo proyecto de ley.

(...)

Afirma el demandante que con la inclusión en segunda vuelta, del artículo tercero y de los párrafos transitorios del artículo 4, se abordan temas que no fueron ni considerados ni discutidos en la Primera Vuelta. Al respecto el Ministerio Público observa que:

5.2. En relación con el artículo 3°:

1. El texto definitivo del artículo tercero del Acto Legislativo No 04 de 2007, que alude a las estrategias de monitoreo, seguimiento y control al gasto que fijará el Gobierno Nacional, y que deben seguir las entidades territoriales que se beneficien con los recursos del Sistema General de Participaciones, corresponde al inciso 6° del artículo 3° del Proyecto de Acto Legislativo No 11 de 2006 Senado, 169 de 2006 Cámara. Entonces, no se trata, como afirma el actor, de un texto nuevo, lo que sucedió es que se independizó el contenido de ese inciso y pasó a ser un artículo autónomo, por lo que tuvo la oportunidad de ser discutido desde el inicio del trámite legislativo y durante el curso de las dos vueltas.

2. En cuanto al segundo inciso del artículo 3° del Acto Legislativo, éste, esencialmente desarrolla el inciso 1°, en el sentido que establece que el Gobierno Nacional, en el término máximo de seis meses, regulará la materia, de donde se concluye que el mencionado inciso 2° no es un asunto nuevo, sino que precisa el alcance del inciso 1°. No existe, entre los incisos 1° y 2° del artículo 3 del Acto Legislativo en estudio, una relación remota, distante o meramente tangencial, por el contrario, lo que existe es una relación de conexidad clara y específica, estrecha, necesaria o evidente.

5.3. En cuanto a los párrafos transitorios del artículo 4°:

Los cuatro párrafos transitorios sí fueron objeto de estudio en la primera vuelta, pues hacían parte del artículo 3° del texto aprobado por el Congreso en primera vuelta.⁷ En la segunda vuelta, al adicionarse el artículo 3°, estos párrafos pasaron a conformar el artículo cuarto. Comparando los textos aprobados tanto en primera como en segunda vuelta, se observa que los párrafos transitorios 1 y 2 tienen idéntico contenido en ambas vueltas. Por su parte, se presentaron modificaciones consustanciales en los párrafos transitorios 3 y 4.

Por todo lo anterior, las diferencias surgidas entre lo aprobado en primera vuelta y lo que finalmente corresponde al artículo 3° y a los párrafos transitorios del artículo 4° del Acto Legislativo No. 04 de 2007, constituyen modificaciones en el orden de los artículos y adiciones cuyo objetivo es desarrollar y precisar aspectos de la materia central tratada en el curso de los ocho debates y aprobada mediante el acto legislativo en estudio: las transferencias.

5.4. En ese orden, siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para el Ministerio

Público, las modificaciones y adiciones se ajustan plenamente a los principios de consecutividad e identidad relativa, pues con ellas no se está regulando un tema nuevo, ni tampoco se está alterando la esencia de la reforma constitucional.

Finalmente, es de observar que el presente análisis sobre los vicios de procedimiento, se hizo sólo en relación con los expuestos por el demandante. Es decir, el examen se ciñó a los incisos 2° y 3° del artículo 375 Superior.” 8

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, Num. 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigida contra un acto legislativo.

1. Problemas Jurídicos

Según el demandante, el Acto Legislativo 01 de 2007 debe ser declarado inexecutable en su totalidad por las siguientes razones: (i) por no haber obtenido la mayoría requerida por la Constitución que obliga a que en la segunda vuelta el proyecto sea aprobado por la mayoría de los miembros de las dos Cámaras; y (ii) porque el Congreso desbordó su competencia al reformar la Constitución. Igualmente señala que respecto de los artículos 3 y 4, existen algunas diferencias entre lo debatido en el primer periodo y lo debatido en el segundo, por lo cual se violó el artículo 375 de la Carta.

Por lo anterior, la Corte debe resolver (i) si con la reforma introducida por el Acto Legislativo 04 de 2007, se produjo una sustitución de la Constitución Política; (ii) si el proyecto de acto legislativo demandado, obtuvo la mayoría requerida por la Constitución (art. 375) en la segunda vuelta en la plenaria de la Cámara de Representantes; y (iii) si el artículo 3º y los

parágrafos del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, fueron debatidos en el primer período legislativo, acorde con el artículo 375 de la Carta Política.

1. Cuestiones preliminares

3.1. Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 379 superior, la acción pública contra los actos reformativos de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

En el presente caso el Acto Legislativo No. 04 de 2007 “Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política”, fue publicado en el en el Diario Oficial No. 46.686, de 11 de julio de 2007. La demanda D-6882 fue instaurada el 3 de agosto de 2007. Por tanto, no ha caducado la acción pública de inconstitucionalidad.⁹

3.2. Inhibición para ejercer control material de un Acto Legislativo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 241-1 de la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Corte Constitucional no es posible ejercer la revisión de constitucionalidad de un Acto Legislativo por su contenido material. Su competencia se limita exclusivamente a conocer de la posible inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. Sin embargo, la Corte ha admitido que es posible la revisión material de un Acto Legislativo cuando dicho acto comprenda una sustitución de la Constitución. En la sentencia C-551 de 2003¹⁰ que revisó la Ley 796 de 2003 mediante la cual se convocaba a un referendo, la Corte dijo que el poder de reforma de la Constitución del Congreso se encuentra limitado por lo que no es posible la sustitución, derogación o subversión de la Constitución por parte del Congreso. Al respecto se dijo en la sentencia:

“El Constituyente derivado no tiene entonces competencia para destruir la Constitución. El acto constituyente establece el orden jurídico y por ello, cualquier poder de reforma que el constituyente reconozca únicamente se limita a una revisión. El poder de reforma, que es poder constituido, no está, por lo tanto, autorizado, para la derogación o sustitución de la Constitución de la cual deriva su competencia. El poder constituido no puede, en otras palabras, arrogarse funciones propias del poder constituyente, y por ello no puede llevar a

cabo una sustitución de la Constitución, no sólo por cuanto se estaría erigiendo en poder constituyente originario sino además porque estaría minando las bases de su propia competencia.”¹¹

En la sentencia C-1040 de 2005¹² la Corte resumió los criterios sentados por la jurisprudencia en cuanto al concepto de sustitución de la Constitución. Dijo:

a. Que el poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.

a. Que por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.

a. Que para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad.

a. Que la Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y que, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.

a. Que el poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.

a. Que sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución.¹³

En la misma sentencia la Corte avanzó sobre el concepto de sustitución de la Constitución y llegó a las siguientes conclusiones:

Primero, como la competencia de un órgano es el presupuesto para analizar el procedimiento que dicho órgano ha de seguir para expedir una norma, el análisis de si el reformador de la constitución actuó dentro de su órbita de competencia es una cuestión diferente y previa a la de juzgar si el procedimiento se llevó a cabo respetando las formas establecidas. También es una cuestión distinta a juzgar si el contenido material del acto acusado contradice la Constitución, lo cual escapa al control constitucional que ejerce la Corte sobre las reformas constitucionales.

Segundo, la especificidad del juicio relativo a la competencia del reformador radica en que en éste la Corte se circunscribe a estudiar si el reformador sustituyó la Constitución, sin que por ello efectúe un control material ordinario del acto acusado. Es decir, en el juicio de sustitución no hay una comparación entre la reforma y la Constitución con miras a establecer si la primera contradice la segunda, dado que, por definición, una reforma constitucional contradice la Constitución por ella reformada.

Tercero, el concepto de sustitución refiere a una transformación de tal magnitud y trascendencia, que la Constitución anterior a la reforma aparece opuesta o integralmente diferente a la que resultó después de la reforma, al punto que ambas resultan incompatibles. La jurisprudencia ha aludido a sustituciones totales y a sustituciones parciales y ha sostenido que el reformador tampoco puede introducir sustituciones parciales entendiendo por tales aquellas en las cuales un eje definitorio de la identidad de la Constitución sea remplazado por otro opuesto o integralmente diferente. Sólo en una de sus sentencias la Corte ha declarado inexecutable parte de una reforma constitucional por haber llegado a la conclusión de que el reformador excedió su competencia y sustituyó la Constitución, en todo o en parte. No obstante, la Corte ha suministrado ejemplos para ilustrar cuándo se estaría ante una sustitución total o parcial de la Constitución. Además, en las sentencias en las cuales declaró

exequibles artículos de actos reformativos de la Constitución -fuesen estos referendos o actos legislativos- la Corte estableció que dichos actos no representaban sustituciones parciales de la Carta.

Cuarto, la Corte ha subrayado que el concepto de sustitución se distingue de otros con los cuales no puede confundirse, tales como los de intangibilidad e irreversibilidad, o afectación y vulneración de contenidos, los cuales aluden a juicios materiales de las reformas constitucionales que escapan a la competencia de la Corte Constitucional. La Corte solo tiene competencia para verificar que el poder de reforma, que es constituido, no haya adoptado un acto mediante el cual sustituya la Constitución que lo habilitó exclusivamente para reformarla.

Quinto, la Corte ha fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución. En esa dirección, esta Corporación ha delineado los rasgos generales del método que ha de aplicarse para identificar sustituciones totales o parciales de la Carta.

Sexto, la Corte ha dicho que la aplicación del método para identificar sustituciones en ningún caso puede conducir a volver irreformables normas de la Carta porque no hay normas pétreas ni principios intangibles en la Carta de 1991. Toda ella es reformable, más no sustituible.

De este modo, en la presente oportunidad la Corte reitera su jurisprudencia en el sentido de que el reformador de la Constitución no es soberano y ejerce una competencia limitada por las normas adoptadas por la Asamblea Constituyente en 1991. Se subraya que, de conformidad con el artículo 374 de la Carta, la Constitución puede ser “reformada” por el Congreso, no derogada, subvertida o sustituida. A su vez, el artículo 380 de la Carta permite distinguir entre la derogación de una Constitución, de un lado, y las reformas introducidas a una Constitución, de otro, reformas que si bien pueden cambiar el contenido de las normas

constitucionales no sustituyen la Constitución por otra Carta opuesta o integralmente diferente, como sucedió cuando se promulgó la nueva Constitución en 1991. En el artículo 379 de la Carta se establece que la Corte debe controlar que el reformador respete todos “los requisitos” establecidos en el Título XIII de la Constitución, el primero de los cuales es precisamente la competencia del órgano que expide la reforma regulada en el primer artículo de dicho Título. Esta competencia es un presupuesto para que dicho órgano, en este caso el Congreso de la República, pueda luego seguir el trámite para modificar válidamente la Constitución. El requisito que debe verificar la Corte es que el Acto Legislativo sea una reforma, no una derogación o sustitución de la Constitución, como lo ordena el artículo 374 en concordancia con el artículo 380 de la Constitución Política. La Corte enfatiza que el único titular de un poder constituyente ilimitado es el pueblo soberano, en virtud del artículo 3º de la Carta. En 1991 el poder constituyente originario estableció un poder de reforma de la Constitución, del cual es titular, entre otros, el Congreso de la República que es un órgano constituido y limitado por la propia Constitución y, por lo tanto, solo puede ejercer sus competencias “en los términos que esta Constitución establece”, no de manera ilimitada. El Congreso, aun cuando reforma la Constitución, no es el detentador de la soberanía que “reside exclusivamente en el pueblo”, el único que puede crear una nueva Constitución. Adicionalmente, la Corte constató que el pueblo puede investir a una Asamblea Constituyente de la competencia para expedir una nueva Constitución, posibilidad expresamente permitida en el artículo 376 de la Carta. Solo por medio de este mecanismo puede ser sustituida la Constitución vigente por una opuesta o integralmente diferente.¹⁴

De acuerdo a la jurisprudencia de la Corte se ha establecido que una demanda que plantee la sustitución de la Constitución mediante un acto legislativo, para cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991,¹⁵ debe sustentar plenamente en qué consiste dicha sustitución.¹⁶ Al respecto la Corte ha dicho lo siguiente:

Ahora bien, el hecho de que el control jurisdiccional ejercido por la Corte se despliegue en los términos indicados por la jurisprudencia significa que en una demanda por sustitución constitucional contra una reforma constitucional el actor debe sustentar plenamente en qué consiste la sustitución denunciada. No le basta, por tanto, afirmar que con la modificación de una disposición en concreto se sustituyó o se derogó la Constitución precedente, sino que debe justificar, con argumentos suficientes, que tal cambio implica la abrogación de la Constitución vigente.

La Corte reconoce que la carga argumentativa se incrementa considerablemente cuando se trata de descalificar una reforma constitucional por considerarla constitutiva de sustitución constitucional. No obstante, la Corte acepta que dicha exigencia es necesaria si se tiene en cuenta la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.¹⁷

En el caso bajo estudio, el actor no formuló un cargo específico contra el Acto Legislativo 04 de 2007, del cual se derivara la sustitución de la Constitución, toda vez que se limitó a afirmar que con fundamento en la sentencia C-551 de 2003, la Corte Constitucional no sólo tiene competencia para conocer sobre los vicios de procedimiento en el debate y adopción de los actos legislativos, sino también para examinar si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia. Por lo tanto, la demanda no cumple con la carga de argumentación ni los elementos señalados por la jurisprudencia para poder entrar a pronunciarse sobre la supuesta sustitución de la Constitución.

1. Cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 375 de la Carta

Después de revisar el curso seguido por el proyecto de acto legislativo mediante el cual se reformaron los artículos 356 y 357 de la Carta y los documentos aportados al expediente, la Corte concluye que en la votación en segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes se cumplió en debida forma con la mayoría requerida para su aprobación en el artículo 375 superior, al haberse contabilizado la totalidad de los votos efectivamente sufragados y no solamente los votos emitidos mediante el mecanismo electrónico.

El artículo 375 de la Constitución señala: “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. || El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. || En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.”

La norma constitucional no distingue entre votos manuales y votos electrónicos para efectos de la conformación de la mayoría. Por su parte la Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, al regular los tipos de votación, en el artículo 128, prescribe: “Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.”

En anteriores oportunidades la Sala Plena de esta Corporación, al verificar el cumplimiento del requisito de mayoría cualificada en la aprobación de un acto legislativo, ha tenido en cuenta la totalidad de los votos emitidos sin distinguir entre los votos emitidos por medio manual y los votos emitidos por medio electrónico.¹⁸

En la votación para la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2007 en la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes la totalidad de los votos emitidos, incluidos los emitidos por medio manual como los emitidos por medio electrónico, cumplen con la exigencia constitucional contenida en el artículo 375 de la Carta. Dicha votación se desarrolló así:

1. El segundo debate se surtió en la plenaria de la Cámara de Representantes con ponencias publicadas en la Gaceta del Congreso No. No 259 de 8 de junio de 2007 (Fl.469 y ss cuad. 3).
2. El proyecto de acto legislativo fue aprobado en la sesión del 12 de junio de 2007 como consta en el Acta No 55 de 2007 publicada en la Gaceta No 327 de 17 de julio de 2007 (Fls 560 a 594 Cuad. 3) y en la certificación expedida por el Secretario General de dicha Corporación (Fl. 4 y ss Cuad. 3).
3. En igual forma, certifica el Secretario General de la Cámara de Representes que se cumplió con el aviso de la votación, ordenado en el artículo 8° del Acto Legislativo No 1 de 2003, como consta en el Acta No 54 de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No 318 de 29 de junio de 2007 (Fl. 516 Cuad. 3)
4. En el acta No 55 de 2007, se evidencia que la sesión ordinaria del martes 12 de junio de 2007 inició a las 10:00 a.m., y se estableció en el orden del día:

“III

Proyectos para segundo debate

1. Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (segunda vuelta)

Autor: Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Alberto Carrasquilla Barrera.

Ponentes: honorables Representantes Roy Barreras Montealegre, Myriam Paredes, Álvaro Morón. Edgar Gómez Román, William Vélez, Gustavo Puentes Díaz. Karime Mota y Morad, Carlos Soto, Guillermo Rivera. River Franklin Legro y David Luna Sánchez.

Publicación ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso número 221 de 2007.

Publicación ponencia para segundo debate: Gaceta del Congreso número 259 de 2007.

Aprobado en Comisión: 30 de mayo de 2007”19

5. La discusión y aprobación del proyecto se inició así:

“(…) Vamos con el primer punto de proyectos.

El Subsecretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C, informa:

Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006 Cámara, 011 de 2006 Senado, por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

El informe de ponencia es como sigue:

Señor Presidente, hay una ponencia positiva radicada en primera instancia en la Comisión, y hay tres ponencias suplementarias, las cuales piden el archivo del proyecto. (...)”20

6. Posteriormente se solicita la verificación del quórum y se constata que sólo existe deliberatorio:

“(…) Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante, Jorge Homero Giraldo:

Una moción de orden.

Intervención del honorable Representante Germán Reyes Forero:

Yo estoy muy preocupado señor Presidente. porque los ponentes no sé a quién le están hablando si a los cuadros, a los muros, a la Policía Nacional no entiendo a quién le están hablando, por que aquí no están los Congresistas, llamo la atención sobre eso, entonces verificación del quórum en este momento.

Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante, Jorge Homero Giraldo:

Señor Secretario sírvase abrir el registro.

El Subsecretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C, informa:

Se ordena la apertura del registro para verificar el quórum, los auxiliares del registro informar los representantes que están en el salón contiguo que se acerquen que estamos verificando el quórum.

Está abierto el registro electrónico y el registro manual.

Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante Jorge Homero Giraldo:

Sírvase cerrar el registro, señor Secretario.

El Subsecretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C, informa:

Si señor Presidente.

La Secretaria le certifica que se ha desintegrado el quórum decisorio y que existe quórum deliberatorio.

Verificación de Quórum:

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS N°. 2599 12-06-07

Sí: 80

3:46:48 p.m.

VERIFICA JUNIO 12 DE 2007

Besaile Fayad Musa

Brillo Peláez James

Patiño Amariles Diego

Avila Durán Carlos E.

Morales A. Silfredo

Gaviria Muñoz Simón

Luna Sánchez David

Lozano Fernando José V.

Amin Escaf Miguel

Carvajal C. José T.

Celis Gutiérrez Carlos

Cervantes V. Jaime

Cortés Lucero

Crissien B. Eduardo

Fernández Q, Jairo A.

Giraldo C. Héctor F.

Hoyos G, Germán D.

Lizcano A. Oscar M.

Lozano Galdino Juan

Mota y M. Karime

Pérez Alvarado Jorge

Posada Sánchez Augusto

Raad Hernández Elias

Rangel Sossa Miguel

Rapag Matar Fuad E.

Restrepo Cuartas Jaime

Restrepo Orozco Luis

Ricardo Amanda

Rodríguez R. Roosvelt

Salas Moisés I.uis E.

Serrano Morales Luis

Soto Jaramillo Carlos

Uribe Nicolás

Vives H. Manuel J.

Yepes Martinez Jaime A.

Zuluaga A. Jaime

Acosta Osio Alonso

Arboleda Palacio Oscar

Betancourt Hernando

Montoya Toro Orlando

Pardo Rodríguez Pedro

Rendón Roldán Liliana

Vélez Mesa William

Arango Torres Fabio

Barreras Montealegre Roy

Barrios Barrios Luis Felipe

Bermúdez Sánchez José

Cabrera Báez Ángel C.

Castro Caycedo José

Granados Becerra Juan

Motoa Solarte Carlos

Orozco Vivas Felipe

Torres Murillo Edgar

Velásquez S. Sandra

Wilchez Carreño Oscar

Bravo Realpe Oscar

Vargas Polo Víctor

Castro Gómez Santiago

Córdoba Suárez Juan

Yanet L. Zaida M.

Gallardo Archbold Julio

García Angarita Gonzalo

García herreros Jorge

González Ocampo Jorge

Guerra de la Rosa Orlando

Hernández Guzmán Iván

Ibarra Obando Luis J.

Leguizamón Roa Marco

León L. Buenaventura

Mantilla S. Jorge

Naranjo Escobar Diego

Paredes A. Miryam A.

Paz Ospina Marino

Piamba Castro José

Puentes Díaz Gustavo

Rodríguez Pinzón Ciro

Sanabria Heriberto

Tamayo Tamayo Fernando

Zuluaga Díaz Carlos

No: 0

Abstiene: 0

Lista de Representantes a la Cámara

Verificación Quórum

Sesión Plenaria martes 12 de junio de 2007 Ramiro Hernández Rodrigo

Gómez Román Edgar Alfonso

Giraldo Jorge Homero

Olaya Rivera Fabiola

Jiménez Salazar Pedro Antonio

Chavarro Cuéllar Carlos Ramiro

Duque Quiroga Orlando

Giraldo Castaño Héctor Faber

Herrera Cely José Manuel

Cotrina Néstor Homero

Piedrahita Cárdenas Carlos Arturo

Florez, Velez Omar

Benítez Maldonado Eduardo Augusto

Gallardo Archbold Julio E.

Silva Meche Jorge Julián

Polanco Jusayu Orsinia Patricia

González Britto Wílmer David

Torres Murillo Edgar Eulises

Morón Cuello Álvaro

Ángel Barco Enrique Emilio

Espinosa Arrieta Gabriel Antonio

Conde Romero José María

Pacheco Camargo Tarquino

Registro Manual:

Dirige la Sesión el Vicepresidente, honorable Representante Jorge Hornero Giraldo:

Entonces se continúa con el quórum deliberatorio. (...)”.21

7. Posteriormente, después de la intervención de varios Representantes, se verificó nuevamente el quórum para declarar la sesión permanente y se constata que existe quórum decisorio:

“Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. Informa:

La Sesión se inició a las 12: 13, de acuerdo a la relatoría señor Presidente. Por lo tanto, estamos a 6 minutos de que se venza el plazo para que la Plenaria declare la sesión permanente.

Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Jorge Homero Giraldo:

¿Quiere la plenaria declararse Sesión Permanente?

Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. Informa:

La Secretaria le informa al señor Presidente, que de acuerdo al registro electrónico y al registro manual, se reintegró el quórum decisorio y que la Plenaria ha aprobado que se declare la Sesión Permanente. (...)22”

8. Mas adelante, nuevamente se verificó el quórum decisorio al aprobar la suficiente ilustración:

“Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

La Plenaria se ha pronunciado, sin embargo tengo nada más cinco inscritos, si la Plenaria quisiera escucharlos por cinco minutos, entre esas está la Representante Gema López que ya habló.

Vamos a abrir el registro para saber cómo se pronuncia la Plenaria con respecto a la suficiente ilustración.

El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:

Si, es aceptando la suficiente ilustración. Se abre el registro electrónico, y manualmente en la Secretaría.

La Subsecretaria Auxiliar, doctora Flor Marina anuncia los votos manuales:

Pedro Jiménez Sí

Rubén Darío Salazar Sí

Fabio Arango Sí

Edgar Gómez Román Sí

Fabio Amín Sí

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Vamos a cerrar el registro, Secretario certifique la votación.

El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:

Señor Presidente por el SI:87, por el NO: 31.

Ha sido aprobada la suficiente ilustración señor presidente.”23

9. La aprobación del proyecto de ley se efectuó teniendo en cuenta los votos electrónicos y los votos manuales, los cuales son verificados dos veces para evitar errores o repeticiones:

“Intervención del honorable Representante Roy Leonardo Barreras Montealegre:

Creo que no hay inconveniente alguno en que el Presidente defina que votemos la ponencia mayoritaria, ya es mayoritaria y estoy de acuerdo con el doctor Rivera, de manera que Presidente proceda, votemos la proposición con que termina el informe de la mayoría de los ponentes y por supuesto votaré como la bancada de Gobierno sí a esa proposición.

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Vamos a abrir el registro, estamos votando la ponencia presentada por el grupo de ponentes, encabezado por el doctor Roy Barreras como coordinador, votando Si, se aprueba esa ponencia, votando No, se niega.

De aprobarse esta ponencia no hay necesidad de votar las otras porque queda ya de una vez aprobado darle trámite a este proyecto, esta abierto el registro vamos a votar.

El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:

Si, es aprobando la ponencia del grupo mayoritario, los votos manuales en la Secretaría por favor.

El Subsecretario General, doctor .Jesús Alfonso Rodríguez C, anuncia los votos manuales:

Rubén Darío Salazar Vota Si

Edgar Gómez Román Vota Sí

Fabio Arango Vota Si

Se solicita el favor a los Representantes que están votando manualmente abstenerse de hacerlo en el sistema electrónico.

José Manuel Herrera Vota Si

Pedro Jiménez Vota Si

José Ignacio Bermúdez

Rodrigo Romero Vota No

Buenaventura León Vota Si

Fabiola Olaya Vota Si

Julián Silva Vota No

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Cierre el registro Secretario, no, un momento con tranquilidad, no se ha cerrado el registro, Faltan Congresistas por votar.

Intervención del honorable Representante Guillermo Rivera Flórez:

Señor Secretario sírvase certificamos la votación.

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Bueno retírense para cerrar el registro. Vamos a cerrar el registro y verificar la votación, certifique la votación Secretario, si hay duda la verificamos.

Certifique la votación Secretario, dejen contar al Secretario, déjelo certificar la votación, vamos a certificar la votación, la votación suficiente hay más de 120 votos en la Plenaria, más de 90 votos por el Sí, si tienen alguna duda la verificamos Representante López sin ningún problema.

Secretario certifique la votación y la volvemos a abrir para volver a repetirla, pero certifique esta votación.

Señor Presidente, cumpliendo su orden y deajo constancia que hasta este momento me da la orden que le dé la votación, la votación SI: 86 y NO: 44.

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS N° 2601

12-06-07

7:09:37 p.m.

PAL 169 de 2006

Junio 12 de 2007

Proposición con que termina el informe Roy Barreras.

por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Sí: 78

Besaile Fayad Musa

Ávila Durán Carlos E.

Morales A. Silfredo

Roncallo F. Rodrigo

Duque Q. Orlando

Lozano F. José V.

Quintero M. Carlos A.

Riaño C. Alfonso

Amin Escaf Miguel

Benítez M. Eduardo A.

Ceballos A. Sandra

Celis G. Carlos A.

Cortés Lucero

Elias Vidal

Bernardo Hoyos G.

Germán D.

Lizcano A. Oscar M.

Mota y M. Karime

Raad Hernández Elías

Rangel Sossa Miguel

Rapag Matar Fuad E.

Restrepo C. Jaime

Restrepo Orozco Luis

Ricardo Amanda

Rodríguez R. Roosevelt

Salas Moisés Luis E.

Sánchez M. Odin H.

Soto Jaramillo Carlos

Uribe Nicolás

Vives H. Manuel J.

Yepes M. Jaime A.

Zuluaga A. Jaime

Acosta Osio Alonso

Arboleda P. Oscar

Betancourt Hernando

Chajín Flor Ricardo

Montoya Toro Orlando

Morón Cuello Álvaro

Conde Romero José M.

Pardo Rodríguez Pedro

Rendón R. Liliana

Rodríguez Constantin

Vélez Mesa William

Barrero Montealegre Roy

Barrios B. Luis F.

Cabrera Báez Ángel C.

Castro Caicedo José

Granados B. Juan

Lara Vence Karelly P.

Orozco Vivas Felipe

Pacheco C. Tarquino

Torres Murillo Edgar

Varón Cetrino Germán

Velásquez S. Sandra

Bravo Realpe oscar

Vargas Polo Víctor

Castro G. Santiago

Córdoba Suárez Juan

Cuello Baute Alfredo

Cuello D. Vladimiro

Yanet Lind Zaida M.

Gallardo A. Julio

García A. Gonzalo

Garciaherreros Jorge

González Ocampo Jorge

Guerra de la Rosa Orlando

Hernández G. Iván

Leguizamón Roa Marco

Mantilla S. Jorge

Naranjo E. Diego

Paredes A. Miryam A.

Paz Ospina Marino

Piamba Castro José

Ramírez R. Pedro

Rodríguez P. Ciro

Sanabria Heriberto

Tamayo Tamayo Fernando

No: 42

Amín Saleme Fabio

Ángel Barco Enrique

Avendaño L. Pompilio

Brito Peláez James

Castillo G. Nancy D.

Durán Barrera Jaime

Espinosa A. Gabriel

Giraldo Jorge Homero

Gordón May Alberto

Barón C. Liliana

Hurtado Pérez Oscar

López de Joaquí Gema

Marín Oscar de Jesús

Morales Gil Jorge I.

Mavdi Aranque Pedro

Olano Becerra Germán

Osorio B. Héctor

Parodi Díaz Mauricio

Patiño Amarillo Diego

Piedrahita C. Carlos

Pinillos A. Clara

Pizo M. Crisanto

Rivera F. Guillermo

Salamanca C. Pablo

Santos M. Guillermo

Silva Amín Zamir E.

Suárez Flórez Mario

Tapasco T. Dixon

Valencia M. Juan

Gaviria Muñoz Simón

Luna Sánchez David

Cotrina Néstor Homero

Gómez Agudelo Oscar

Wilches C. Oscar

Borja Díaz Wilson A.

Díaz Ortiz Gloria F..

Galvis Romero Miguel

Garzón Martínez René

Legro Segura Rivera

Obando Ordóñez Pedro

Registro manual para votaciones

Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006

Tema a votar: Prop. con que termina el informe Roy Barreras

Sesión Plenaria: martes 12 de junio de 2007.

SI

Salazar Orozco Rubén Dario

Puentes Díaz Hernán Gustavo

Gómez Román Edgar Alfonso

Arango Torres Fabio

Herrera Cely José Manuel

Buenaventura León	Vota Sí
José Manuel Herrera	Vota Sí
Edgar Gómez Román	Vota Sí
Roy Barreras	Vota Sí, ya votó electrónicamente, ya aparece su voto en el tablero. Se les pide el favor a los Representantes que votan electrónicamente que no vuelvan a votar manualmente.
Fabio Arango	Vota Sí
Fabiola Ola ya	Vota Sí
Rodrigo Romero	Vota No
Carlos Arturo Quintero	Votó electrónicamente
Carlos Granados	Vota Sí
Ornar Flórez	Vota No
Eduardo Crissien	Vota Sí
Eduardo Crissien	Vota Sí

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Cierre el registro Secretario, certifique la votación. El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, continúa con la lectura:

Presidente por el NO: 6 por el SI: 93 ha sido aprobado el informe de ponencia en donde se verificaba la votación anterior, este informe solicita se le dé segundo debate al Acto Legislativo en segunda vuelta, y fue aprobado por las mayorías exigidas en segunda vuelta por el artículo 375 de la Constitución.

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS N° 2602

12-06-07

7:16:41 p. m.

PAL. 169 de 2006

Junio 12 de 2007

Prop. con que termina el informe Roy Barreras

Por la cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Sí: 81

Ávila Durán Carlos E.

Morales A. Silfredo

Roncallo F. Rodrigo

Lozano F. José V.

Quintero M. Carlos A.

Riaño C. Alfonso

Amin Eseaf Miguel

Benítez M. Eduardo A.

Carvajal C. José T.

Ceballos A. Sandra

Celis G. Carlos A.

Cervantes V. Jaime

Elias Vidal Bernardo

Fernández Q. Jairo A.

Hoyos G. Germán D.

Lizcano A. Oscar M.

Lozano Galindo Juan

Mota y M. Karime

Pérez Alvarado Jorge

Raad Hernández Elías

Rangel Sossa Miguel

Rapag Malar Fuad E.

Restrepo C. Jaime

Restrepo Orozco Luis

Ricardo Amanda

Rodrigo R. Roosevelt

Salas Moisés Luis E.

Sánchez M. Odin H.

Soto Jaramillo Carlos

Vives H. Manuel J.

Yepes M. Jaime A.

Zuluaga A. Jaime

Acosta Osio Alonso

Arboleda P. Oscar

Betancourt Hernando

Chajín Flor Ricardo

Montoya Toro Orlando

Morón Cuello Álvaro

Conde Romero José M.

Pardo Rodríguez Pedro

Rendón R. Liliana

Rodríguez Constantin

Vélez Mesa William

Barrero Montealegre Roy

Barrios B. Luis F.

Bermúdez S. José

Cabrera Báez Ángel C.

Castro Caicedo José Lara

Vence Karelly P.

Motoa Solarte Carlos

Orozco Vivas Felipe

Pacheco C. Tarquino

Torres Murillo Edgar

Varón Cotrino Germán

Velásquez S. Sandra

Vargas Polo Víctor

Castro G. Santiago

Córdoba Suárez Juan

Cuello Baute Alfredo

Cuello D. Vladimiro

Yanel L. Zaida M.

Gallardo A. Julio

García A. Gonzalo

Garciaherreros Jorge

González Ocampo Jorge

Guerra de la Rosa Orlando

Hernández G. Iván

Ibarra Obando Luis J.

Leguizamón Roa Marco

Mantilla S. Jorge

Naranjo E. Diego

Paredes A. Miryam A.

Paz Ospina Marino

Piamba Castro José

Ramírez R. Pedro.

Rodríguez P. Ciro

Sanabria Heriberto

Tamayo Tamayo Fernando

No: 3

Gaviria Muñoz Simón

Luna Sánchez David

Díaz Ortiz Gloria E.

Registro manual para votaciones

Proyecto de Acto Legislativo número 169 de 2006

Tema a votar: Prop. con que termina el informe Roy Barreras

Sesión Plenaria: martes 12 de junio de 2007.

SI

Chavarro Cuellar Carlos Ramiro

Salazar Orozco Rubén Darío

Puentes Díaz Hernáu Gustavo

Jiménez Salazar Pedro Antonio

Cortés Méndez Lucero

León León Buenaventura

Herrera Cely José Manuel

Gómez Román Edgar Alfonso

Arango Torres Fabio

Olaya Rivera Fabiola

Granados Becerra Juan Carlos

Crissien Borrero Eduardo

Romero Hernández Rodrigo

Flórez Vélez Omar de Jesús

Silva Meche Jorge Julián

Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Representante Castro.

Intervención del honorable Representante José Fernando Castro Caicedo:

Señor Presidente. ya es tardía la intervención que me da, porque yo lo que pretendía era que se corroborara que quienes votaron en el tablero no lo hicieran también manualmente, y eso no se hizo, gracias Presidente.

Dirige la Sesión el Presidente. honorable Representante Alfredo Cuello Baute:

Ha sido corroborado y vamos a pasar al articulado, las constancias al final del proyecto, votemos el articulado, constancias al final del proyecto. (...)”²⁴

10. De lo descrito antes se puede afirmar que:

* Un representante de la Cámara solicitó la verificación del quórum. Ante esta solicitud la Secretaría certificó que se había desintegrado el quórum decisorio y que existía quórum deliberatorio (Gaceta del Congreso 327 de 2007 fl 568 y 569 cuad. 3).

* Posteriormente, al verificar el quórum para declarar la sesión permanente el secretario constató que se había integrado nuevamente el quórum decisorio (Gaceta del Congreso 327 de 2007 fl 572 cuad. 3).

* Lo mismo se constató, más adelante, al votar la suficiente ilustración (Gaceta del Congreso 327 de 2007 fl 584 cuad. 3).

* Decidida la suficiente ilustración por la plenaria, se procedió a votar la ponencia mayoritaria que fue aprobada, según el Secretario General, por 84 votos afirmativos y 44 negativos (Gaceta del Congreso 327 de 2007 fl 585 cuad. 3).

* Posteriormente se verificó la anterior votación quedando aprobada la ponencia mayoritaria, según el Secretario General, por 93 votos afirmativos y 6 negativos, incluyendo los votos manuales y los electrónicos (Gaceta del Congreso 327 de 2007 fl 586 y 587 cuad. 3). Por so el Secretario dice: "...informe de ponencia en donde se verificaba la votación anterior, este informe solicita se le dé segundo debate al Acto Legislativo en segunda vuelta, y fue aprobado por las mayorías exigidas en segunda vuelta por el artículo 375 de la Constitución."

Lo anterior permite concluir que se cumplieron las exigencias del artículo 375 de la Constitución ya que: (i) se verificó en varias oportunidades la conformación del quórum decisorio y (ii) se aprobó la ponencia por las mayorías exigidas en la Constitución, tal y como se confirmó en dos oportunidades durante la sesión, ya que la totalidad de los votos emitidos, incluidos los emitidos por medio electrónico como los emitidos por medio manual, suman la mayoría absoluta.²⁵

1. Respeto de los principios de consecutividad e identidad flexible en la aprobación del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007

A partir de la Constitución y de las demás normas que regulan el proceso de formación de las leyes la Corte ha señalado, entre otros principios que rigen el proceso legislativo, (i) el principio de consecutividad y, (ii) el principio de identidad flexible. En cuanto a su contenido ha indicado la jurisprudencia: “El principio de consecutividad “exige que los proyectos de ley se tramiten en cuatro debates de manera sucesiva en las comisiones y en las plenarias de las cámaras legislativas, salvo las excepciones constitucionales o legales”.²⁶ El principio de identidad flexible o relativa “supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios”, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto (artículo 160, CP), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante un trámite especial (conciliación mediante Comisiones de Mediación), que no implica repetir todo el trámite.²⁷”²⁸

En el presente proceso la Corte constató que no se vulneraron los principios de consecutividad e identidad flexible respecto del artículo 3º y los párrafos del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, en la medida que la norma que establece el monitoreo del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, sí fue considerada y aprobada durante la primera vuelta del trámite del acto legislativo acusado y el texto del artículo 4º fue igualmente introducido durante la primer vuelta y las modificaciones hechas al texto finalmente aprobado, en ninguna medida significan un cambio esencial, como se verá a continuación.

El texto aprobado, que el demandante considera que no fue discutido en la primera vuelta, es el siguiente:

“Artículo 3º. Adiciónense al artículo 356 de la Constitución Política los siguientes incisos:

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto

legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.”

Como se ve, el objeto del anterior artículo es la definición de un sistema de control de los recursos de las transferencias y el cumplimiento de las metas fijadas en cobertura y calidad, tema que fue discutido desde la primera vuelta.

El Gobierno Nacional, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de Acto Legislativo por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, ante la Secretaría General del Senado, el cual fue radicado con el número 11 de 2006 Senado.

En la primera vuelta, el tema objeto de debate, fue discutido en varias oportunidades:

1. En el Senado fue el tema fue introducido en la Plenaria por una proposición presentada por la Senadora Gina María Parody D´echeona, aún cuando el mecanismo de control propuesto era otro. El texto de la proposición presentada, que quedó incorporada en el texto definitivo del Proyecto de Acto Legislativo aprobado por la Plenaria del Senado fue el siguiente:

“Artículo 3º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así: (...)

Cuando un departamento con los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones no aumente la cobertura en educación, salud y agua potable y saneamiento básico en dos períodos fiscales seguidos, de acuerdo con las metas establecidas, para el siguiente período fiscal se aplicará la figura del encargo fiduciario con los recursos a que tenga derecho, con el objeto que se cumplan las metas en el servicio o los servicios para ese periodo.

La asignación de la entidad fiduciaria, así como la expedición de los actos administrativos, que en desarrollo del mismo se produzca, corresponderá al Gobierno Nacional.” (Gaceta del Congreso 504 de 2006 pg. 3).

La proposición fue justificada por la Senadora Parody D´echeona por la ausencia de controles efectivos para el manejo de los recursos de las transferencias y la importancia de que la

asignación de recursos se refleje en el incremento de cobertura y de eficiencia:

“Antes del acto legislativo de 2001 teníamos entidades territoriales que no voy a entrar a señalar, cuáles son esos datos, se encuentran en Planeación, se encuentran en el Ministerio de Educación para no entrar a estigmatizar distintas entidades, pero se producía por ejemplo un crecimiento de recursos de 185%, mientras que el crecimiento en el acueducto, en el alcantarillado era de 5% constante, tenemos hoy departamentos y municipios, en donde por ejemplo existen los tubos del acueducto pero no han sido conectados, no por falta de recursos, sino por ineficiencia de los gobiernos locales.

También se produjeron otros crecimientos que finalmente en alcantarillado, acueducto y educación, no se vieran respaldados con el mismo crecimiento y después del acto de 2001 aunque disminuyó la brecha entre el uno y el otro, es decir, entre los recursos que se mandaban y el crecimiento en educación y en acueducto, sigue habiendo un bache que se atribuye a la corrupción de gobiernos locales, cuando este se presente y a esto va dirigida la proposición señora Presidenta, cuando esto se presente qué buscamos con esta proposición, es que se creen unos encargos fiduciarios, de tal manera que se distribuyan y se cumplan las metas para los cuales fueron dados en transferencias estos recursos.

En ese sentido va la proposición cuando durante dos años fiscales las metas para las cuales se entregaron las transferencias no se cumplan, que se constituya un encargo fiduciario que sí pueda cumplir y cumpla la meta tanto del Gobierno central como de los gobiernos locales que es la satisfacción de las necesidades, eso es todo Presidenta.” (Gaceta del Congreso 02 de 2007 pg. 24).

2. En la Cámara de Representantes, el proyecto fue radicado con el número 196 de 2006, y en la ponencia para primer debate²⁹, la cual fue aprobada³⁰, aparece el tema de que versa el artículo 3° del Acto Legislativo que se analiza; el contenido era el siguiente:

“Artículo 3º. El artículo 357 quedará así: (...)

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito”

Esta modificación fue justificada en la ponencia en los siguientes términos:

“Aunque consideramos que el mecanismo de control de los recursos del SGP propuesto en Senado va en la dirección correcta, dada la importancia del uso eficiente de estos, hemos planteado una propuesta alternativa que busca diseñar un sistema de monitoreo, control y evaluación, que garantice el cumplimiento de las coberturas y metas propuestas.

Este sistema será coordinado por el Gobierno Nacional e involucrará la participación de las comunidades y de los organismos de control. A pesar de que lograr coberturas universales en los servicios básicos es objetivo común e indiscutible, no es suficiente y debe ser complementado con la garantía de avance en la calidad de los servicios prestados. Por ello consideramos pertinente que sólo se puedan orientar recursos hacia otros sectores”³¹.

Esta modificación se conservó en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.³²

3. Posteriormente, la Comisión de Conciliación acogió el texto aprobado por la Cámara de Representantes, incluyendo el artículo relativo al sistema de control de los recursos de las transferencias y el cumplimiento de las metas fijadas en cobertura y calidad, por considerar que: “Después de un detallado estudio de los textos aprobados en Senado y Cámara, consideramos que en la Cámara se hicieron ajustes beneficiosos para el desarrollo de las regiones, por lo que decidimos acoger el texto aprobado en la Cámara de Representantes, el cual además representa las intenciones de la mayoría de los Congresistas.”³³

Como se puede apreciar, a partir de la descripción anterior, el tema que se debatió y aprobó en la segunda vuelta del trámite del Acto Legislativo 04 de 2007, y que quedó consignado en el artículo 3°, fue el mismo que se había discutido y aprobado en primera vuelta tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Dicho tema fue el siguiente: mecanismos de control de los recursos del Sistema General de Participaciones frente al cumplimiento de las metas fijadas en cobertura y calidad.

El problema y la materia estuvieron presentes en los debates de la primera vuelta, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, aun cuando el texto normativo no fue idéntico en todos los casos, lo cual responde a las exigencias del principio de identidad flexible. Según la Corte: “(...) bajo el actual esquema constitucional el mismo ha sido

relativizado, en el sentido que por su intermedio ya no se exige que el proyecto sea aprobado de manera idéntica en todos los debates parlamentarios, es decir, que su contenido material deba guardar estricta equivalencia durante el trasegar del trámite legislativo. (...)”.³⁴

Esta relativización del principio de identidad obedece a la necesidad de respetar las competencias del Congreso como legislador y a la importancia del principio democrático. Al respecto ha señalado esta Corporación que: “La razón de ser de esta facultad [la de introducir reformas], ha dicho la Corte, tiene relación directa con la esencia misma del debate democrático y obedece “a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarios de cámaras congresionales”, así como “a la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa.””³⁵

Lo anterior muestra que, contrario a lo señalado por el demandante, el artículo concerniente a la implementación de un sistema de control de los recursos del Sistema General de Participaciones, estuvo presente en la primera vuelta, en los debates del Senado, de la Cámara y, posteriormente, quedó incluido en el texto presentado por la Comisión de Conciliación y aprobado por la plenaria de la Cámara y por la plenaria del Senado.

Lo mismo puede afirmarse en relación con el artículo 4 del Acto Legislativo y sus párrafos. Como lo señala el Procurador General en su intervención, el tema objeto del mencionado artículo - es decir, la definición de un sistema de incremento de los recursos del sistema general de participaciones - sí fue discutido desde la primera vuelta. El texto definitivo aprobado por el Congreso fue una combinación, por un lado, del método de incremento del sistema general de participaciones propuesto por el gobierno en el proyecto original, que se convirtió en un sistema transitorio y, por otro lado, del método de incremento del sistema general de participaciones propuesto por el Senador Juan Fernando Cristo desde la ponencia para primer debate en el Senado, que se convirtió en la regla general para incrementar el sistema general de participaciones una vez superado el período de transición.

El proyecto presentado originalmente por el gobierno, en el artículo 3, proponía, en esencia, el mecanismo de incremento del sistema general de participaciones que en el Acto Legislativo 4 de 2007 quedó incorporado como un mecanismo transitorio en los párrafos 1

a 4, con algunos ajustes definidos en los diferentes debates y con variantes fruto de la controversia parlamentaria. El artículo 3 de dicho proyecto señalaba:

“Artículo 3º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3.5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%.

Si el crecimiento real de la economía (Producto interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.” (Gaceta del Congreso 366)

En la ponencia para primer debate en el Senado, el senador Juan Fernando Cristo, en el pliego de modificaciones propuso que el artículo segundo quedara así:

“Artículo 2º. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los Ingresos Corrientes de la Nación durante los cinco (5) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. Sin embargo, el Congreso mediante ley con aprobación de mayoría absoluta, podrá en caso de crisis fiscal de magnitud que lo amerite, suspender o limitar el crecimiento de las participaciones hasta por tres años, caso en el cual la Nación solo podrá utilizar los recursos así conseguidos a atacar las causas del déficit, sin que pueda ser utilizado dicho ahorro en nuevo gasto nacional.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, un porcentaje equivalente al que les autorizó el Acto Legislativo número 1 de 2001, calculado sobre las bases de la nueva ley de distribución de recursos.

Parágrafo Transitorio. La base inicial de liquidación deberá ser el monto correspondiente a la liquidación de los recursos para la vigencia presupuestal de 2009 de conformidad con lo establecido en el Acto Legislativo número 1 de 2001.”

El Senador justificó su propuesta de modificación con base en los siguientes argumentos: “1. Mantiene unidas las participaciones con los ingresos corrientes, pero ponderado por el promedio del crecimiento de los últimos 5 años incluida la estimación del presupuesto. Se incrementa en un año para atenuar tanto la tasa de crecimiento como de decrecimiento en caso de que se presente, haciendo que obtengan los beneficios del crecimiento y paguen los costos de las recesiones pero a un ritmo más moderado, evitando los choques fuertes.” (Gaceta del Congreso 448 de 2006)

Después de las discusiones surtidas en los debates en la primera vuelta en el Senado, el

texto aprobado por la plenaria de esa Corporación fue una combinación de la propuesta del gobierno y la propuesta del senador Cristo, el primero como mecanismo transitorio y el segundo como regla general:

“Artículo 3º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará, a partir del año 2008, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un incremento adicional de 3%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009, se hará un incremento transitorio adicional de 1%. Durante el año 2010 este incremento transitorio será de 0.5% adicional. Estos incrementos adicionales harán parte de la base de liquidación a partir del año 2011.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%.

A partir del año 2020 el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente. (...).” (Gaceta 504 de 2006)

Esta misma discusión fue retomada desde el primer debate en la Cámara de Representantes. En la ponencia para primer debate en la Cámara se consideró la inclusión de ambas propuestas, bajo los siguientes argumentos:

“En el primer debate en Senado surgió la iniciativa de hacer transitoria la fórmula propuesta. Esto tiene fundamento en el hecho de que en la actualidad el país se encuentra en una

complicada situación de orden público, que compromete recursos no sólo en su componente militar, sino en su componente social. Igualmente, el Gobierno Nacional asumió la responsabilidad de atender las pensiones del ISS, asunto que demanda recursos importantes del presupuesto nacional. La idea es que hacia 2020 esta situación haya sido superada y que menos recursos sean requeridos para estos fines.

Sin embargo, los honorables Representantes consideramos que dicha transitoriedad debe ser más corta. La economía colombiana se encuentra en una senda de crecimiento favorable que está construyendo las bases para un desarrollo sólido en el mediano plazo y consideramos de vital importancia que las regiones hagan parte de este proceso, como socios del Gobierno Nacional.” (Gaceta del Congreso 542 de 2006)

Igualmente sucedió en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes (Gaceta 608 de 2006) y el texto definitivo aprobado por la plenaria señalaba:

“Artículo 3º. El artículo 357 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 357. El sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El dos por ciento (2%) del sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al

funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito.

Parágrafo transitorio 1°. El monto del sistema General de Participaciones, sGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el sGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

Parágrafo transitorio 2°. si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del sGP por mayor crecimiento económico de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del sGP en años posteriores.

Parágrafo transitorio 3°. Durante los años 2008 a 2016 el sistema General de Participación, sGP, tendrá un crecimiento del uno por ciento (1%) adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores, el cual será destinado exclusivamente al sector educación. En cada uno de estos años, el aumento adicional del sGP para el sector educación de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del monto del sGP de la siguiente vigencia.

Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos

negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del sistema General de Participaciones. De ninguna manera, se podrán disminuir, por razón de la población los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.” (Gaceta del Congreso 679 de 2006)

El texto definitivo conciliado, es esencialmente el que quedó incluido en el Acto Legislativo 4 de 2007, con algunas modificaciones en cuanto a los porcentajes y los términos:

“Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El dos por ciento (2%) del Sistema General de Participaciones será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos deberán ser destinados exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia. El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del SGP, para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. La ley desarrollará los criterios y procedimientos para este propósito.

Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones –SGP– de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1 del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Parágrafo transitorio 3°. Durante los años 2008 a 2016 el Sistema General de Participación, SGP, tendrá un crecimiento del uno por ciento (1%) adicional a lo establecido en los párrafos transitorios anteriores, el cual será destinado exclusivamente al sector educación. En cada uno de estos años, el aumento adicional del SGP para el sector educación de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia.

Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. De ninguna manera, se podrán disminuir, por razón de la población los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.” (Gaceta del

Congreso 644 de 2008)

En conclusión, el mecanismo adoptado en el texto definitivo aprobado por el Congreso fue una combinación de la propuesta del gobierno en el proyecto original y de la fórmula sugerida por el Senador Juan Fernando Cristo desde el primer debate en el Senado, enriquecidas con los aportes efectuados a lo largo del debate parlamentario encaminadas a superar las diferencias existentes y a encontrar alternativas que valoraran los distintos puntos de vista manifestados a lo largo del debate. En todas las etapas del trámite el tema fue objeto de discusión y de votación. Por lo tanto, se respetaron los principios de consecutividad y de identidad flexible.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por vicios de competencia formulado contra el Acto Legislativo 04 de 2007, por ineptitud sustancial de la demanda.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el Acto Legislativo 04 de 2007.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

Impedimento aceptado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-427 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE COMPETENCIA-
Constituye un verdadero cargo de inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO POR VICIOS DE
PROCEDIMIENTO-Procedencia (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-6882

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 04 de 2007 "Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política"

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito manifestar mi discrepancia frente al presente fallo, puesto que considero, en primer término, que el cargo

por vicios de competencia formulado contra el Acto Legislativo 04 de 2007, constituía un verdadero cargo de inconstitucionalidad, de conformidad con la propia jurisprudencia de esta Corporación, y que por tanto esta Corte debió entrar a estudiar de fondo el cargo por sustitución de la Constitución Política en materia de autonomía territorial, cargo que, adicionalmente considero, debía prosperar.

En segundo lugar, estimo que los cargos por vicios de procedimiento en el trámite del Acto Legislativo sub examine, también debían prosperar, pues en realidad como se evidencia del trámite que obra en el expediente, el Acto Legislativo 04 de 2007 no contó con la mayoría requerida para ser aprobado en segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes e igualmente se desconoció el principio de consecutividad e identidad en la aprobación del artículo 3º y los párrafos del artículo 4º del Acto Legislativo 04 de 2007, por lo que este Acto Legislativo también adolecía de vicios de forma.

Con fundamento en lo anterior, salvo mi voto a la presente sentencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Cuaderno Principal, folios 59 -60.

2 Sentencia C-1052 de 2001.

3 Ídem.

4 Sentencias C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-614 de 2002 y C-668 de 2004.

5 Según el artículo 145 Superior “las Cámaras y las Comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación (...)”. Asimismo, el artículo 116 de la Ley 5 de 1992 señala: “El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar

o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber:

1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente.

2. Quórum decisorio (...).”

6 Sentencias C-1040 de 2005 y Sentencia C-332 de 2005.

7 Ver Decreto 283 de 2007, a través del cual el Gobierno Nacional publicó el “Proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política” (aprobado en primera vuelta).

8 Hasta aquí la ponencia original del Magistrado Jaime Araujo Rentería

9 Lo presentado hasta el momento corresponde al proyecto de sentencia elaborado por el Magistrado Jaime Araujo Rentería.

10 Sentencia C-553 de 2003 MP: Eduardo Montealegre Lynett.

11 Sentencia C-551 de 2003 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

12 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

13 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

Todas las anteriores reglas jurisprudenciales fueron reiteradas por la Corte en las sentencias C-1200 de 2003, C-970 y C-971 de 2004.

14 Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

15 En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte sintetizó en qué consisten estos requisitos así:

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en

un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

16 Sobre el tema también se puede consultar la sentencia C-970 de 2004 en la que la Corte concluyó que las disposiciones del Acto Legislativo por medio de las cuales se conferían facultades extraordinarias al Gobierno para que, de manera supletoria, expidiese la normas con fuerza de ley necesarias para la puesta en marcha del sistema acusatorio introducido en la reforma, no podían tenerse como una sustitución de Constitución. También se puede revisar la sentencia C-971 de 2003 en la que se llega a la misma conclusión en relación con la habilitación contenida en el Acto Legislativo No. 01 de 2003 para que el Presidente de la República, si oportunamente no lo hiciera el Congreso, adoptase mediante decreto con fuerza de ley las normas electorales que desarrollen el artículo 109 constitucional sobre financiación de partidos y campañas políticas antes de la realización de las elecciones departamentales y municipales subsiguientes a la reforma.

17 Sentencia C-1124 de 2004 MP: Marco Gerardo Monroy Cabra. La sentencia revisó la demanda de inconstitucionalidad contra el inciso primero del párrafo transitorio 1º del

artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2003.

18 Por ejemplo, en la sentencia C-816 de 2004 (MMPP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, con tres salvamentos de voto y un salvamento especial separado) en la que la Corte estudió la constitucionalidad de un Acto Legislativo, al verificar el cumplimiento de las mayorías al votar la ponencia.

19 Gaceta del Congreso No 327 de 2007, pag. 6.

20 Gaceta del Congreso No 317 de 2007, pag 12.

21 Gaceta del Congreso No 327 de 2007, pags 20 y 21.

22 Gaceta del Congreso No 327 de 2007, pag. 24.

23 Gaceta del Congreso No 327 de 2007, pag. 36.

24 Gaceta del Congreso No 327 de 2007, pags 37-39.

25 En la sentencia C-816 de 2004 (MMPP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, con tres salvamentos de voto y un salvamento especial separado) la Corte declaró un Acto Legislativo al verificar la inexistencia de mayoría absoluta al votar la ponencia en segunda vuelta.

26 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

27 Corte Constitucional, Sentencia C-940 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia, la Corte consideró que el principio de identidad "(...) adquiere en la Constitución de 1991 una connotación distinta a la que tenía en el régimen constitucional anterior, (...) si en la Carta de 1886 se exigía que el texto aprobado en cada uno de los debates fuera exactamente el mismo, por lo cual cualquier modificación aun menor implicaba repetir todo el trámite, hoy en día se ha abandonado el principio de identidad rígido, para permitir que las comisiones y las plenarias de las cámaras puedan introducir modificaciones al proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliguen a repetir todo el trámite, sino que las comisiones accidentales preparen un texto unificado que supere las diferencias, texto que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias."

28 Sentencia C-453 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), en la cual se revisó la constitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley 974 de 2005 “Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al régimen de bancadas”.

29 Gaceta del Congreso No 542 de 2006 (f1S 5 y ss cuad. 4)

30 Gaceta del Congreso No 677 de 2006 (FI 1 y ss cuad. 8)

31Gaceta del Congreso No 542 de 2006 (f1S 11 y ss cuad. 4)

32 Gaceta del Congreso No 29 de 2007 (f1s 133 y ss. Cuad. 3), texto definitivo publicado en la Gaceta 679 de 2006.

33 La aprobación por la plenaria de la Cámara de representantes se encuentra en la Gaceta del Congreso No 34 de 2007 (f1S 371 y ss cuad. 3) y la aprobación por la plenaria de Senado se encuentra en la Gaceta del Congreso No 71 de 2007 (f1S 414 y ss cuad. 1).

34 Corte Constitucional, sentencia C-1040 de 2005 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández).

35 Sentencia C-138 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis).