

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE ENTREGA DE INFORME ANUAL SOBRE DESARROLLO, AVANCE Y CONSOLIDACION DE ACUERDOS COMERCIALES RATIFICADOS POR COLOMBIA-No es reforma a la función de control público del Congreso de la República y tampoco modificación al sistema de control político

En atención a las objeciones gubernamentales formuladas, le corresponde a esta Corte pronunciarse en relación con los siguientes problemas jurídicos: 1. ¿Es constitucional que el Legislador ordinario regule y desarrolle la obligación a cargo de los ministerios de presentar informes, o, esta materia es de competencia exclusiva del Legislador orgánico? 2. ¿La regulación dispuesta en el proyecto de Ley objetado vulnera la reglamentación de los mecanismos de control político prevista en la Ley 5 de 1992 y en la Constitución, particularmente en relación con la oportunidad de la presentación del informe, las formalidades para llevar a cabo las citaciones y “la necesidad de presentar proposiciones”? Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala se pronuncia sobre (i) la reserva de Ley orgánica en el ordenamiento constitucional colombiano, y, (ii) la regulación de los mecanismos de control político y de control público prevista en la Constitución y en la Ley 5 de 1992. (...) La Corte concluye que la regulación contenida en el proyecto de Ley sub examine sobre el “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” (i) no modifica el régimen de control político, como lo sostiene el Gobierno en el texto de objeciones, (ii) ni siquiera desarrolla un mecanismo de control político, sino de control público, en los precisos términos del artículo 137 de la CP y 6.7 de la Ley 5 de 1992, y, (iii) en todo caso, no ha debido someterse al procedimiento legislativo propio de un proyecto de Ley orgánico y, por lo tanto, declara infundada la primera objeción gubernamental formulada en el presente asunto. De otra parte, se reitera que, en su segunda objeción, el Gobierno Nacional cuestiona la constitucionalidad de la reglamentación contenida en el proyecto de Ley sub examine porque, en su concepto, “el proyecto de Ley que se presenta para sanción establece de forma general y vaga una obligación en cabeza del Gobierno” lo cual contrasta con la específica regulación prevista en la Ley 5 de 1992 al “no indicar el momento del año en que ello deberá ocurrir; no establece ninguna formalidad para llevar a cabo alguna citación; no contempla la necesidad de una proposición”. La Corte ha establecido que si bien no existe una plena identidad entre el cargo de inconstitucionalidad y las objeciones formuladas por el Presidente de la República, lo

cierto es que éstas últimas también están sometidas a una carga argumentativa mínima que le permita a esta Corte ejercer su competencia de control constitucional de los proyectos de Ley objetados.

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Oportunidad en la formulación

RESERVA DE LEY ORGANICA-Contenido y alcance

LEYES ORGANICAS-Por definición son leyes sobre la legislación o leyes normativas

Las leyes orgánicas son, por definición, “leyes sobre la legislación” o “leyes normativas”, es decir, leyes para hacer leyes. Las leyes orgánicas son leyes que “condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan”. Así, las Leyes orgánicas son leyes de naturaleza instrumental que “reglamentan la adopción de otras leyes”. Por consiguiente, el Legislador ordinario es el llamado a desarrollar normativamente los temas regulados por el Legislador orgánico, para lo cual deberá observar los parámetros establecidos en la Constitución y en las propias leyes orgánicas.

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Alcance

En relación con la expresión “actividad legislativa” prevista en el artículo 151 de la Constitución, la Corte Constitucional ha establecido que la Constitución emplea el vocablo “legislativa” desde una perspectiva orgánica. Así, dicha expresión “comprende no sólo el ejercicio de la función de hacer las leyes sino también el conjunto de las demás funciones que la Constitución atribuye a la Rama Legislativa del poder público. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo. Las leyes orgánicas rigen la actividad legislativa y son parámetro de constitucionalidad de las leyes”. Justamente con este fundamento, la Corte concluyó, en la sentencia C-482 de 2008, que el Código de Ética y el Estatuto de los Congresistas debía tramitarse como Ley orgánica, por lo cual declaró fundadas las objeciones del Gobierno Nacional en esa oportunidad.

LEY ORGANICA-Objeto

RESERVA DE LEY ORGANICA-Interpretación a partir de dos criterios hermenéuticos

La Corte Constitucional ha establecido que la reserva de Ley orgánica debe interpretarse a luz de dos criterios hermenéuticos, a saber: (i) sistemático y (ii) restrictivo. Primero, desde la sentencia C-600A de 1995, la Corte ha reiterado que la reserva de Ley orgánica debe interpretarse de manera sistemática y finalista. A la luz de este criterio, “la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalista, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica (...) con los principios constitutivos del Estado colombiano” (sic). Segundo, la reserva de Ley orgánica debe ser interpretada de manera restrictiva. Bajo esta premisa, según la Corte Constitucional, si para adoptar una determinada regulación se presenta la disyuntiva o alternativa entre la Ley orgánica y la Ley ordinaria, siempre se debe privilegiar esta última. Esta conclusión se funda “en la cláusula general de competencia del legislador y [en] que las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático”. En otros términos, ante tales disyuntivas, a la luz del principio democrático, deberá preferirse la competencia del Legislador ordinario, sin que ello implique desconocer las competencias del Legislador orgánico respecto de las materias previstas en el artículo 151 de la CP.

LEYES ORGANICAS Y LEYES ORDINARIAS-Relación a partir de criterios de competencia y especialidad

La relación de las leyes orgánicas y las leyes ordinarias se explica a partir de los criterios de competencia y especialidad. Desde la sentencia C-1042 de 2007, la Corte Constitucional ha señalado que, en relación con la reserva de Ley orgánica, el principio de competencia implica reconocer que la Constitución distribuyó las competencias legislativas entre el Legislador orgánico, estatutario y ordinario, en razón a un criterio de especialidad, esto es, con base en las materias a regular. Y, en todo caso, “aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del Legislador ordinario”.

RESERVA DE LEY ORGANICA-Características

La reserva de Ley orgánica se caracteriza porque (i) está definida en el artículo 151 y en otras disposiciones de la Constitución y (ii) debe ser interpretada de manera sistemática y restrictiva. En relación con la expresión “actividad legislativa” prevista en dicho artículo, la Corte ha establecido que abarca todas las funciones del Congreso, dentro de las cuales se encuentra la de control político. Además, la Corte ha reconocido que (iii) las Leyes orgánicas no tienen por objeto regular íntegramente las materias sometidas a su reserva y, por lo tanto, (iv) son pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas sin desconocer los límites fijados por el Legislador orgánico. Finalmente, (v) la misma jurisprudencia ha entendido la relación entre leyes orgánicas y leyes ordinarias a partir de los criterios de competencia y especialidad.

CONTROL POLITICO Y CONTROL PUBLICO EJERCIDO POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Reglamentación

CONTROL POLITICO-Definición

La Corte Constitucional ha desarrollado dos definiciones de control político, a saber: en sentido amplio y en sentido estricto. En sentido amplio, en un principio la Corte Constitucional definió el control político ejercido por el Congreso de la República como toda actividad “adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales”. Esta función es ejercida por el Congreso principalmente a través de los mecanismos de control político previstos en el ordenamiento jurídico, así como también a través de “distintos instrumentos y actividades, en desarrollo de las demás funciones (legislativa, de reforma constitucional, electoral, de investigación, entre otras)”.

CONTROL POLITICO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL-Alcance

CONTROL POLITICO Y CONTROL PUBLICO-Diferencia/CONTROL POLITICO-Objeto/MECANISMOS DE CONTROL POLITICO-Informes y citaciones/MECANISMO DE CONTROL PUBLICO-Emplazamiento para rendir declaración

La diferencia entre control político en estricto sentido y control público no solo estriba en las

disposiciones constitucionales en las que se fundamentan. En el referido Auto 543 de 2016, la Corte Constitucional estableció que “el control político apunta a toda actividad del órgano colegiado de representación popular tendiente a pedir cuentas, debatir, cuestionar o examinar la gestión y actividades del “gobierno y la administración” (CP art. 114), en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones sobre el interés general; el control público –en su lugar– se focaliza en una posibilidad de emplazamiento “a cualquier persona, natural o jurídica”, con miras a que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con el ejercicio de las funciones que de ordinario cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, obteniendo por esa vía información que cualifique la función parlamentaria.

FACULTAD DEL CONGRESO DE SOLICITAR INFORMES MOTIVADOS AL GOBIERNO EN ESTADOS DE EXCEPCION-Contenido y alcance

FACULTAD DEL CONGRESO DE CITAR Y REQUERIR A MINISTROS, SUPERINTENDENTES Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS-Contenido y alcance/MECANISMO DE CONTROL POLITICO-Citaciones/FACULTAD DEL CONGRESO DE CITAR Y REQUERIR A MINISTROS, SUPERINTENDENTES Y DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS-Procedimiento

De conformidad con el artículo 135.8 de la Constitución, las Cámaras tienen la facultad de citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Dichas citaciones deberán formularse (i) con una anticipación no menor de cinco días y (ii) en cuestionario escrito. Tras ser citados estos funcionarios, deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores. Además, dicho debate (i) no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y, en todo caso (ii) encabezará el orden del día de la sesión. De no concurrir sin excusa aceptada por la Cámara, esta podrá proponer moción de censura. A su vez, el artículo 208.4 de la CP establece la facultad de las comisiones constitucionales permanentes de citar a los Ministros, a los Viceministros, a los Directores de Departamentos Administrativos, al Gerente del Banco de la República, a los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y a otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público. Dicha facultad se corresponde, entre otros, con el deber correlativo de los Ministros establecido en el artículo 208.3 de la CP.

Según dicho artículo, “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (...). La Ley 5 de 1992 clasifica las citaciones en dos grupos: las que se formulan a funcionarios, y aquellas que se dirigen a particulares. También regula en secciones separadas lo atinente al procedimiento a seguir según la citación sea para: (i) información, (ii) discusión de políticas o temas generales, y, (iii) debates a ministros. Por su relevancia en el presente asunto, a continuación se referirá la regulación de las citaciones para información. La citación de Ministros para información puede desarrollarse en las Comisiones o en las Plenarias (art. 237 de la Ley 5 de 1992), se inicia con el escrito de preguntas, que no podrán ser de “exclusivo interés personal” o de “índole jurídica” (Art. 238 ibídem). Dicho escrito deberá ser presentado con 5 días de antelación a la sesión y será comunicado al citado inmediatamente (art. 239 ibídem). La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de cumplirse la citación (art. 243 ibídem). Cuando se pretenda la respuesta oral en Plenarias, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, “interrogando sobre un hecho, una situación o una información” (Art. 239 ibídem). Por su parte, las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en Comisión, “estarán en condiciones de ser incluidas en el Orden del Día una vez transcurridos cinco (5) días desde su publicación y comunicación” (art. 242 ibídem). Los procedimientos a seguirse con el citado en el marco de la sesión están regulados en los artículos 240 y 241 ibídem.

FACULTAD DEL CONGRESO DE EMPLAZAMIENTO PARA RENDIR DECLARACION COMO MECANISMO DE CONTROL PUBLICO-Contenido y alcance

El artículo 137 de la Constitución dispone que cualquier Comisión Constitucional permanente tiene la facultad de emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, para que rinda declaraciones orales o escritas “sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante”. En estos términos, dicha facultad no está dirigida a efectuar una censura o juicio de valor sobre las actuaciones y omisiones del declarante, por el contrario, su naturaleza es meramente informativa. Según la jurisprudencia reciente de la Corte, este es un mecanismo de control público, que no de control político en estricto sentido, de conformidad con el artículo 6.7 de la Ley 5 de 1992, y cuyo fundamento, en el caso de los servidores públicos es el artículo 113 de la CP, y, en el caso de los particulares, el

artículo 95 ibidem. Si bien el emplazamiento para rendir declaración como mecanismo de control público tiene por objeto la obtención de la información necesaria para que las comisiones constitucionales permanentes ejerzan sus funciones, esto no obsta para que, en el caso de los servidores públicos, puedan derivarse otro tipo de responsabilidades. En este sentido, el propio Auto 140 de 2016 dispone que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 137 de la CP podría derivar en responsabilidad “de naturaleza política, cuya investigación o trámite debe ser, entonces, puesta en conocimiento de las autoridades competentes.” La facultad de las comisiones constitucionales permanentes para emplazar con el propósito de que personas, naturales o jurídicas, rindan declaraciones dispone de dos instrumentos para garantizar la obtención misma de la información requerida. Primero, el artículo 137.3 de la CP dispone que en caso de renuencia del citado, la Comisión podrá imponerle las sanciones a que haya lugar por desacato. Segundo, siempre que el citado no asista, se excuse y la Comisión insista en su citación, se activa la competencia de la Corte para que, tras oír al citado, resuelva en los términos del artículo 137.2 de la CP.

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE ENTREGA DE INFORME ANUAL SOBRE DESARROLLO, AVANCE Y CONSOLIDACION DE ACUERDOS COMERCIALES RATIFICADOS POR COLOMBIA-Obligación a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público/PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE ENTREGA DE INFORME ANUAL SOBRE DESARROLLO, AVANCE Y CONSOLIDACION DE ACUERDOS COMERCIALES RATIFICADOS POR COLOMBIA-Asuntos que comprende dicho informe

El proyecto de Ley referido establece, en su artículo 1, la obligación a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de “rendir informe anual” sobre dos asuntos: (i) los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y en los distintos sectores económicos involucrados en el desarrollo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) ratificados por Colombia y (ii) el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos acuerdos comerciales. El proyecto de Ley establece que dicho informe “debe ser presentado en sesión formal de las comisiones segundas conjuntas de Senado y Cámara” y “deberá exponer los siguientes temas”: (i) intercambios de bienes y servicios; (ii) efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos; (iii) inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador; (iv) estrategias de los

Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales; y, finalmente, (v) diversificación de la oferta exportadora (Art. 2). Además, dicho proyecto establece dos deberes específicos a cargo de los referidos Ministros en relación con el informe. Primero, el deber de presentar dicho informe a todos los Senadores y Representantes a la Cámara, y de socializarlo con la ciudadanía, gremios y sindicatos de trabajadores de los distintos sectores económicos que se encuentren implicados en los Tratados de Libre Comercio, a través de audiencias públicas, medios masivos de comunicación y demás instrumentos informativos (Art. 3). Segundo, el deber de consulta a los distintos gremios para escuchar sus inquietudes, de las cuales se deberá dejar constancia en el informe al Congreso (Art. 4).

Referencia: Expediente OG-151

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.”

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., doce (12) de julio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.”

I. ANTECEDENTES

1. El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente:

“Ley N° _____

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA ENTREGA DEL INFORME ANUAL SOBRE EL DESARROLLO, AVANCE Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ACUERDOS COMERCIALES RATIFICADOS POR COLOMBIA”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

ARTÍCULO 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, rindan informe anual sobre los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, de los Tratados de Libre Comercio (TLC) ratificados por Colombia, e informar sobre el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos Acuerdos Comerciales.

ARTÍCULO 2º. Los informes deben ser presentados anualmente en Sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara y deben exponer los siguientes temas:

- A. Intercambio de bienes y servicios agrupados por sectores productivos.
- B. Efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos.
- C. Inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador.
- D. Estrategias de los Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales.

E. Diversificación de la oferta exportadora.

ARTÍCULO 3º. Los informes deberán ser presentados a todos los honorables Senadores y Representantes a la Cámara y socializados con la ciudadanía, gremios, y sindicatos de trabajadores, de los distintos sectores económicos que se encuentren implicados en los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscritos por Colombia. Para tal efecto se realizarán audiencias públicas, y se divulgarán los informes a través de los diferentes medios masivos de comunicación e instrumentos que designa la Ley para los fines informativos de la ciudadanía.

ARTÍCULO 4º. Un mes antes de la presentación del informe el gobierno deberá consultar a los diversos gremios para escuchar sus inquietudes y dejar constancia de ello en su información al Congreso.

ARTÍCULO 5º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

[...]”.

A. DE LAS OBJECIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

1. El Presidente de la República y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo objetaron el proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”. El Gobierno Nacional formuló tres objeciones, dos por inconstitucionalidad y una por inconveniencia. A continuación se referirán las dos objeciones por inconstitucionalidad:

2.1. En primer lugar, el Gobierno Nacional señaló que, al regular un mecanismo de control político, el contenido de dicho proyecto de Ley ha debido surtir el trámite de una reforma constitucional o de una Ley orgánica. En este sentido, el Gobierno sostuvo que:

“Si el proyecto pretendía modificar el régimen de control político vigente en Colombia, debió cumplir con las exigencias constitucionales y legales de procedimientos propia de una reforma constitucional o, en su defecto, de una Ley orgánica. No obstante lo anterior, de los antecedentes se evidencia que el trámite legislativo correspondió al de una ley ordinaria, la cual de ninguna manera tiene la vocación de afectar disposiciones de mayor rango como en este caso”.

“(…) el proyecto de Ley que se presenta para sanción establece de forma general y vaga una obligación en cabeza del Gobierno de presentar un informe anual al Congreso respecto del estado de los tratados de libre comercio. De esta forma, pasa por alto que el control político es una función regulada por normas de rango superior que establecen una amplia serie de ritualidades y requisitos que deben ser acatados por el Legislador al momento de requerir a la administración. Así, el proyecto se limita a señalar que el informe será anual sin indicar el momento del año en que ello deberá ocurrir; no establece ninguna formalidad para llevar a cabo alguna citación; no contempla la necesidad de una proposición; etc.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

B. DE LA INSISTENCIA DEL CONGRESO EN EL PROYECTO DE LEY OBJETADO PARCIALMENTE

1. El Congreso de la República consideró infundadas las objeciones gubernamentales e insistió en la aprobación del proyecto de Ley de la referencia. Los informes presentados y aprobados en las plenarias de ambas Cámaras sostuvieron que “el proyecto de Ley de la referencia no se enmarca bajo los supuestos del control político”. Según tales informes, “el proyecto de Ley objetado no busca ejercer dicho control, su objetivo se centra en que se informe no solamente a los miembros del Congreso de la República, sino también a los gremios, sindicatos y distintos sectores económicos implicados en los Tratados de Libre Comercio con Colombia, cómo se viene desarrollando y consolidando los acuerdos comerciales ratificados por Colombia desde la perspectiva macroeconómica y las repercusiones que dicho desarrollo tiene para el estado de la balanza comercial del país, como está establecido en el artículo 3 del referido proyecto de ley” (sic).

3.1. En este sentido, ambos informes señalaron que el proyecto de Ley objetado no pretende modificar el sistema de controles políticos previsto en la Constitución y en la Ley 5 de 1992.

Según estos informes “no se busca hacer comparecer a los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las sesiones del Congreso, sino que lo que se solicita es un informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia; por lo que la aplicación del artículo 234 y siguientes de la mencionada ley, referentes al procedimiento de proposición o citación de funcionarios no es procedente en el asunto bajo estudio” (sic).

3.2. Los dos informes aprobados en las plenarias de ambas Cámaras establecen que el informe previsto en el proyecto de Ley objetado se funda en la obligación que tienen los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos de presentar informes al Congreso sobre el estado de los negocios a su cargo, prevista en el artículo 254.4 de la Ley 5 de 1992. Obligación a la cual, según los informes, no le resultan aplicables “exigencias como la proposición comunicada al funcionario respectivo [y] las formalidades de la citación o la entrega de cuestionarios”.

3.3. En relación con la vaguedad de la obligación a cargo del Gobierno Nacional y creada a través del proyecto de Ley objetado, ambos informes señalan que el artículo 2 del mismo “individualiza de manera clara los contenidos y temas del informe”. Del mismo modo, el proyecto de Ley establece que el informe a cargo de Gobierno Nacional deberá presentarse de manera anual, “otorgando amplio término al Ministerio para que presente el informe requerido, para así evitar incumplimientos por parte de la cartera ministerial competente”.

3.4. Los informes reiteran que “en la iniciativa objetada no estamos ni modificando, ni creando una nueva forma de control político, por lo tanto, no se está modificando la Ley 5 de 1992 Orgánica del Reglamento del Congreso, por tal motivo no debió tramitarse como Ley Orgánica, sino que se trata de una norma que establece seguimiento a las Leyes aprobadas por el Congreso de la República ratificadoras de acuerdos comerciales suscritos por Colombia, lo que nos lleva a concluir y a proponer al Congreso de la República, rechazar de manera rotunda las objeciones por inconstitucionalidad”.

C. CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. Mediante el concepto No. 6314 de 18 de mayo de 2017, el Procurador General de la Nación participó en el proceso de la referencia y solicitó que, con fundamento en las siguientes dos razones, se declaren infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional:

4.1. Primero, el Procurador señaló que “no existe reserva de Ley orgánica frente a los contenidos objetados”. En su opinión, el artículo 151 de la Constitución establece reserva sólo respecto de la función legislativa del Congreso de la República y no sobre la función de control político. Además, el proyecto de Ley objetado “no desarrolla, a manera de reglamento, la función de control político expresamente prevista en los numerales 8 y 9 del artículo 135 del C.P., pues nada dice sobre los procedimientos generales que cada cámara del Congreso debería seguir para someter a un escrutinio el ejercicio gubernamental, a través de la citación a los Ministros o de la moción de censura. Por el contrario, la disposición crea un mecanismo de control político específico, que de hecho deberá ser desarrollado y aplicado conforme a las reglas de la Ley 5, en lo que resulte pertinente a su ejercicio”.

4.2. Segundo, en relación con el artículo 2 del texto objetado, el Procurador manifestó que si bien “parecería que se hubiera usurpado un tema reservado a la Constitución, por cuanto la Ley habilita la creación de una comisión legal, conformada por los miembros que pertenezcan a las comisiones conjuntas del Senado y de la Cámara. No obstante, en este caso, el legislador no se encuentra restringido para reunir a los miembros de las comisiones segundas constitucionales, puesto que el trámite previsto no está contemplado en el procedimiento legislativo, respecto del cual sí opera una reserva constitucional estricta”. En este sentido, en opinión del Procurador, dicha disposición, lejos de reglamentar la función legislativa del Congreso, desarrolla una función prevista en el artículo 62 de la Ley 5 de 1992.

4.3. Finalmente, en criterio del Procurador, “el medio de control creado no vulnera sustancialmente la Constitución ni las leyes orgánicas”. El Procurador señala que la obligación del Gobierno Nacional creada por el proyecto de Ley objetado es conforme al artículo 135 de la Constitución, en particular al deber de presentar informes (Num. 3), así como a la reglamentación sobre la citación de los Ministros (Num. 8).

D. REMISIÓN DEL PROYECTO DE LEY Y DE LAS OBJECIONES A LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mediante el oficio de 27 de abril de 2017, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”, el cual fue objetado por razones de inconstitucionalidad.

5.1. Por medio del auto de 10 de mayo de 2017, la Corte Constitucional asumió conocimiento del proceso, ordenó fijar en lista e invitar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que interviniera en el presente asunto, en caso de considerarlo pertinente, y le solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la remisión de las siguientes pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley objetado:

“(…)

a. Las Gacetas del Congreso y las Actas respectivas en las que conste: (i) la publicación del anuncio previo para votación del informe de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”, en ambas Cámaras; (ii) el registro de la aprobación del informe de objeciones presidenciales al proyecto de ley en las dos Cámaras.

b. Certificación del quórum deliberativo y decisorio, como también de la mayoría con la que fue aprobado el informe de objeciones al proyecto en el Senado de la República y la Cámara de Representantes.

c. Copia del oficio por el cual se remitió, al Despacho del Sr. Procurador General de la Nación la copia del expediente sobre el trámite de las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia.”

d. Copia, en medio magnético, del texto finalmente aprobado”.

5.2. Mediante el oficio de 18 de mayo de 2017, el Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor sobre el asunto de la referencia¹.

5.3. Los días 17 de mayo y 2 de junio de 2017², el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió las pruebas solicitadas en dicho auto, con excepción de “la copia, en medio magnético, del texto finalmente aprobado”.

5.4. Mediante los oficios de 19 de mayo y 5 de junio de 2017³, el Secretario General del Senado de la República allegó las pruebas solicitadas en dicho auto, con excepción de “la certificación sobre si la votación del informe de objeciones fue nominal y pública, tal como lo ordena el artículo 133 de la Constitución”.

5.5. El día 1 de junio de 2017, el presente asunto fue repartido al despacho del Magistrado Carlos Bernal Pulido, tras aceptarse el impedimento presentado por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger.

5.6. A través del auto de 8 de junio de 2017, el Magistrado sustanciador requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que allegaran al expediente las pruebas faltantes referidas en los considerandos 4 y 5 del presente auto.

5.7. Mediante el auto No. 268 de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de decidir sobre el asunto de la referencia hasta tanto los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes no allegaran las pruebas faltantes.

5.8. Los días 16 y 22 de junio de 2017, el Secretario General del Senado de la República allegó las certificaciones requeridas. Igualmente, el día 23 de junio el Secretario General del Senado de la República aportó el texto definitivo aprobado del proyecto de Ley objetado.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, así como 32 del Decreto 2067 de 1991.

1. La Corte ha establecido que se activa su competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que hubieren sido objetados por el Gobierno Nacional como inconstitucionales siempre que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, que el Gobierno hubiere objetado por motivos de inconstitucionalidad dentro de los términos previstos en el artículo 166 de la C.P. Y, en segundo lugar, que el Congreso insista en la aprobación del articulado objetado. Tal como se evidencia líneas adelante, dichas condiciones se cumplen en el presente caso, por lo que se encuentra activada la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre el proyecto de Ley objetado.

B. DEL TRÁMITE DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

1. El artículo 241.8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde decidir “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. Dicha competencia comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, según jurisprudencia reiterada de esta Corte⁴.

B.1. Oportunidad de las objeciones

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 de la CP, “El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos”. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que los días a que hace referencia tal disposición son hábiles y no calendario⁵.

1. El día 2 de noviembre de 2016, fue sometido a discusión y, finalmente, aprobado, el Informe de Conciliación al proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”. La discusión y aprobación de dicho proyecto de Ley consta en las Actas No. 32 (Senado de la República) y 177 (Cámara de Representantes), ambas de 2 de noviembre de 2016, publicadas en las Gacetas No. 117 de 3 de marzo de 2017 y 1044 de 23 de noviembre de 2016, respectivamente. Dicho proyecto de Ley consta de 5 artículos.

1. El 29 de noviembre de 2016, el proyecto de Ley de la referencia fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que el Presidente procediera a su sanción u objeción. El 7 de diciembre de 2016, el Gobierno Nacional devolvió el proyecto de Ley a la Cámara de Representantes y formuló objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia. Así las cosas, las objeciones fueron formuladas por el Gobierno Nacional tras cinco (5) días hábiles de la recepción del proyecto de Ley.

1. En tales términos, las objeciones por inconstitucionalidad del Gobierno Nacional al proyecto de la referencia fueron formuladas oportunamente dentro del término de 6 días hábiles previsto en el artículo 166 de la CP.

B.2. Trámite de las objeciones

1. De conformidad con el artículo 197 de la Ley 5 de 1992, “Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En el presente caso dicho requisito se cumplió. En efecto, el proyecto de Ley y las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional fueron devueltos a la Cámara de Representantes, en la cual tuvo origen dicho proyecto, según consta en el oficio suscrito por la Ministra de Comercio, Industria y Turismo⁶.

1. El texto de dicha objeción fue debidamente publicado en la Gaceta No. 1131 de 14 de diciembre de 20167.

1. Ambas Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las tales objeciones a la Senadora Paola Holguín Romero y a los Representantes Federico Eduardo Hoyos y José Luis Pérez. Los tres congresistas presentaron sus informes sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional el día 23 de marzo de 2017, en cumplimiento de lo previsto en artículo 199 de la Ley 5 de 19928.

1. Tales informes fueron debidamente publicados en las Gacetas No. 167 de 24 de marzo de 2017 (Senado de la República) y 176 de 28 de marzo del mismo año (Cámara de Representantes)9.

1. En ambos informes, los integrantes de la Comisión Accidental ofrecieron razones para rechazar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional y, en consecuencia, insistir en la aprobación del proyecto objetado. Ambos informes también dan cuenta de las específicas razones por las cuales el Gobierno Nacional objetó el proyecto de Ley.

1. El informe de objeciones gubernamentales en el Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 176 de 28 de marzo de 2017. Dicho informe fue anunciado para su votación en dicha Cámara el mismo 28 de marzo de 2017, según consta en el acta plenaria No. 62, publicada en la Gaceta del Congreso No. 359 de 19 de mayo de 2017.

1. Tal informe de objeciones gubernamentales fue efectivamente sometido a consideración del Senado de la República y aprobado el 29 de marzo de 2017, según consta en el acta

plenaria No. 63, publicada en la Gaceta del Congreso No. 360 de 19 de mayo de 2017. La votación de dicho informe, nominal y pública, finalizó con 60 votos en favor de la aprobación del informe y, por lo tanto, de la insistencia en el proyecto de Ley, y, 3 votos en contra.

1. El informe de objeciones gubernamentales en la Cámara de Representantes, por su parte, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 167 de 24 de marzo de 2017. Dicho informe fue anunciado para su votación en dicha Cámara el 4 de abril de 2017, según consta en el acta plenaria No. 208, publicada en la Gaceta del Congreso No. 299 de 4 de abril de 2017.

1. Este informe fue efectivamente sometido a consideración en la Cámara de Representantes y aprobado el 18 de abril de 2017, según consta en el acta plenaria No. 209, publicada en la Gaceta del Congreso No. 336 de 16 de mayo de 2017. La votación de dicho informe, nominal y pública, finalizó con 92 votos en favor de la aprobación del informe y, por lo tanto, de la insistencia en el proyecto de Ley, y, 0 votos en contra.

1. Resulta pertinente señalar, además, que el trámite del proyecto de Ley se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162 de la CP, esto es, en un lapso no superior de dos legislaturas. En efecto, el proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 19 de agosto de 2015 y, finalmente, su informe final de conciliación fue aprobado por las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el día 2 de noviembre de 2016.

1. Igualmente es necesario resaltar que la Corte Constitucional ha establecido que “el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que “[d]e

conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”¹⁰.

1. En tales términos, el trámite de las objeciones también se ha desarrollado dentro del mismo término previsto en el artículo 162 de la CP. Tras formularse las objeciones, sus respectivos informes fueron publicados en las respectivas Gacetas del Congreso los días 24 (Cámara de representantes) y 28 de marzo de 2017 (Senado de la República). Finalmente, los informes de las objeciones fueron aprobados los días el 29 de marzo (Senado de la República) y 18 de abril (Cámara de Representantes) de 2017.

1. En conclusión, la Sala no advierte irregularidad alguna en el trámite de las objeciones sub examine habida cuenta de que (i) se formularon oportunamente, (ii) se remitieron a la Cámara en la que el proyecto de Ley tuvo origen, (iii) se integró debidamente la Comisión Accidental para su trámite, (iv) los informes contienen específicamente las razones de la objeción así como las de la insistencia y fueron debidamente publicados, (v) se realizaron los anuncios para los debates en debida forma, (vi) los informes fueron sometidos a consideración de las Cámaras y aprobados por las mayorías absolutas de ambas Cámaras, mediante votación nominal y pública, y, finalmente, (vii) tanto el trámite del proyecto de Ley como el de las objeciones se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162 de la CP. Por lo tanto, la Sala procede a pronunciarse sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

C. ANÁLISIS MATERIAL DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

1. El Presidente de la República y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo objetaron la totalidad del proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”. El Gobierno Nacional formuló las dos objeciones por inconstitucionalidad referidas en el párrafo 2 de esta providencia.

C.1. Problemas jurídicos

1. En atención a las objeciones gubernamentales formuladas, le corresponde a esta Corte pronunciarse en relación con los siguientes problemas jurídicos:

27.1. ¿Es constitucional que el Legislador ordinario regule y desarrolle la obligación a cargo de los ministerios de presentar informes, o, esta materia es de competencia exclusiva del Legislador orgánico?

27.2. ¿La regulación dispuesta en el proyecto de Ley objetado vulnera la reglamentación de los mecanismos de control político prevista en la Ley 5 de 1992 y en la Constitución, particularmente en relación con la oportunidad de la presentación del informe, las formalidades para llevar a cabo las citaciones y “la necesidad de presentar proposiciones”?

1. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala se pronunciará sobre (i) la reserva de Ley orgánica en el ordenamiento constitucional colombiano, y, (ii) la regulación de los mecanismos de control político y de control público prevista en la Constitución y en la Ley 5 de 1992. Con base en tales consideraciones, en el último acápite, titulado (iii) caso concreto, la Sala resolverá los dos problemas jurídicos formulados en los anteriores párrafos.

i. La reserva de Ley orgánica en el ordenamiento constitucional colombiano

1. La Ley orgánica es un tipo de Ley previsto en la Constitución Política de 1991. Según el artículo 151 de la Constitución, a este tipo de leyes “estará sujeta la actividad legislativa”¹¹. El mismo artículo dispone que las materias sometidas a Ley orgánica son las siguientes: a) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; b) las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; c) las normas del plan general de desarrollo; y, d) las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Dicho artículo 151 dispone, además, que las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara¹².

1. Además del artículo 151, la Constitución contiene otras disposiciones que regulan la Ley orgánica. En particular, la Constitución prohíbe que se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de normas orgánicas (art. 150.10); somete a este tipo de leyes la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288); autoriza al Congreso de la República para la creación de nuevos departamentos de conformidad con la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial (art. 297); dispone que mediante la Ley orgánica se establecerán las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial, las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones así como los principios para la adopción del estatuto especial de cada región (art. 307); y, determina que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley orgánica de ordenamiento territorial (art. 329).

1. Asimismo, la Constitución establece que la Ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo (art. 342); dispone que la discusión y aprobación del Presupuesto se hará por el Congreso de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica (art. 349); establece que el gasto público social en la Ley de presupuesto agrupará las partidas de esa naturaleza, según la definición que de ello haga la Ley orgánica respectiva (art. 350); y, señala que la Ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de

cualquier nivel administrativo, así como su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (art. 352).

1. Las leyes orgánicas son, por definición, “leyes sobre la legislación”¹³ o “leyes normativas”¹⁴, es decir, leyes para hacer leyes. Las leyes orgánicas son leyes que “condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan”¹⁵. Así, las Leyes orgánicas son leyes de naturaleza instrumental que “reglamentan la adopción de otras leyes”¹⁶. Por consiguiente, el Legislador ordinario es el llamado a desarrollar normativamente los temas regulados por el Legislador orgánico, para lo cual deberá observar los parámetros establecidos en la Constitución y en las propias leyes orgánicas.

1. En relación con la expresión “actividad legislativa” prevista en el artículo 151 de la Constitución, la Corte Constitucional ha establecido que la Constitución emplea el vocablo “legislativa” desde una perspectiva orgánica. Así, dicha expresión “comprende no sólo el ejercicio de la función de hacer las leyes sino también el conjunto de las demás funciones que la Constitución atribuye a la Rama Legislativa del poder público. La actividad de la rama legislativa del poder público comprende, en los términos de la constitución, una función constituyente, legislativa en sentido estricto, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo. Las leyes orgánicas rigen la actividad legislativa y son parámetro de constitucionalidad de las leyes”¹⁷. Justamente con este fundamento, la Corte concluyó, en la sentencia C-482 de 2008, que el Código de Ética y el Estatuto de los Congresistas debía tramitarse como Ley orgánica, por lo cual declaró fundadas las objeciones del Gobierno Nacional en esa oportunidad.

1. En este mismo sentido, la Corte ha establecido que la Ley orgánica que tiene por objeto disponer el reglamento del Congreso “necesariamente debe tomar en consideración el conjunto de funciones que cumple el Congreso y cuyo ejercicio periódico debe sujetarse a unas reglas y procedimientos uniformes que son precisamente los que se contienen en

aquéllas”. Ha subrayado la Corporación que la actividad del poder legislativo abarca distintas funciones, entre las que se encuentran la: (i) constituyente; (ii) legislativa en sentido estricto; (iii) de control político; (iv) judicial; (v) electoral; (vi) administrativa; (vii) de control público; (viii) de protocolo. Ha resaltado la Corporación la importancia que reviste “la regulación de los aspectos mencionados –por lo demás mínimos e indispensables–” del mismo modo que la necesidad de trazar una concordancia entre la forma como se regulan dichas funciones y las reglas adoptadas en el Reglamento”¹⁸.

1. La regulación dispuesta por el Legislador orgánico en relación con la actividad legislativa debe entenderse en su propósito de establecer parámetros que guíen al Legislador ordinario en sus futuras regulaciones, es decir, de instituir “reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial”²¹. Ni en relación con los reglamentos de las Cámaras, ni en ninguna otra materia sometida a la reserva de Ley orgánica, puede entenderse la competencia del Legislador orgánico en términos absolutos, esto es, de tal modo que anule la competencia del Legislador ordinario o lo despoje de sus competencias²². Tal entendimiento, además de imposible e inconveniente, comportaría una afectación excesiva del principio democrático.

1. Además, la Corte Constitucional ha establecido que la reserva de Ley orgánica debe interpretarse a luz de dos criterios hermenéuticos, a saber: (i) sistemático y (ii) restrictivo. Primero, desde la sentencia C-600A de 1995, la Corte ha reiterado que la reserva de Ley orgánica debe interpretarse de manera sistemática y finalista. A la luz de este criterio, “la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalista, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica (...) con los principios constitutivos del Estado colombiano”²³ (sic).

1. Segundo, la reserva de Ley orgánica debe ser interpretada de manera restrictiva²⁴. Bajo esta premisa, según la Corte Constitucional, si para adoptar una determinada regulación se presenta la disyuntiva o alternativa entre la Ley orgánica y la Ley ordinaria, siempre se debe privilegiar esta última²⁵. Esta conclusión se funda “en la cláusula general de competencia del legislador y [en] que las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático”²⁶. En otros términos, ante tales disyuntivas, a la luz del principio democrático, deberá preferirse la competencia del Legislador ordinario, sin que ello implique desconocer las competencias del Legislador orgánico respecto de las materias previstas en el artículo 151 de la CP²⁷.

1. De otra parte, la relación de las leyes orgánicas y las leyes ordinarias se explica a partir de los criterios de competencia y especialidad. Desde la sentencia C-1042 de 2007, la Corte Constitucional ha señalado que, en relación con la reserva de Ley orgánica, el principio de competencia implica reconocer que la Constitución distribuyó las competencias legislativas entre el Legislador orgánico, estatutario y ordinario, en razón a un criterio de especialidad, esto es, con base en las materias a regular²⁸. Y, en todo caso, “aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del Legislador ordinario”²⁹. (Negrita y subrayas fuera del texto)

1. Pues bien, la definición de la reserva de Ley orgánica y la determinación de sus límites a la luz del criterio de competencia es una decisión constitucional de especial relevancia para el debido funcionamiento de la democracia. Justamente por su relevancia, la propia Constitución expresamente señala aquellas materias de competencia del Legislador orgánico. Así, a partir de la definición de dichas competencias, las leyes ordinarias pueden referirse a materias que tienen reserva de Ley orgánica (sin que desconozcan los límites establecidos por esta), así como las Leyes orgánicas pueden regular temas ordinarios, por conexidad³⁰. No obstante, de un lado, siempre que el Legislador ordinario “desconoce los parámetros y procedimientos correspondientes de ley orgánica, tal omisión puede acarrear su inconstitucionalidad”³¹. Y, de otro lado, la extralimitación del Legislador orgánico al

regular por ese procedimiento materias no sujetas a reserva, podría resultar en una afectación insoportable del principio democrático, que, por lo tanto, también conduciría a su inexequibilidad³². Por tal razón, en estas materias, la Corte Constitucional ha establecido que el juicio de constitucionalidad “requiere de un riguroso examen constitucional para encontrar las verdaderas competencias y los límites de cada tipo de ley, ya que la legislación orgánica podría entrar a petrificar materias de carácter ordinario o, por el contrario, la ley ordinaria podría invadir contenidos propios de ley orgánica”³³.

1. En suma, la Ley orgánica es un especial tipo de Ley previsto en el ordenamiento constitucional colombiano al cual se sujeta la actividad legislativa y, en este sentido, es una Ley sobre la legislación. La reserva de Ley orgánica se caracteriza porque (i) está definida en el artículo 151 y en otras disposiciones de la Constitución y (ii) debe ser interpretada de manera sistemática y restrictiva. En relación con la expresión “actividad legislativa” prevista en dicho artículo, la Corte ha establecido que abarca todas las funciones del Congreso, dentro de las cuales se encuentra la de control político. Además, la Corte ha reconocido que (iii) las Leyes orgánicas no tienen por objeto regular íntegramente las materias sometidas a su reserva y, por lo tanto, (iv) son pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas sin desconocer los límites fijados por el Legislador orgánico. Finalmente, (v) la misma jurisprudencia ha entendido la relación entre leyes orgánicas y leyes ordinarias a partir de los criterios de competencia y especialidad.

i. La reglamentación del control político y del control público ejercido por el Congreso de la República

1. De conformidad con el artículo 114 de la Constitución, las principales funciones del Congreso de la República son: (i) las legislativas, (ii) las de reforma constitucional y (iii) las de control político. Por su parte, el artículo 6 de la Ley 5 de 1992 establece como otras funciones del Congreso las siguientes: (i) la función judicial, (ii) la función electoral, (iii) la función administrativa, (iv) la función de control público³⁴, y, (v) la función de protocolo.

1. La Corte Constitucional ha desarrollado dos definiciones de control político, a saber: en sentido amplio y en sentido estricto. En sentido amplio, en un principio la Corte Constitucional definió el control político ejercido por el Congreso de la República como toda actividad “adelantada con el propósito de cuestionar o investigar actividades de los restantes poderes públicos, de otros organismos estatales e inclusive de personas privadas cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales”³⁵. Esta función es ejercida por el Congreso principalmente a través de los mecanismos de control político previstos en el ordenamiento jurídico, así como también a través de “distintos instrumentos y actividades, en desarrollo de las demás funciones (legislativa, de reforma constitucional, electoral, de investigación, entre otras)”³⁶.

1. Bajo esta perspectiva, en relación con el “Gobierno y la administración”, tradicionalmente se ha entendido que tales mecanismos de control político son dispositivos de rendición de cuentas que tienen por objetivo principal evaluar su actividad, la gestión de los asuntos a su cargo y, eventualmente, hacer efectiva su responsabilidad política³⁷. Además, el control político recientemente ha extendido su alcance en términos de los sujetos, de su objeto (todas aquellas actividades que resulten de interés general) y también de sus finalidades. Sobre esto último, la Corte ha reconocido que los fines del control político “se han extendido con el paso del tiempo, pues éste ya no es solamente un instrumento para hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno, sino que ha terminado por convertirse en un instrumento para ventilar las principales preocupaciones de la sociedad y en un canal de comunicación entre el Congreso y la opinión pública”³⁸.

1. A la luz de dicho concepto amplio de control político, los mecanismos de control político no se circunscriben a aquellos expresamente dispuestos como tales en la Constitución y en la Ley 5 de 1992. En efecto, el control político puede ser realizado a través del desarrollo, o en el marco, de las otras funciones del Congreso de la República reconocidas en la Constitución, en la Ley 5 de 1992 o en otras leyes, es decir, “realizarse a través de distintas actividades que realiza el Congreso o sus comisiones”³⁹. Por lo anterior, la propia Corte Constitucional ha

reconocido que resulta “imposible determinar a priori y de forma taxativa los eventos en que puede tener lugar su ejercicio”⁴⁰.

1. Ahora bien, recientemente la Corte ha definido el control político en sentido estricto. Bajo esta perspectiva, en el Auto 543 de 2016, la Corte señaló que la función de control político del Congreso de la República está prevista “en los artículos 114 y 208 de la Constitución Política⁴¹, con manifestaciones específicas en los numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135 de la Carta”⁴². Esta definición en estricto sentido tiene la virtud de que permite distinguir claramente las funciones de control político y control público. Esta última, también ejercida por el Congreso de la República, “se regula específicamente en el citado artículo 137, como una facultad amplia que se brinda a las comisiones permanentes del Congreso de la República para acopiar información relevante que facilite el ejercicio de sus distintas funciones, entre ellas, la tramitación de proyectos de ley o de reformas constitucionales⁴³, o incluso el desenvolvimiento de las funciones judiciales a su cargo”⁴⁴.

1. La diferencia entre control político en estricto sentido y control público no solo estriba en las disposiciones constitucionales en las que se fundamentan. En el referido Auto 543 de 2016, la Corte Constitucional estableció que “el control político apunta a toda actividad del órgano colegiado de representación popular tendiente a pedir cuentas, debatir, cuestionar o examinar la gestión y actividades del “gobierno y la administración” (CP art. 114), en la medida en que sus actuaciones tengan repercusiones sobre el interés general⁴⁵; el control público –en su lugar– se focaliza en una posibilidad de emplazamiento “a cualquier persona, natural o jurídica”, con miras a que rinda declaraciones sobre hechos relacionados directamente con el ejercicio de las funciones que de ordinario cumplen las comisiones permanentes de cada una de las cámaras, obteniendo por esa vía información que cualifique la función parlamentaria⁴⁶”.

1. Así las cosas, el control político tiene por objeto investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones

administrativas y, para tal efecto, el Congreso dispone de mecanismos como, por ejemplo, las citaciones de Ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, la solicitud de informes, e incluso la posibilidad ejercer la moción de censura. Por su parte, el control público es un instrumento que permite garantizar que las Comisiones Constitucionales permanentes accedan a la información que requieran para el ejercicio de sus funciones mediante las declaraciones, orales o escritas, de cualquier persona natural o jurídica.

1. En suma, el control político es una de las principales funciones del Congreso de la República que tiene por objeto cuestionar, investigar y realizar juicios de valor sobre las actividades de los restantes poderes públicos cuyas actuaciones tienen incidencia en los intereses generales; (ii) en sentido amplio, el control político comprende todos los mecanismos de rendición de cuentas que tienen por objeto evaluar la actividad de los poderes públicos, la gestión de los asuntos a su cargo y, eventualmente, hacer efectiva su responsabilidad política; (iii) en sentido estricto, los mecanismos de control político son aquellos previstos en los numerales 3, 4, 8 y 9 del artículo 135 de la Carta; y, finalmente, (iv) esta definición permite distinguir el control político del control público, este último previsto específicamente en el artículo 137 de la Constitución y que tiene por objeto permitir que las Comisiones Constitucionales permanentes accedan a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

1. No obstante la autonomía conceptual del control político y del control público, la propia Corte ha reconocido que “no siempre es sencillo establecer una línea divisoria entre ambas modalidades de control parlamentario. En efecto, así como no cabe duda de que un particular citado a una comisión no puede ser objeto de cuestionamientos o juicios de carácter político, pues sus actuaciones son ajenas al sistema de frenos y contrapesos que envuelve este esquema de control, no ocurre lo mismo con los servidores públicos, pues respecto de ellos, en principio, no existe prohibición constitucional de que al mismo tiempo en que son citados para efectos de control público, sus acciones u omisiones puedan ser sometidas a valoración con fines políticos.”⁴⁷

1. Habida cuenta de lo anterior, a continuación se distinguirá entre los mecanismos de control político denominados informes y citaciones, de un lado, y el mecanismo de control público “emplazamiento para rendir declaración”, previsto en el artículo 137 de la CP, del otro. Esta distinción es importante para abordar el caso concreto.

a. Informes. Mecanismo de control político

1. De conformidad con el artículo 135.3 de la Constitución, las Cámaras tienen la facultad de solicitar informes al Gobierno Nacional, salvo que versen “sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado” (Art. 136.2 de la CP). A su vez, el artículo 200.5 de la Constitución establece el deber correlativo del Gobierno de rendir los informes solicitados por las Cámaras.

1. En el marco de las distintas modalidades de estados de excepción, los artículos 212 y 213 de la CP establecen la facultad del Congreso de la República para solicitar informes motivados al Gobierno Nacional sobre las causas que motivan la declaratoria de Estado de Guerra, la Conmoción Interior y el Estado de Emergencia, así como el correlativo deber periódico del Gobierno de informar, motivada y periódicamente, sobre los decretos dictados y el curso de los acontecimientos.

1. También, según lo previsto en el artículo 254 de la Ley 5 de 1992, el Gobierno Nacional presentará (i) los informes inmediatos tras el ejercicio de cada una de las autorizaciones concedidas para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; (ii) un informe en los diez (10) días siguientes sobre el ejercicio de facultades en virtud de las

cuales ha concedido indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley; y, finalmente, (iii) los informes que las Cámaras soliciten sobre negocios que no demanden reserva, dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud. Por su parte, el artículo 255 ibídem dispone que el deber de ciertos altos funcionarios de informar al Congreso “de todas las misiones al exterior asignadas a servidores públicos, indicando destino, duración, objeto, nombres de los comisionados, origen y cuantía de los recursos a utilizar”.

1. El artículo 258 de la Ley 5 de 1992 establece, por su parte, la habilitación general a los Senadores y Representantes para que soliciten “cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al Congreso. La misma disposición establece el término de 5 días para que la entidad proceda a rendir el informe”. A su vez, el artículo 260 ibídem establece que si las Cámaras o las Comisiones requieren documentos que reposen en cualquier entidad pública, el Presidente del Congreso así lo informará a la respectiva autoridad, la cual dispone de 10 días para el envío de la documentación.

1. Finalmente, el artículo 256 de la Ley 5 de 1992 dispone que las Mesas Directivas de las Cámaras confiarán su estudio a las respectivas Comisiones, constitucionales o legales, o a una Comisión accidental, con fijación de plazo para su evaluación y dictamen. Dichas comisiones podrán asesorarse y citar a los funcionarios respectivos en aras de mayor claridad sobre el informe.

a. Citaciones. Mecanismo de control político

1. De conformidad con el artículo 135.8 de la Constitución, las Cámaras tienen la facultad de citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Dichas citaciones deberán formularse (i) con una anticipación no menor de cinco días y (ii) en cuestionario escrito. Tras ser citados

estos funcionarios, deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores. Además, dicho debate (i) no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y, en todo caso (ii) encabezará el orden del día de la sesión. De no concurrir sin excusa aceptada por la Cámara, esta podrá proponer moción de censura.

1. A su vez, el artículo 208.4 de la CP establece la facultad de las comisiones constitucionales permanentes de citar a los Ministros, a los Viceministros, a los Directores de Departamentos Administrativos, al Gerente del Banco de la República, a los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y a otros funcionarios de la rama ejecutiva del poder público. Dicha facultad se corresponde, entre otros, con el deber correlativo de los Ministros establecido en el artículo 208.3 de la CP. Según dicho artículo, “Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros (...).

1. La Ley 5 de 1992 clasifica las citaciones en dos grupos⁴⁹: las que se formulan a funcionarios⁵⁰, y aquéllas que se dirigen a particulares⁵¹. También regula en secciones separadas lo atinente al procedimiento a seguir según la citación sea para: (i) información⁵², (ii) discusión de políticas o temas generales⁵³, y, (iii) debates a ministros⁵⁴. Por su relevancia en el presente asunto, a continuación se referirá la regulación de las citaciones para información.

1. La citación de Ministros para información puede desarrollarse en las Comisiones o en las Plenarias (art. 237 de la Ley 5 de 1992), se inicia con el escrito de preguntas, que no podrán ser de “exclusivo interés personal” o de “índole jurídica” (Art. 238 ibídem). Dicho escrito deberá ser presentado con 5 días de antelación a la sesión y será comunicado al citado inmediatamente (art. 239 ibídem). La contestación por escrito a las preguntas deberá realizarse hasta cuarenta y ocho (48) horas antes de cumplirse la citación (art. 243 ibídem).

1. Cuando se pretenda la respuesta oral en Plenarias, el escrito no podrá contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, “interrogando sobre un hecho, una situación o una información” (Art. 239 ibídem). Por su parte, las preguntas respecto de las que se pretenda respuesta oral en Comisión, “estarán en condiciones de ser incluidas en el Orden del Día una vez transcurridos cinco (5) días desde su publicación y comunicación” (art. 242 ibídem). Los procedimientos a seguirse con el citado en el marco de la sesión están regulados en los artículos 240 y 241 ibídem.

a. Emplazamiento para rendir declaración. Mecanismo de control público

1. El artículo 137 de la Constitución dispone que cualquier Comisión Constitucional permanente tiene la facultad de emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, para que rinda declaraciones orales o escritas “sobre hechos relacionados directamente con las indagaciones que la comisión adelante”. En estos términos, dicha facultad no está dirigida a efectuar una censura o juicio de valor sobre las actuaciones y omisiones del declarante, por el contrario, su naturaleza es meramente informativa. Según la jurisprudencia reciente de la Corte, este es un mecanismo de control público, que no de control político en estricto sentido⁵⁵, de conformidad con el artículo 6.7 de la Ley 5 de 1992, y cuyo fundamento, en el caso de los servidores públicos es el artículo 113 de la CP, y, en el caso de los particulares, el artículo 95 ibídem.

1. Si bien el emplazamiento para rendir declaración como mecanismo de control público tiene por objeto la obtención de la información necesaria para que las comisiones constitucionales permanentes ejerzan sus funciones, esto no obsta para que, en el caso de los servidores públicos, puedan derivarse otro tipo de responsabilidades⁵⁶. En este sentido, el propio Auto 140 de 2016 dispone que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 137

de la CP podría derivar en responsabilidad “de naturaleza política, cuya investigación o trámite debe ser, entonces, puesta en conocimiento de las autoridades competentes.”

1. La facultad de las comisiones constitucionales permanentes para emplazar con el propósito de que personas, naturales o jurídicas, rindan declaraciones dispone de dos instrumentos para garantizar la obtención misma de la información requerida. Primero, el artículo 137.3 de la CP dispone que en caso de renuencia del citado, la Comisión podrá imponerle las sanciones a que haya lugar por desacato. Segundo, siempre que el citado no asista, se excuse y la Comisión insista en su citación, se activa la competencia de la Corte para que, tras oír al citado, resuelva en los términos del artículo 137.2 de la CP.

i. Caso concreto

1. El Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” tiene por finalidad dotar al Congreso de la República de mecanismos concretos para adelantar “un control permanente sobre el proceso, funcionamiento y resultados” de la implementación de dichos acuerdos comerciales⁵⁷. Dicha finalidad se justifica, según la propia exposición de motivos del proyecto de Ley, en que “resulta trascendental evaluar de manera periódica de qué forma estos cambios han afectado los diferentes focos de la economía nacional y qué solución ha tenido el Gobierno para proteger y fortalecer las industrias rezagadas en este proceso”⁵⁸.

1. Con tal propósito, el proyecto de Ley referido establece, en su artículo 1, la obligación a cargo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de “rendir informe anual” sobre dos asuntos: (i) los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y en los distintos sectores económicos involucrados en el

desarrollo de los Tratados de Libre Comercio (TLC) ratificados por Colombia y (ii) el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos acuerdos comerciales.

1. El proyecto de Ley establece que dicho informe “debe ser presentado en sesión formal de las comisiones segundas conjuntas de Senado y Cámara” y “deberá exponer los siguientes temas”: (i) intercambios de bienes y servicios; (ii) efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos; (iii) inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador; (iv) estrategias de los Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales; y, finalmente, (v) diversificación de la oferta exportadora (Art. 2).

1. Además, dicho proyecto establece dos deberes específicos a cargo de los referidos Ministros en relación con el informe. Primero, el deber de presentar dicho informe a todos los Senadores y Representantes a la Cámara, y de socializarlo con la ciudadanía, gremios y sindicatos de trabajadores de los distintos sectores económicos que se encuentren implicados en los Tratados de Libre Comercio, a través de audiencias públicas, medios masivos de comunicación y demás instrumentos informativos (Art. 3). Segundo, el deber de consulta a los distintos gremios para escuchar sus inquietudes, de las cuales se deberá dejar constancia en el informe al Congreso (Art. 4).

1. El Presidente de la República y la Ministra de Comercio, Industria y Turismo formularon dos objeciones por inconstitucionalidad en relación con dicho proyecto de Ley. Primera, este proyecto de Ley ha debido tramitarse como reforma constitucional o Ley orgánica, que no ordinaria, habida cuenta de que modifica el régimen de control político vigente. Segunda, la regulación “general y vaga” del mecanismo diseñado en el proyecto de Ley vulnera las específicas exigencias y requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley 5 de 1992 en materia de mecanismos de control político, particularmente en relación con la oportunidad

para presentar el informe, las formalidades para llevar a cabo las citaciones y la necesidad de presentar proposiciones.

1. Tras revisar el contenido del proyecto de Ley, la Corte advierte que, lejos de lo sostenido por el texto de objeciones, su articulado no tiene por objeto regular un específico mecanismo de control político. En efecto, el dispositivo o mecanismo regulado en el proyecto de ley objetado es un “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”, que deberá ser presentado por el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, y el Ministro de Hacienda y Crédito Público ante las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara, y que tiene por finalidad informar a las Cámaras acerca de los impactos de los Tratados de Libre Comercio y sus efectos sobre la balanza comercial y permitirle “valorar de manera periódica de qué forma estos cambios han afectado los diferentes focos de la economía nacional y qué solución ha tenido el Gobierno para proteger y fortalecer las industrias rezagadas en este proceso”⁵⁹. En estos términos el dispositivo regulado en el proyecto de Ley objetado tiene una naturaleza meramente informativa y corresponde a un desarrollo concreto del control público previsto en el artículo 137 de la CP.

1. En este sentido, lejos de lo afirmado por el Gobierno Nacional en su escrito de objeciones, la reglamentación del “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” contenida en el proyecto de Ley objetado no tiene por objeto modificar el régimen de control político previsto en la Constitución y en la Ley 5 de 1992. En efecto, dicho proyecto de Ley no se propone (i) reformar el sistema de control político ni sus específicos mecanismos previstos en la Constitución y en la Ley 5 de 1992, (ii) cambiar los requisitos o las condiciones para el ejercicio del control político por parte del Congreso de la República, (iii) ni variar los efectos de los distintos dispositivos de control político. Este proyecto de Ley simplemente tiene por objeto reglamentar y disponer un específico mecanismo de control público, esto es, la facultad constitucional del Congreso de la República de solicitar informes y el correlativo deber constitucional de los Ministros

referidos de presentarlos, en este caso, con un objeto determinado: dar a conocer los impactos, positivos y negativos, de los TLC y sus efectos sobre la balanza comercial. Dicha información, en los propios términos de la exposición de motivos y del informe sobre las objeciones, se estima importante por el Congreso de la República para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Ahora bien, si como resultado de tales informes el Congreso ejerce su función de control político, en todo caso, deberá utilizar los mecanismos y someterse a los procedimientos previstos en la Constitución y en la Ley 5 de 1992 para el efecto.

1. Dado su contenido, la Corte estima que, a diferencia de lo señalado por el Gobierno Nacional en su primera objeción, la reglamentación del “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” contenida en el proyecto de Ley sub examine no ha debido someterse al procedimiento legislativo propio de los proyectos de Ley orgánica. Esta consideración se funda en los estrictos términos del artículo 151 de la Constitución y de las demás disposiciones constitucionales referidas en los párrafos 29, 30 y 31 de esta providencia, a la luz de los cuales resulta evidente que la disposición y reglamentación de un específico informe, en desarrollo del artículo 137 de la CP, no está expresamente sometida a la reserva propia del Legislador orgánico.

1. Ahora bien, si bien la Corte ha señalado que la reserva de Ley orgánica prevista en el artículo 151 de la Constitución para “la actividad legislativa” y “los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras legislativas” se extiende a la función legislativa propiamente dicha y a las demás funciones del Congreso de la República, lo cierto es que, en el presente caso, la regulación dispuesta por la Ley 5 de 1992 en materia de control político y control público debe entenderse en su propósito de establecer parámetros que guíen la actividad del Legislador ordinario en sus futuras regulaciones sobre la materia. Pues bien, el proyecto de Ley objetado no es una reforma a la función de control público del Congreso de la República y, mucho menos, una modificación al sistema de control político. Por el contrario, el proyecto de Ley objetado contiene un dispositivo (informe), mediante el cual las comisiones constitucionales permanentes pretenden informarse acerca de una temática que estiman

importante para el cumplimiento de sus funciones, sin que de ello se derive, en principio, responsabilidad política alguna. En estos términos, dicho dispositivo es justamente una regulación o desarrollo específico del mecanismo de control público previsto en los artículos 137 de la CP y 6.7 de la Ley 5 de 1992, que no requiere Ley orgánica para su regulación.

1. En atención a las anteriores consideraciones, la Corte concluye que la regulación contenida en el proyecto de Ley sub examine sobre el “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” (i) no modifica el régimen de control político, como lo sostiene el Gobierno en el texto de objeciones, (ii) ni siquiera desarrolla un mecanismo de control político, sino de control público, en los precisos términos del artículo 137 de la CP y 6.7 de la Ley 5 de 1992, y, (iii) en todo caso, no ha debido someterse al procedimiento legislativo propio de un proyecto de Ley orgánico y, por lo tanto, declarará infundada la primera objeción gubernamental formulada en el presente asunto.

1. De otra parte, se reitera que, en su segunda objeción, el Gobierno Nacional cuestiona la constitucionalidad de la reglamentación contenida en el proyecto de Ley sub examine porque, en su concepto, “el proyecto de Ley que se presenta para sanción establece de forma general y vaga una obligación en cabeza del Gobierno” lo cual contrasta con la específica regulación prevista en la Ley 5 de 1992 al “no indicar el momento del año en que ello deberá ocurrir; no establece ninguna formalidad para llevar a cabo alguna citación; no contempla la necesidad de una proposición”.

1. La Corte ha establecido que si bien no existe una plena identidad entre el cargo de inconstitucionalidad y las objeciones formuladas por el Presidente de la República, lo cierto es que éstas últimas también están sometidas a una carga argumentativa mínima que le permita a esta Corte ejercer su competencia de control constitucional de los proyectos de Ley objetados. Con este fundamento, la Corte “se ha inhibido de adoptar decisión de fondo en los casos en que la objeción presidencial no ofrece un problema constitucional, bien

porque se concentra en un control de simple legalidad del proyecto de ley o porque los argumentos ofrecidos no apuntan a demostrar la incompatibilidad de la iniciativa con un mandato constitucional concreto, sino a explicar su inconveniencia política, económica o fiscal.”⁶¹ En este sentido, la Corte ha señalado que “[l]a utilización de los criterios de admisibilidad del cargo de inexequibilidad contenido en demandas de inconstitucionalidad para la evaluación de las objeciones gubernamentales, como se expone, apenas tiene un carácter indicativo (...). Por lo tanto, podrán estas categorías ser utilizadas para dar cuenta de la imposibilidad de adoptar una decisión de fondo, ante la inexistencia de un problema jurídico constitucional identificable.”⁶²

1. Pese a las deficiencias en términos de certeza, pertinencia y especificidad en la formulación de esta segunda objeción, la Corte encuentra que la regulación del “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”, contenida en el proyecto de ley sub examine no es incompatible con la reglamentación prevista en la Constitución, en particular, en su artículo 137, y en la Ley 5 de 1992 sobre la oportunidad para presentar el informe, las formalidades para llevar a cabo las citaciones y la necesidad de presentar proposiciones.

1. Habida cuenta de la taxonomía de citaciones prevista en la Ley 5 de 1992 desarrollada líneas atrás, la Corte ha establecido en múltiples providencias que la regulación aplicable al emplazamiento para rendir declaraciones orales o escritas previsto en el artículo 137 de la CP es aquella prevista en el título “citaciones en general”, que incluye los artículos 233 a 236 de la Ley 5 de 1992⁶³.

1. En términos generales, el artículo 233 de la Ley 5ª de 1992, en concordancia con el artículo 208 de la Constitución, prevé la facultad de las Cámaras de citar a los ministros para la discusión de proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones. Las Comisiones Constitucionales permanentes también pueden emplazar con las mismas finalidades a los viceministros, a los directores de departamentos administrativos, al gerente

del Banco de la República, a los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y a otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público⁶⁴.

1. El artículo 234 de Ley 5 de 1992 dispone el procedimiento de esta citación. Dicho procedimiento (i) se inicia con una o varias proposiciones de citación suscritas por uno o dos congresistas, y, (ii) requiere una moción que contenga el cuestionario que debe ser absuelto por el citado. La misma disposición prevé que (iii) en “la discusión de la proposición original pueden intervenir los citantes para sustentarla e igual número para impugnarla, pero sólo por el término de veinte (20) minutos.” Finalmente, se establece que (iv) la citación deberá ser comunicada al funcionario citado con no menos de cinco días de anticipación a la fecha de la sesión en que deberá ser oído. En todo caso, resulta relevante resaltar que la proposición podrá ser retirada en cualquier momento con la anuencia de la Cámara o comisión respectiva, en los precisos términos del artículo 235 de la Ley 5 de 1992⁶⁵.

1. Finalmente, el artículo 236 de la Ley 5ª de 1992 permite que las comisiones permanentes requieran la presencia de una persona natural o del representante de cualquier persona jurídica o de los miembros de su junta directiva para que, según el caso y bajo juramento, en forma oral o escrita, declaren o informen sobre temas que sean de interés para la comisión. De igual forma, el artículo obliga a que, salvo las restricciones constitucionales o legales, toda pregunta sea absuelta, y establece que la renuencia a responder será sancionada conforme a la ley como desacato a la autoridad.

1. En este sentido, la Corte advierte que la regulación prevista en el proyecto de Ley sub examine no vulnera el procedimiento previsto en la Ley 5 de 1992 para las citaciones en general, aplicable, entre otras, al emplazamiento para declarar previsto en el artículo 137 de la CP. En efecto, si bien el artículo 2 del proyecto de Ley objetado simplemente establece que dicho informe será presentado “anualmente”, lo cierto es que los artículos 233 a 236 de la Ley 5 de 1992 no establecen ninguna limitación en cuanto a la oportunidad para llevar a

cabo la citación, con lo cual no se advierte vulneración alguna de la Ley orgánica. Así las cosas, dicha citación se podrá realizar cuando las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara lo estimen conveniente dentro de la anualidad y en estricto cumplimiento del procedimiento previsto en tales artículos de la Ley orgánica.

1. Finalmente, si bien el articulado del proyecto de Ley objetado no establece procedimiento alguno para la presentación del referido informe ni la necesidad de proposiciones para el efecto, para la Corte es claro que (i) la carencia de dicha regulación no implica per se que se vulnere la Ley 5 de 1992 y la Constitución, como lo señala el Gobierno Nacional; es más, que (ii) justamente dicha ausencia de regulación da lugar a que, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte, para las citaciones de control público en desarrollo del artículo 137 de la CP, resulte aplicable el procedimiento, compuesto de proposiciones y trámite, previsto en los artículos 233 a 236 de la Ley 5 de 1992.

1. En este sentido, la regulación dispuesta en el proyecto de Ley objetado no impide que a la presentación del informe allí previsto se apliquen, en particular, las disposiciones previstas en los artículos 234 y 235 de la Ley 5 de 1992. Así las cosas, bajo una lectura sistemática del articulado objetado y de los artículos mencionados de la Ley 5 de 1992, lejos de ser contrarios, resultan compatibles. A la luz de esta lectura, la presentación del “informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” debe estar antecedida de (i) la proposición formulada por uno o varios congresistas y (ii) la moción de cuestionario concreto que deban absolver los representantes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La proposición puede ser debatida, los citantes pueden sustentarla y quienes se opongan pueden impugnarla, “pero sólo por el término de veinte (20) minutos.” Dicha citación, en todo caso, deberá ser comunicada a los funcionarios citados con no menos de cinco (5) días de anticipación a la fecha de la sesión en que deberán ser oídos.

1. En conclusión, la Corte también encuentra infundada la segunda objeción formulada por el

Gobierno Nacional en contra del proyecto de Ley sub examine habida cuenta de que la regulación sobre el informe “anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia” no vulnera, y, por el contrario, resulta plenamente compatible con la reglamentación prevista en la Constitución y en la Ley 5 de 1992 sobre la oportunidad para presentar el informe, las formalidades para llevar a cabo las citaciones y sus correspondientes proposiciones.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE

Declarar INFUNDADAS las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional en contra del Proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes “por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia”. En consecuencia, se declara su EXEQUIBILIDAD en relación con los cargos formulados en la objeción del Gobierno Nacional.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

Con salvamento de voto

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA CONSTANZA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedida

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (e)

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

ALTERACION DE NORMAS PROPIAS DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Debió tramitarse a través de ley orgánica (Salvamento de voto)

El artículo 2o del proyecto de ley objeto de estudio [No. 191 de 2016 Senado y 086 de 2015 Cámara] altera la normas propias de la actividad legislativa en tanto convoca de forma extraordinaria a sesionar conjuntamente a las comisiones segundas de Senado y Cámara cuando dicha convocatoria es excepcional y se encuentra reservada a: i) ciertos asuntos económicos, presupuestales y de planeación; ii) la solicitud del Gobierno Nacional por un mensaje de urgencia; y iii) al procedimiento legislativo especial para la paz. La alteración de la actividad legislativa, como lo es la creación de un nuevo evento en que se reunirán de manera conjunta las comisiones segundas de Senado y Cámara, exigía que la ley se hubiera tramitado por ley orgánica. De otro modo, no es posible convocar sesiones conjuntas de las comisiones en cumplimiento de lo previsto en la Ley 5a de 1992 y la Constitución Política.

1. Con el debido respeto hacia las decisiones de la Corte, salvo mi voto de la decisión adoptada en la sentencia C-432 del 12 de julio de 2017⁶⁶, fallo en el que la Corte decidió declarar infundadas las objeciones gubernamentales presentadas al Proyecto de Ley No. 191 de 2016 Senado y 086 de 2015 Cámara.

1. Considero que debió haberse aceptado la objeción gubernamental sobre reserva de ley orgánica. A mi juicio, de una parte, el proyecto de ley sí regula un mecanismo de control político, y de otra, altera un escenario propio de la actividad legislativa que tiene reserva de ley orgánica.

1. En tal sentido, comparto la argumentación de la mayoría en tanto sostienen que la actividad legislativa comprende no sólo el ejercicio de la producción normativa sino las distintas funciones que ejerce el Congreso de la República (supra p. 33 y 34). No obstante, discrepo de las siguientes conclusiones: i) que se considere que el informe previsto en el proyecto de ley hace parte de la función de control público y no de la de control político

(supra p. 71, 72 y 73); y ii) que la regulación prevista en el artículo 2 no modifica materialmente la actividad legislativa, y por tanto, no debía tramitarse por ley orgánica (supra p. 75y 76).

3.1. El objetivo del control político identificado en el párrafo 48 de la sentencia⁶⁷, responde a la finalidad del informe previsto en esta oportunidad. En efecto, se trata de un mecanismo de rendición de cuentas exigido al Ministro(a) de Industria, Comercio y Turismo y al Ministro (a) de Hacienda y Crédito Público para conocer los impactos macroeconómicos y en los distintos sectores de la economía de los Tratados de Libre Comercio ratificados por Colombia, e informar sobre la balanza comercial con los países con los que se han suscrito esta clase de acuerdos comerciales.

Por el contrario, si se tratara de un mecanismo de control público como lo señala la sentencia el obligado a presentar el informe no sería un sujeto calificado como los ministros, sino cualquier persona natural o jurídica⁶⁸. De igual forma, si fuera control público, el informe tendría como objetivo suministrar información necesaria para el cumplimiento de las funciones de las Comisiones Constitucionales permanentes de cada Cámara y no sería un mecanismo anual de rendición de cuentas como el contenido en el proyecto estudiado.

En consecuencia, considero que por el sujeto obligado y por la finalidad, el informe previsto por el Proyecto de Ley No. 191 de 2016 Senado y 086 de 2015 Cámara, no tiene la naturaleza de control público sino político.

3.2. En cuanto al artículo 2 del proyecto de Ley No. 191 de 2016 Senado y 086 de 2015 Cámara, que dispone lo siguiente: “Los informes deben ser presentados anualmente en Sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara (...)”. Al respecto, se debe precisar que las sesiones conjuntas de las Cámaras únicamente se reúnen para los eventos previstos en el artículo 169 de la Ley 5a de 1992 y en el Acto Legislativo 01 de 2016. Así, de una parte, la Ley 5a señala:

“ARTICULO 169. Comisiones de ambas Cámaras o de la misma. Las Comisiones Permanentes homologas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente:

1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto

de Rentas y Ley de Apropiações.

Las mismas comisiones elaborarán un informe sobre el Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo que será sometido a la discusión y evaluación de las Plenarias de las Cámaras.

2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley. En este evento se dará primer debate al proyecto, y si la manifestación de urgencia se repite, el proyecto tendrá prelación en el Orden del Día, excluyendo la consideración de cualquier otro asunto hasta tanto la Comisión decida sobre él;"

Por su parte, el Acto Legislativo 01 de 2016, artículo 1o:

"ARTÍCULO 1o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

Artículo transitorio. Procedimiento legislativo especial para la paz.

Con el propósito de agilizar y garantizar la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final) y ofrecer garantías de cumplimiento y fin del conflicto, de manera excepcional y transitoria se pondrá en marcha el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz, por un período de seis meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo. Este procedimiento podrá ser prorrogado por un período adicional de hasta seis meses mediante comunicación formal del Gobierno nacional ante el Congreso de la República.

El Procedimiento Legislativo Especial para la Paz se regirá por las siguientes reglas:

(...)

d) El primer debate de los proyectos de ley se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Constitucionales Permanentes respectivas, sin que medie para ello solicitud del Gobierno nacional. El segundo debate en las plenarias de cada una de las Cámaras;"

En consecuencia, el artículo 2o del proyecto de ley objeto de estudio altera la normas propias de la actividad legislativa en tanto convoca de forma extraordinaria a sesionar

conjuntamente a las comisiones segundas de Senado y Cámara cuando dicha convocatoria es excepcional y se encuentra reservada a: i) ciertos asuntos económicos, presupuestales y de planeación; ii) la solicitud del Gobierno Nacional por un mensaje de urgencia; y iii) al procedimiento legislativo especial para la paz.

La alteración de la actividad legislativa, como lo es la creación de un nuevo evento en que se reunirán de manera conjunta las comisiones segundas de Senado y Cámara, exigía que la ley se hubiera tramitado por ley orgánica. De otro modo, no es posible convocar sesiones conjuntas de las comisiones en cumplimiento de lo previsto en la Ley 5a de 1992 y la Constitución Política.

Estos son los motivos de mi disenso y por lo que estimé que debió declararse fundada la objeción por reserva de ley orgánica.

Fecha ut supra,

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

1 Fls. 215 a 223.

2 Fls. 213 y 233.

3 Fls. 225, 226 y 234.

4 Corte Constitucional. Sentencias C-290 de 2009 y C-398 de 2010.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

6 Fls. 97 a 100.

7 Fls. 174 y 175.

8 Fls. 178 a 185 y 190 a 197.

9 Fls. 186 a 189 y 200 a 203.

10 Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2010, C-068, C-069 y C-885, estas últimas de 2004.

11 Art. 151 de la CP.

12 Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015. “Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa.”

13 Corte Constitucional. Sentencia C-1042 de 2007.

14 Corte Constitucional. Sentencia C-273 de 2016. “La caracterización de este tipo de leyes como leyes normativas pone de presente la especial tarea que cumplen en el ordenamiento jurídico como ordenadoras del proceso de conformación de la voluntad del Legislador.”

15 Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1993 y C-494 de 2015.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-482 de 2008.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-172 de 2010.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 2016 y C-273 de 2016.

20 Id.

21 Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1995 y C-424 de 2015.

22 Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.

23 Id.

24 Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-494 de 2015 y C-894 de 1999.

26 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-360 de 2016. “Para resolver la cuestión, la jurisprudencia ha sostenido que en caso de duda, cuando sea insuficiente la aplicación de los criterios hermenéuticos para establecer si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica, deberá optarse por escoger al Legislador ordinario, puesto que: “En primer lugar, la cláusula general de competencia se encuentra constitucionalmente adscrita al legislador ordinario y, por lo tanto, las cuestiones sometidas al legislador orgánico o estatutario deben ser objeto de interpretación restrictiva.”

28 Corte Constitucional. Sentencia C-1042 de 2007.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-579 de 2001.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-1042 de 2007.

31 Corte Constitucional. Sentencias C-273 de 2016 y C-423 de 1995. Cfr. Sentencia C-540 de 2001. Reiterada, entre otras, en la sentencia C-1175 de 2001. “que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato (...) de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas”

32 Corte Constitucional. Sentencias C-273 de 2016. Cfr. Sentencia C-540 de 2001. Reiterada, entre otras, en la sentencia C-1175 de 2001. “que el legislador orgánico se arrogue competencia sobre una materia que no haga parte de la reserva de ley orgánica porque se atenta contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario.”

33 Corte Constitucional. Sentencias C-273 de 2016 y C-494 de 2015.

34 Corte Constitucional. Auto 308 de 2015. “(...) el control público hace parte de las funciones del Congreso de la República e indudablemente tiene una aproximación conceptual con el control político, pero difiere en su naturaleza ya que este fue concebido para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.”

35 Corte Constitucional. Auto 330 de 2008 y sentencia C-540 de 2012.

36 Corte Constitucional. Auto 330 de 2008.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-540 de 2012.

38 Corte Constitucional. Auto 330 de 2008.

39 Id.

40 Id.

41 El artículo 114 del Texto Superior dispone que: “Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. (...)”. Cabe aclarar que esta limitación opera desde la órbita nacional, en la medida en que la propia Constitución también autoriza expresiones de control político en las entidades territoriales, conforme se deriva de lo previsto en el artículo 299 y 312, en los siguientes términos: “Artículo 299.- En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y uno (31). Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental”. “Artículo 312.- En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para período de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal (...). Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal. (...)”. Énfasis por fuera del texto original. Por otra parte, en el aparte pertinente, el artículo 208 establece que: “(...) Los ministros y los directores de departamentos administrativos presentarán al Congreso, dentro de los primeros quince días de cada legislatura, informe sobre el estado de los negocios adscritos a su ministerio o departamento administrativo, y sobre las reformas que consideren convenientes. // Las cámaras pueden requerir la asistencia de los ministros. Las comisiones permanentes, además, la de los viceministros, los directores de departamentos administrativos, el gerente del Banco de la República, los presidentes, directores o gerentes de las entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del poder público”.

42 Como atribuciones generales, en las normas previamente citadas, se establece que: “Son facultades de cada cámara: (...) 3.- Solicitar al Gobierno los informes que necesite, salvo lo

dispuesto en el numeral 2 del artículo siguiente. // 4.- Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los ministros y a las respuestas de éstos. El reglamento regulará la materia. (...) // 8.- Citar y requerir a los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de los ministros, superintendentes o directores de departamentos administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, ésta podrá proponer moción de censura. Los ministros, superintendentes o directores administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión. // 9.- Proponer moción de censura respecto de los ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma se apruebe conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.”

43 Corte Constitucional. A006 de 1993. “A primera vista podría caerse en el error de limitar la facultad de las comisiones permanentes del Congreso a los casos en que éstas investiguen algún asunto. Así parecería darlo a entender el último inciso, al referirse al ‘perfeccionamiento’ de la investigación y a la persecución de ‘posibles infractores penales’. Pero, en opinión de la Corte, debe rechazarse esta visión restrictiva y acoger, en cambio, una amplia que permita a las comisiones en el ejercicio de sus funciones propias y ordinarias, como la tramitación de los proyectos de ley, emplazar a personas naturales o jurídicas que puedan aportar conocimientos teóricos o experiencias directamente relacionadas con los

trabajos del Congreso.” Énfasis por fuera del texto original.

44 Corte Constitucional. Auto E-004 de 1995, mediante el cual se resolvió sobre las excusas presentadas por el señor Santiago Medina Serna para asistir a la Comisión de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, con el fin de rendir testimonio dentro del proceso adelantado contra el Presidente de la República de aquél entonces, señor Ernesto Samper Pizano, en relación con la financiación de su campaña electoral.

45 Corte Constitucional. Auto 140 de 2016.

46 Corte Constitucional. Auto 149 de 2009. En esta oportunidad se declararon como infundadas las excusas dadas por el gerente de la Nueva EPS, organismo de naturaleza privada, cuya asistencia a la Comisión Séptima del Senado de la República se consideró importante teniendo en cuenta las discusiones que se venían realizando sobre el funcionamiento del servicio de salud.

47 Corte Constitucional. Auto 543 de 2016. Cfr. “De esta manera, aun cuando el control político podría llegar a ser posterior respecto de una citación, piénsese, por ejemplo, en los casos que se decida promover una moción de censura; también cabe que, en el curso de una misma diligencia motivada con fines de control público, se hagan juicios de valor, se pidan cuentas o se formulen observaciones sobre la gestión y actividades del gobierno. De ahí que, cuando se dice que esta última modalidad de control permite obtener información relacionada con proyectos de ley u otros asuntos atinentes a las labores que cumplen las comisiones permanentes, es porque a través de ella también cabe realizar indagaciones o pesquisas que desemboquen en un control político, ya sea concomitante o subsiguiente al motivo de la citación”

48 Arts. 268.7 y 11, 277.9 y 282.7 de la CP.

49 Auto 308 de 2015.

50 Arts. 233 a 235 de la Ley 5ª de 1992.

52 Arts. 237 a 243 ibídem.

53 Arts. 244 a 248 ibídem.

54 Arts. 249 a 252 ibídem.

55 Corte Constitucional. Autos 140 de 2016 y 308 de 2015.

56 Corte Constitucional. Autos 140 de 2016. “En síntesis, las citaciones a las que alude el artículo 137 de la Constitución comportan un mecanismo de control público, antes que político, en cabeza de las Comisiones permanentes del Congreso de la República, las cuales pueden convocar a un funcionario para que suministre información y, en general, rinda declaraciones, orales o escritas, relativas a hechos sobre los cuales versen indagaciones que adelante la célula legislativa. Estas citaciones no tienen como fin emitir decisiones de fondo de responsabilidad política, como se ha dicho, por lo cual, el incumplimiento del deber de comparecer puede ser sancionado solamente conforme lo prevean la normas vigentes para los casos de desacato a autoridades. Sin embargo, es claro que de las manifestaciones pueden derivarse situaciones constitutivas de responsabilidades de cualquier índole, cuya investigación corresponderá, entonces, adelantar en las instancias correspondientes.”

57 Fl. 7. Exposición de motivos del proyecto de Ley No. 191 de 2016 del Senado de la República y 086 de 2015 de la Cámara de Representantes.

58 Fl. 3. Id.

59 Fl. 3.

60 Fl. 6.

61 Corte Constitucional. Sentencia C-701 de 2010.

62 Id.

63 Corte Constitucional. Autos 543 de 2016, 140 de 2016 y 308 de 2015.

64 Corte Constitucional. Auto 543 de 2016.

65 Ley 5 de 1992. Artículo 235. Retiro de proposición de citación. Toda proposición o resolución de citación puede ser retirada en cualquier momento de su discusión, por su autor o autores, con la anuencia de la respectiva Cámara o Comisión y siempre que no se hayan presentado adiciones o modificaciones, caso en el cual se requerirá del consentimiento de

quienes así lo han propuesto.

66 M.P. Carlos Bernal Pulido

67 Párrafo 48. de la sentencia C-432 de 2017: “Así las cosas, el control político tiene por objeto investigar, evaluar y realizar juicios de valor sobre las actuaciones y omisiones de las principales autoridades que ejercen funciones administrativas y, para tal efecto, el Congreso dispone de mecanismos como, por ejemplo, las citaciones de Ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos, la solicitud de informes, e incluso la posibilidad ejercer la moción de censura. Por su parte, el control público es un instrumento que permite garantizar que las Comisiones Constitucionales permanentes accedan a la información que requieran para el ejercicio de sus funciones mediante las declaraciones, orales o escritas, de cualquier persona natural o jurídica.”

68 Artículo 137 de la Constitución Política