

Sentencia C-474/13

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inhibición por haberse archivado por el Congreso de la República

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admisión no implica per se la adopción de una decisión de fondo/CORTE CONSTITUCIONAL-Momentos en los cuales se evalúa si es competente o no para pronunciarse en relación con una demanda de inconstitucionalidad

Esta Corte considera que el hecho de haber admitido y dado trámite a las demandas de la referencia no supone la afectación de los derechos de contradicción y defensa de la interviniente, ni da lugar a la nulidad de lo actuado por vulneración del debido proceso, por cuanto es el propio Decreto Ley 2067 de 1991 el que autoriza a la Corte Constitucional a tramitar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos (arts. 40 y 241 Const.), independientemente de cuál sea la decisión finalmente adoptada. En efecto, el referido Decreto ha fijado dos momentos que claramente se pueden independizar, en los cuales se evalúa si la Corte Constitucional es competente o no para pronunciarse en relación con una demanda de inconstitucionalidad: (i) El primero tiene lugar cuando el Magistrado sustanciador se manifiesta sobre la admisión de la demanda, respecto de lo cual la jurisprudencia ha reconocido que “cada uno de los magistrados que integran esta Corporación son autónomos e independientes en el ejercicio del control de admisión”. (ii) El segundo momento en el cual puede evaluarse la competencia de la Corte Constitucional, se presenta cuando la Sala Plena se dispone a proferir sentencia (art. 6º Decreto 2067 de 1919), ya que es ahí donde “cuenta con todos los elementos de juicio para examinar, conforme a la argumentación expuesta por el ciudadano demandante, por los intervinientes y por el señor Procurador General de la Nación, si se cumplen a cabalidad los supuestos para un pronunciamiento de fondo”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Admisión cuando la incompetencia no surge de simple comparación entre norma acusada y funciones de la Corte Constitucional

En aquellos eventos en los cuales la presunta incompetencia para conocer de una demanda de inconstitucionalidad no surge de una simple comparación de la norma acusada con las funciones atribuidas por la Constitución, la Corte ha señalado que se debe privilegiar la admisión y el ejercicio de los derechos ciudadanos para que sea la plenaria la que, mediante sentencia, defina esa controversia. En palabras de esta corporación: “Así mismo, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, en su inciso final, ordena rechazar aquellas demandas que recaigan sobre normas amparadas por sentencia que ya hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, o respecto de las cuales sea la Corte manifiestamente incompetente. Es decir, si la incompetencia no surge a simple comparación de la norma acusada con las funciones que la Carta le asigna a la Corte Constitucional, como se trata de un derecho ciudadano y de la guarda y supremacía de la Constitución, la solución se encamina por la admisión de la demanda y no por su rechazo, para que, en definitiva, sea la Sala Plena de la Corporación mediante sentencia, y no uno de sus magistrados por auto interlocutorio, quien adopte la decisión en relación con la norma objeto de la acusación.”

NULIDAD DE PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Desestimación respecto a presunto conflicto de competencia entre la Corte Constitucional y Consejo de Estado

CORTE CONSTITUCIONAL-Criterios aplicables para determinar la competencia

OBJECIONES PRESIDENCIALES EN TRAMITE LEGISLATIVO DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inhibición

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Para emitir un pronunciamiento de fondo es indispensable que los actos sometidos a control estén vigentes o que de no estarlo, sigan produciendo efectos o sean susceptibles de producirlos/CORTE CONSTITUCIONAL-Desestimación de la tesis “magisterio moral”

No resultaría coherente con la jurisprudencia consolidada de esta corporación, asumir el conocimiento de demandas contra normativas que, como en el caso del proyecto de acto legislativo acusado, no estén vigentes, ni tengan potencialidad de producir efecto alguno. En este caso, la corporación ha de reiterar la desestimación de la tesis del “magisterio moral”, que tanto la Corte Suprema de Justicia cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, como la Corte Constitucional en vigencia de la carta política actual, han descartado de manera constante, dado que iría en contra de una postura consolidada sobre el control de constitucionalidad rogado, mediante acciones públicas, para admitir una competencia autónoma de esta corporación, de manera que pudiese emitir sentencias con alcances simplemente teóricos o académicos, facultad que no está prevista en la Constitución Política.

Referencia: expedientes D-9200 y D-9208 (acumulados)

Demandas de inconstitucionalidad “contra el Acto Legislativo ‘Por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones’” (exp. D-9200) y “contra el Acto Legislativo 07 de 2012 Proyecto de Acto Legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” (exp. D-9208)

Accionantes: Pablo Bustos Sánchez (D-9200) y Alfredo Castaño Martínez (D-9208)

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de julio de 2013 de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-1 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la

siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en junio 25 de 2012 el ciudadano Pablo Antonio Bustos Sánchez, invocando también su condición de veedor y coordinador internacional de veedores sin fronteras y presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas de Colombia, RED-VER, demandó el “Acto Legislativo ‘por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la administración de justicia y se dictan otras disposiciones” (D-9200).

Por su parte, en junio 29 de 2012 el ciudadano Alfredo Castaño Martínez, en ejercicio uso del mismo derecho político, impugnó el “Acto Legislativo 07 de 2012, Proyecto de Acto Legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011, Senado, acumulado con los proyectos de acto legislativo números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” (D-9208).

Ambos demandantes coinciden en afirmar que la iniciativa del legislador acusada surtió la totalidad de los debates constitucionales, pero aún no ha sido promulgada.

Mediante proveído del diecinueve (19) de julio de dos mil doce (2012), el magistrado sustanciador inicial[1] dispuso la admisión de las acciones de inconstitucionalidad[2], con la precisión de que “esta circunstancia no implica que el acto impugnado cobre vigencia o se encuentre produciendo efectos jurídicos”[3]. En la misma decisión, ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, para que remitieran a la Corte Constitucional documentación e información precisa y detallada relativa al proceso de formación de la iniciativa legislativa[4].

Al cabo del periodo probatorio, la Corte ordenó fijar en lista el asunto por el término de diez (10) días y, simultáneamente, correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rindiera el concepto de que trata el artículo 278-5 de la carta política. Por último, ateniéndose a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Consejo de Estado, al Fiscal General de la Nación, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, a los presidentes de los partidos de la Unidad Nacional, Verde, de Integración Nacional, MIRA y Polo Democrático Alternativo; a los profesores Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Yepes Arcila, Álvaro Echeverri Uruburu y Humberto de la Calle Lombana; y a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, Externado, Javeriana, Libre, Nacional, de los Andes, del Rosario y Sergio Arboleda, para que de considerarlo a propósito emitieran su opinión sobre las demandas interpuestas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de procesos, pasa la Corte a decidir sobre las demandas de la referencia.

II. DISPOSICIONES ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, aprobado por las plenarios de Senado y Cámara de Representantes durante el segundo período ordinario y consecutivo de la legislatura (2011-2012)[5]:

“TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 143 DE 2011 CÁMARA, 007 DE 2011 SENADO

ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NÚMEROS 09 DE 2011, 11 DE 2011, 12 DE 2011 Y 13 DE 2011 SENADO por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones. (Segunda Vuelta).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley. La detención preventiva será excepcional y sólo procederá para evitar que el imputado o procesado obstruya el debido ejercicio de la justicia, cuando resulte probable que no comparezca al proceso o no cumpla la sentencia, o cuando en el ejercicio de su libertad pueda poner en riesgo los derechos de terceros.

La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

ARTÍCULO 2°. El artículo 116 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 116. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran justicia. También lo hace la Justicia Penal Militar.

La ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinados empleados judiciales, salvo proferir decisiones que pongan fin a los procesos y practicar pruebas en asuntos que se tramiten a través de procedimientos orales y por audiencias. En los procesos penales operará el principio de la inmediación.

La ley podrá atribuir, excepcionalmente y en materias precisas, función jurisdiccional a determinadas autoridades administrativas, salvo la de juzgar delitos.

Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de funciones jurisdiccionales en la condición de jurados en las causas criminales, conciliadores o en la de árbitros habilitados por la ley o por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

La ley podrá atribuir, excepcional y transitoriamente, función jurisdiccional en materias precisas a abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos para fines de descongestión judicial. La ley establecerá los requisitos que se deben cumplir para ejercer esta función, los casos en que ella se ejercerá de manera voluntaria y su régimen de remuneración o incentivos. Estos particulares en ningún caso podrán conocer asuntos penales, contencioso administrativos, disciplinarios o acciones constitucionales.

De manera excepcional, la ley podrá conferir funciones jurisdiccionales en materias precisas a ciertos funcionarios de los centros de arbitraje, de los centros de conciliación y de las notarías.

Las decisiones adoptadas por empleados judiciales, autoridades administrativas, abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos, notarios, centros de conciliación y centros de arbitraje en procesos no arbitrales cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, serán apelables ante el superior funcional del juez que hubiese sido el competente en caso de haberse optado por la vía judicial, si dicho recurso fuere procedente de conformidad con la ley. La ley establecerá las tarifas, tasas o remuneraciones por concepto de las funciones jurisdiccionales que desempeñen las personas y entidades a que se refiere este artículo, según corresponda, así como los eventos en que habrá lugar a ellas, sin que puedan exceder lo que por concepto de arancel judicial hubiere percibido la Rama Judicial en caso de haberse acudido a ella.

Parágrafo 1°. En cada municipio habrá al menos un juez, cualquiera que sea su categoría y en cada departamento habrá al menos un Tribunal Administrativo y un Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Parágrafo 2°. En relación con la atribución de funciones jurisdiccionales a abogados en ejercicio en calidad de jueces adjuntos, la ley establecerá las condiciones de temporalidad de este mecanismo de descongestión y la autoridad competente para hacer la evaluación de gestión e impacto con el fin de determinar la conveniencia o no de su continuidad’.

ARTÍCULO 3°. El artículo 156 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 156. La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Gobierno Judicial, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones’.

ARTÍCULO 4°. El artículo 174 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 174. Corresponde al Senado:

1. Adelantar el juicio político contra el Presidente de la República o quien haga sus veces y contra el Vicepresidente de la República, previa solicitud de la Cámara de Representantes.

2. Adelantar el juicio político contra los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Nacional de Disciplina Judicial por conductas cometidas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, y contra el Fiscal General de la Nación por estas conductas y por aquellas cometidas en el ejercicio de sus funciones administrativas, previa solicitud de la Cámara de Representantes, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos’.

ARTÍCULO 5°. El artículo 175 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 175. En los juicios políticos que se sigan ante el Senado, se observarán las siguientes reglas:

1. Radicada la solicitud de juicio político, el Senado deberá darle trámite, salvo que decida archivarla con las mayorías previstas en este artículo.

También procederá la sanción fiscal contra los funcionarios mencionados en el numeral 1 del artículo 174 de la Carta, previo agotamiento del juicio público.

3. Las decisiones de archivo y de sanción temporal o definitiva al Presidente de la República o quien haga sus veces y al Vicepresidente de la República serán adoptadas en sesión pública con los votos de las dos terceras partes de los integrantes del Senado. Se requerirán los votos de la mitad más uno de los miembros para tomar estas decisiones en relación con los funcionarios enunciados en el numeral 2 del artículo 174 de la Carta.

4. Si la conducta es de competencia de la Corte Suprema de Justicia, impuesta por el Senado una de las sanciones mencionadas en el inciso 1º del numeral 2 de este artículo, este remitirá el acta de la sesión correspondiente a la Corte Suprema de Justicia para que adelante el proceso penal o disciplinario, según sea el caso.

5. En el caso de los aforados enunciados en el numeral 2 del artículo 174 de la Constitución, si la conducta es de la competencia de la Contraloría General de la República, impuesta la sanción por el Senado, este remitirá el acta de la sesión correspondiente a dicho ente de control para que adelante el correspondiente proceso fiscal’.

ARTÍCULO 6°. El artículo 178 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 178. La Cámara de Representantes tendrá las siguientes atribuciones especiales:

1. Elegir el Defensor del Pueblo.

2. Examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República.

3. Archivar las denuncias o quejas infundadas o temerarias contra los funcionarios a los que se refiere el artículo 174 de la Constitución.

4. Presentar ante el Senado solicitud de juicio político para el Presidente de la República o quien haga sus veces y el Vicepresidente de la República, previa aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara, por conductas que puedan constituir delitos, causales de indignidad o mala conducta, o faltas disciplinarias o fiscales, según la Constitución y la ley. Si los funcionarios mencionados en este numeral hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, la solicitud sólo procederá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones.

5. Presentar ante el Senado solicitud de juicio político para los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, previa aprobación de la mayoría de los integrantes de la Cámara, por conductas cometidas en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales y para el Fiscal General de la Nación por estas conductas y por aquellas cometidas en el ejercicio de sus funciones administrativas que puedan constituir delitos, causales de indignidad o de mala conducta, o faltas disciplinarias o fiscales, aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos.

6. Requerir el auxilio de otras autoridades para el desarrollo de sus funciones, en especial las atribuidas en los numerales 4 y 5 de este artículo.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo estipulado en los numerales 4 y 5 de este artículo, la Cámara de Representantes elegirá una Comisión de Aforados Constitucionales. La ley orgánica que consagra el reglamento del Congreso determinará su composición, los requisitos que deben acreditar quienes aspiren a integrarla, sus atribuciones y los procedimientos que deberán surtir para rendirle informe a la plenaria de la Cámara de Representantes.

En todo caso, con base en el deber general del Estado de investigar de oficio las conductas de los aforados mencionados en este artículo que puedan constituir delitos, faltas disciplinarias y fiscales, causales de indignidad o de mala conducta, cuando la Cámara de Representantes tenga conocimiento de la ocurrencia de ellas, dará traslado de las mismas a la Comisión o al organismo competente para su investigación de oficio de conformidad con la Constitución y la ley.

Parágrafo 3°. Las decisiones proferidas por el Senado en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 174 y 175, y por la Cámara en virtud de lo indicado en este artículo, son de naturaleza política y, por tanto, no implican el ejercicio de función jurisdiccional o administrativa. En consecuencia, no tendrán acción ni recurso alguno ante otra autoridad, estarán precedidas de un procedimiento breve y sencillo, y de ellas no se desprenderá responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal para los Congresistas.

Cuando exista conflicto de intereses en el debate y votación de los juicios políticos, para todos los efectos de conformación de quórum y toma de decisiones se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la cámara respectiva, excluidos aquellos que tuvieren conflicto de intereses aceptado en relación con un asunto determinado.

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, la Cámara de Representantes continuará ejerciendo sus funciones de conformidad con las

normas vigentes, en todo cuanto no contradiga este acto legislativo, y para su cumplimiento las Mesas Directivas de Senado y Cámara expedirán los reglamentos respectivos.

Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo, el Congreso aprobará la modificación a la ley orgánica mediante la cual se adopta el reglamento del Congreso de la República, en relación con las funciones previstas en los artículos 174, 175 y 178 de la Constitución Política de Colombia’.

ARTÍCULO 7°. Modifíquese el artículo 183 de la Constitución Política, el cual quedará así:

‘Artículo 183. Con el fin de preservar la dignidad de la investidura del congresista y enaltecer sus responsabilidades y funciones, se adelantará un juicio autónomo de reproche ético ante el Consejo de Estado que podrá dar lugar a la pérdida de la investidura del Congresista en los casos de grave perjuicio para el Congreso y para el interés colectivo que se enuncian a continuación:

1. Por violación del régimen de incompatibilidades.
2. Por violación del régimen de conflicto de intereses, salvo cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de acto legislativo y en los debates de control político.
3. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones Plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, salvo que medie fuerza mayor, caso fortuito o causa justificada previamente autorizada por la mesa directiva.
4. Por apropiarse, en su provecho o el de terceros, de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que este tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.
5. Por utilizar indebidamente en provecho propio o de su cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, o civil, primero de afinidad, con el fin de obtener un beneficio de parte de un servidor público en un asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer en razón de sus funciones.

La ley regulará las causales previstas en la Constitución.

Parágrafo 1°. Cuando un Congresista no tome posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a la fecha de instalación del Congreso, ni el candidato ni el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos al que este pertenezca tendrán derecho a suma alguna por concepto de la reposición de los votos obtenidos por aquel, los cuales no se computarán para efectos del umbral y la cifra repartidora del partido correspondiente, salvo que medie fuerza mayor, caso fortuito o causa justificada previamente autorizada por la mesa directiva.

Parágrafo 2°. La causal de pérdida de investidura a que se refiere el artículo 110 de la

Constitución Política, no será aplicable a los miembros de las corporaciones públicas.

Parágrafo transitorio. Las sentencias de pérdida de investidura que estén en firme al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez’.

ARTÍCULO 8°. El artículo 184 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 184. El proceso de pérdida de investidura de Congresistas se adelantará con sujeción a las siguientes reglas:

1. La solicitud de pérdida de investidura podrá ser formulada por la mesa directiva de la cámara correspondiente o por cualquier ciudadano mediante escrito con diligencia de presentación personal acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las que deban practicarse. Deberá contener los fundamentos de hecho y de derecho y las razones jurídicas que el demandante considere relevantes para estructurar una causal de pérdida de investidura.

Quienes presenten demandas temerarias de pérdida de investidura serán condenados a pagar las costas del proceso.

2. La pérdida de la investidura será decretada por el Consejo de Estado de acuerdo con la Constitución y la ley en un término no mayor de cuarenta (40) días hábiles por cada una de las dos instancias, los cuales se contarán a partir de la fecha de ejecutoria del auto admisorio de la demanda o de la ejecutoria de la providencia que admita el recurso de apelación, según el caso.

La ley determinará los términos de caducidad y de prescripción de la acción.

3. La declaratoria judicial de nulidad de la elección de Congresista no impedirá la declaratoria de pérdida de investidura cuando a esta haya lugar por las causales previstas en la Constitución y la ley.

4. El proceso de pérdida de investidura tendrá dos instancias. El Reglamento del Consejo de Estado determinará el reparto que deba hacerse de los procesos entre sus Secciones, para su conocimiento en primera instancia por el pleno de la sección correspondiente. La decisión de segunda instancia será adoptada con los votos de las tres quintas partes de los consejeros de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con exclusión de los consejeros que hubieran conocido del asunto en primera instancia.

Parágrafo transitorio 1°. Los expedientes que estén pendientes de fallo al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo serán remitidos por reparto a las distintas Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para continuar con su trámite en primera instancia. En todo caso, las etapas, los trámites surtidos y las sentencias ejecutoriadas conservarán plena validez. Igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas.

Parágrafo transitorio 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del

presente acto legislativo, se radicará el proyecto de ley que reglamente esta acción, especialmente en cuanto a caducidad y prescripción’.

ARTÍCULO 9°. El artículo 186 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 186. La investigación y el juzgamiento de los delitos que cometan los Congresistas se regirán por lo establecido en el párrafo 2° del artículo 235 de la Constitución’.

ARTÍCULO 10. El inciso 3° del artículo 197 de la Constitución quedará así:

‘Artículo 197. (...)

Ministro, Director de Departamento Administrativo, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, Consejero del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo de Gobierno Judicial, de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial o del Consejo Nacional Electoral, Gerente de Administración Judicial, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Registrador Nacional del Estado Civil, Comandantes de las Fuerzas Militares, Director General de la Policía, Gobernador de Departamento o Alcaldes.

(...)

ARTÍCULO 11. Adiciónese un numeral 3 al artículo 201 de la Constitución Política, del siguiente tenor:

‘Artículo 201. Corresponde al Gobierno, en relación con la Rama Judicial:

(...)

3. Liderar el diseño, ejecución y evaluación de la política criminal del Estado’.

ARTÍCULO 12. El artículo 228 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

‘Artículo 228. La Administración de Justicia es una función pública y un servicio público. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.

Toda persona tiene derecho a que sus controversias se resuelvan mediante procesos jurisdiccionales de duración razonable. La ley fijará los términos máximos que tendrán quienes ejercen funciones jurisdiccionales para resolver los asuntos o procesos sometidos a su conocimiento so pena de que se produzca la pérdida de competencia para seguir conociendo del respectivo trámite y la remisión del expediente a quien sea competente, sin perjuicio de las demás consecuencias que señale la ley.

La Rama Judicial tendrá autonomía presupuestal, patrimonial y administrativa, de conformidad con su régimen legal de naturaleza estatutaria y con el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

A la Rama Judicial se le asignarán, en el Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal, los recursos necesarios para que la administración de justicia se mantenga al día, se garantice el acceso oportuno y eficiente a la misma, se atienda su demanda sin dilaciones y se financien programas de acceso a la justicia para la población en situación de vulnerabilidad.

Parágrafo. El Gobierno Nacional garantizará los medios y los recursos necesarios para el funcionamiento de la jurisdicción especial indígena.

Parágrafo transitorio. Durante los seis (6) años fiscales siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, en el Presupuesto General de la Nación se apropiarán para el Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial, en total, dos (2) billones de pesos adicionales a su presupuesto ordinario de inversión, en las cuotas que el legislador estime pertinentes de conformidad con el proyecto de Presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial, los cuales no harán base presupuestal y se destinarán a la ejecución de planes de descongestión en todas las jurisdicciones; a la implementación de los procedimientos orales y por audiencias; al uso, acceso y dotación de tecnologías de la información y las comunicaciones; y a la infraestructura que garantice la adecuada atención de los ciudadanos y la eficiente tramitación de los procesos. La apropiación de estos recursos no requerirá aval del Gobierno Nacional.

La forma en que se apropiarán los recursos adicionales de que trata este parágrafo dependerá de los planes y programas de inversión que a pruebe para tal fin el Consejo de Gobierno Judicial, el cual deberá informar anualmente al Congreso de la República en audiencia pública los resultados, metas y planes establecidos con miras a la continuidad de los desembolsos a los que se refiere este parágrafo.

Durante los próximos diez (10) años, el presupuesto ordinario de funcionamiento e inversión del sector jurisdiccional de la rama judicial aumentará, como mínimo, en un porcentaje equivalente a la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año inmediatamente anterior más dos puntos porcentuales’.

ARTÍCULO 13. El artículo 229 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 229. Se garantiza el derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogados.

La ley establecerá los asuntos en que podrá cobrarse arancel judicial, así como la estructuración, destinación y causación de dicha contribución’.

ARTÍCULO 14. El artículo 231 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 231. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos por la respectiva Corporación mediante el voto afirmativo de las tres quintas (3/5) partes de sus miembros, de listas de diez (10) candidatas conformadas por el Consejo de Gobierno Judicial, previa convocatoria pública realizada bajo criterios objetivos y de conformidad con los principios de transparencia y publicidad.

En la integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se atenderá el

criterio de adecuado equilibrio entre quienes provienen del ejercicio profesional, de la rama judicial y de la academia. La ley o, en su defecto, el reglamento interno de cada una de estas corporaciones, tomará las previsiones necesarias para dar cumplimiento a este criterio de 'integración'.

ARTÍCULO 15. El artículo 232 de la Constitución Política quedará así:

'Artículo 232. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado se requiere:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante veinte (20) años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público o haber ejercido con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Parágrafo. El requisito de veinte (20) años de experiencia al que se refiere el numeral 4 de este artículo sólo será aplicable a los magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, en cualquiera de sus salas o secciones, a los magistrados del Consejo Nacional de Disciplina Judicial y al Fiscal General de la Nación. En las demás remisiones constitucionales, legales o reglamentarias a este artículo, la experiencia exigida para acceder a los cargos o empleos correspondientes será de diez (10) años, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 280 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. Los requisitos previstos en los numerales 1 a 4 de este artículo serán aplicables a la elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado que se postulen para tales cargos a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo'.

ARTÍCULO 16. El artículo 233 de la Constitución Política, quedará así:

'Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de doce (12) años, sin posibilidad de reelección y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de setenta (70) años. Estos magistrados no podrán ser elegidos, con posterioridad, en otra de las corporaciones judiciales a las que se refiere este inciso, y no podrán optar a los cargos de Procurador, Contralor o Fiscal General de la Nación durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Los magistrados mencionados en el primer inciso de este artículo tampoco podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro. A esta última inhabilidad estarán sujetos también los

miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial, de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, del Consejo Nacional Electoral, y el Gerente de Administración Judicial.

Parágrafo transitorio. El período y la edad de retiro forzoso a los que se refiere el inciso primero de este artículo serán aplicables a los actuales magistrados hasta que completen un período total de doce (12) años contados a partir de su posesión o cumplan la edad de setenta (70) años’.

ARTÍCULO 17. El artículo 235 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 235. Son atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Investigar y juzgar a los funcionarios de que trata el artículo 174 de la Constitución, una vez surtido el trámite previsto en el artículo 175 de la Constitución.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Auditor General de la República y al Registrador Nacional del Estado Civil aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.
5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.
6. Preparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley.
7. Darse su propio reglamento.
8. Las demás atribuciones que señale la ley.

Parágrafo 1°. Cuando los funcionarios antes enumerados hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, el fuero solo se mantendrá para las conductas punibles que tengan relación con las funciones desempeñadas.

Parágrafo 2°. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Calificación integrada por seis (6) magistrados con las calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de ternas presentadas a razón de dos (2) por el Presidente de la República, dos (2) por el Fiscal General de Nación y dos (2) por el Procurador General de la Nación. Por cada denuncia radicada o por cada actuación iniciada de oficio contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, tres (3) de estos magistrados adelantarán la etapa de investigación penal de conformidad con las normas de reparto y rotación de procesos que establezca el reglamento respectivo y los tres (3) restantes decidirán los recursos de apelación que se interpongan contra los autos proferidos durante la etapa de investigación que, de acuerdo con las normas procesales aplicables, sean apelables.

Los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo sólo podrán ser privados de la libertad una vez exista en su contra resolución de acusación en firme o su equivalente, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito. En el caso de los aforados enunciados en este inciso, la Sala de Investigación y Calificación contará con un término máximo de dos (2) años a partir de la recepción de la noticia criminis para abrir la investigación formal o proferir auto inhibitorio debidamente motivado, o sus equivalentes, término que será de tres (3) años cuando se presente concurso de delitos o cuando sean tres o más los investigados. Estos términos podrán ser prorrogados hasta por un año más mediante auto motivado.

La primera instancia en la etapa de juzgamiento en los procesos penales que se adelanten contra los aforados a que se refieren los numerales 2, 3 y 4 de este artículo será conocida por cinco (5) magistrados con las mismas calidades exigidas para los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, elegidos para períodos de ocho (8) años por la Corte Constitucional de listas conformadas mediante convocatoria pública.

Parágrafo 3°. La segunda instancia en la etapa de juzgamiento de los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 de este artículo se adelantará por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, previa ponencia de la Sala de Casación Penal.

Parágrafo 4°. La Corte Suprema de Justicia tendrá una Sala de Investigación y Juzgamiento Disciplinario encargada de conocer de las faltas disciplinarias de los funcionarios mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo. Esta Sala estará integrada por seis (6) magistrados elegidos para períodos de 8 años a razón de uno (1) por el Presidente de la República, uno (1) por el Congreso de la República, uno (1) por el Consejo de Gobierno Judicial, uno (1) por el Fiscal General de la Nación, uno (1) por el Procurador General de la Nación y (1) por el Contralor General de la República. Tres (3) de ellos conocerán del proceso en primera instancia y los tres (3) restantes en segunda instancia, según el sistema de reparto rotativo que para ello diseñe la misma sala.

Parágrafo 5°. Los magistrados que integren las salas a las que se refieren los parágrafos 2° y 4° de este artículo no integrarán la Sala de Casación Penal ni la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser elegidos con posterioridad como magistrados de ninguna otra corporación judicial.

Parágrafo 6°. Los procesos penales que se adelanten contra los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán juzgados en segunda instancia por salas de conjuces designadas por la Corte Constitucional mediante sorteo de una lista de conjuces que esta última Corte elaborará para tal propósito con vigencia de ocho (8) años.

Cuando se trate de procesos penales contra magistrados de la Corte Constitucional, los magistrados de las Salas de Investigación y Calificación y de Juzgamiento a las que se refiere el parágrafo segundo de este artículo serán reemplazados por conjuces designados por el Consejo de Estado mediante sorteo de una lista de conjuces que este elaborará para tal propósito con vigencia de ocho (8) años.

Cuando se trate de procesos penales contra el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación o el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Sala de

Investigación y Calificación mencionada en el párrafo 2° de este artículo que hayan sido postulados o elegidos por el aforado correspondiente serán reemplazados por conjueces designados por el Consejo de Estado mediante sorteo de una lista de conjueces que este elaborará para tal propósito con vigencia de ocho (8) años.

Parágrafo 7°. La denuncia o queja penal, administrativa fiscal y disciplinaria que se formulen contra los congresistas y aforados mencionados en el numeral 2 del artículo 174 de la Constitución Política por conductas que no requieran juicio político ante el Congreso se radicará ante la instancia correspondiente según sea el caso, mediante escrito con diligencia de presentación personal del denunciante y acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las que deben practicarse y que la respaldan. La ley establecerá las garantías y mecanismos de protección de los ciudadanos que presenten denuncia o queja contra los aforados mencionados en este artículo.

Parágrafo transitorio 1°. Lo dispuesto en el presente artículo sobre investigación y juzgamiento penal de aforados constitucionales se regirá por la Ley 600 de 2000, entre tanto el legislador no tome una decisión distinta.

Parágrafo transitorio 2°. Dentro de los quince (15) días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación y el Procurador General de la Nación, presentarán a consideración de la Corte Constitucional las ternas para elegir a los miembros de la Sala de Investigación y Calificación de que trata el párrafo segundo de este artículo. En el mismo término, la Corte Constitucional conformará la lista para la elección de los miembros de Sala de Juzgamiento en primera instancia.

Parágrafo transitorio 3°. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, todas las indagaciones preliminares e investigaciones formales que esté adelantando la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, serán remitidas en el estado en que se encuentren a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia para que siga conociendo de ellas; y los juicios que esté adelantando aquella sala contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y 4 serán remitidas a la Sala de Juzgamiento de primera instancia de que habla el párrafo segundo de este artículo, cuya sentencia será susceptible de apelación ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Hasta tanto estas nuevas salas asuman la competencia de estos procesos, se suspenderán los términos procesales y la prescripción de la acción penal.

Los empleados judiciales de la Corte Suprema de Justicia que al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo presten apoyo en los asuntos que, en adelante, serán de competencia de las Salas mencionadas en el párrafo segundo de este artículo, pasarán a ser parte de estas hasta tanto el Consejo de Gobierno Judicial no cree la nueva planta.

Todo lo actuado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el marco de las indagaciones preliminares, las investigaciones y los juicios adelantados hasta la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez. Por lo tanto, todas las providencias expedidas en virtud de las competencias constitucionales aquí

modificadas no podrán ser objeto de solicitud de revocatoria en razón de lo estipulado en el presente acto legislativo.

Parágrafo transitorio 4°. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, las investigaciones disciplinarias que se estén adelantando contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo serán remitidas a la Sala de Investigación y Juzgamiento disciplinario de la Corte Suprema de Justicia en el estado en el que se encuentren’.

ARTÍCULO 18. Modifíquese el último inciso del numeral 1 y el numeral 2 del artículo 250 de la Constitución Política, los cuales quedarán así:

‘Artículo 250.

(...)

1. (...)

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas de manera excepcional y en concordancia con los principios constitucionales. Igualmente, la ley fijará los límites, delitos, eventos y circunstancias en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley establecerá que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

2. Adelantar registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones. En estos eventos el juez que ejerza las funciones de control de garantías efectuará el control posterior respectivo a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertos registros, allanamientos, incautaciones e interceptaciones de comunicaciones, la ley establecerá que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas. (...).

ARTÍCULO 19. El Título del Capítulo Séptimo del Título Octavo de la Constitución Política, quedará así:

‘CAPÍTULO 7

SISTEMA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN JUDICIAL Y CONSEJO NACIONAL DE DISCIPLINA JUDICIAL’

ARTÍCULO 20. El artículo 254 de la Constitución Política quedará así:

a) El Consejo de Gobierno Judicial, integrado por siete (7) miembros:

1. El Presidente de la Corte Constitucional o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.

2. El Presidente del Consejo de Estado o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
3. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
4. Un delegado de los magistrados de Tribunal, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.
5. Un delegado de los jueces, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.
6. Un delegado de los empleados judiciales, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.
7. Un delegado de las Facultades de Derecho de las universidades con acreditación de alta calidad, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.

A las sesiones del Consejo de Gobierno Judicial asistirán, con voz pero sin voto, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Fiscal General de la Nación, los miembros de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial y el Gerente de Administración Judicial. De cada una de estas sesiones se levantará un acta, la cual será de conocimiento público.

La Presidencia del Consejo de Gobierno Judicial será ejercida, de manera alternada, por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, de conformidad y por el período que estipule el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial atendiendo el criterio de estabilidad en su conformación. El Presidente del Consejo de Gobierno Judicial será el representante y vocero del sector jurisdiccional ante las demás ramas y órganos del poder público y, como tal, deberá presentar informe anual ante el Congreso de la República sobre el estado de la administración de justicia, sobre los resultados, metas y planes establecidos para efectos de lo previsto en el párrafo transitorio del artículo 228 de la Carta, y podrá explicar el anteproyecto de presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial a las comisiones conjuntas del Senado y la Cámara durante el trámite del mismo.

El reglamento de cada Corporación determinará los casos en que su Presidente puede ser relevado de ciertas funciones jurisdiccionales con el fin de atender las competencias derivadas de su participación en el Consejo de Gobierno Judicial.

b) La Junta Ejecutiva de Administración Judicial, integrada por tres (3) miembros:

1. Un delegado permanente de la Corte Constitucional.
2. Un delegado permanente de la Corte Suprema de Justicia.
3. Un delegado permanente del Consejo de Estado.

Estos delegados deberán ser profesionales en derecho, economía o administración, con título de posgrado en ciencias administrativas, económicas o financieras y tendrán, como

mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada con dichas disciplinas o con el diseño de políticas públicas en materia de justicia. Serán designados libremente para períodos de cuatro (4) años por la respectiva corporación delegante, de la cual no podrán haber sido miembros.

c) La Gerencia de Administración Judicial.

Parágrafo transitorio 1°. El Consejo de Gobierno Judicial y la Junta Ejecutiva de Administración Judicial empezarán a ejercer sus funciones dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, al cabo de los cuales asumirán los asuntos de los que esté conociendo la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con la distribución de competencias prevista en este acto legislativo. Todas las actuaciones y decisiones que estén en firme a la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez y vigencia. Durante el lapso de tres (3) meses antes mencionado, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura seguirá ejerciendo sus funciones.

Así mismo se garantizarán los derechos de las personas que se encuentren en listas de elegibles para proveer dichos cargos.

Parágrafo transitorio 2°. El Consejo Nacional de Disciplina Judicial empezará a ejercer sus funciones dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, al cabo de los cuales asumirá los asuntos de los que esté conociendo la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura de conformidad con las competencias atribuidas a aquél en este acto legislativo. Todas las actuaciones y decisiones que estén en firme en ese momento conservarán plena validez y vigencia. Durante este lapso, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura seguirá ejerciendo sus funciones, con excepción del conocimiento de acciones de tutela.

Para tal efecto, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia y el Presidente de la República presentarán a consideración del Congreso de la República las ternas para elegir a los miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial; y el Congreso contará con un plazo adicional de cuarenta (40) días calendario para realizar la respectiva elección’.

ARTÍCULO 21. El artículo 255 de la Constitución Política quedará así:

El Gerente de Administración Judicial deberá ser profesional, con título de posgrado en ciencias administrativas, económicas o financieras y tener, como mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada, de los cuales diez (10) deben corresponder al diseño, ejecución o evaluación de políticas públicas, la administración pública o la gestión de la rama judicial. Su período será de cuatro (4) años’.

ARTÍCULO 22. El artículo 256 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 256. Corresponde al Consejo de Gobierno Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Diseñar y fijar las políticas del sector jurisdiccional de la rama judicial con el fin de lograr una adecuada y oportuna administración de justicia.
2. Presentar, a través de su Presidente, informes al Congreso de la República.
3. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, así como los lineamientos para la creación, ubicación, redistribución, fusión, traslado, transformación y supresión de tribunales, las salas de estos, los juzgados y cargos.
4. Aprobar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y para la descongestión de los despachos judiciales, así como los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.
5. Aprobar la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, de la carrera judicial y del empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial con efectos procesales, en los aspectos no previstos por el legislador.
6. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción, a instancias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, o del Gerente de Administración Judicial por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.
7. Aprobar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo.
8. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.
9. Decidir sobre la creación de jueces con competencia nacional y sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción, cuando la ley no atribuya tal competencia a otra autoridad judicial.
11. Organizar la escuela de la rama judicial.
12. Recibir y evaluar en sesión ordinaria los informes de las comisiones al exterior otorgadas a los Magistrados o Jueces de la República, distintas de las destinadas al cumplimiento de su función jurisdiccional.
13. Elaborar las listas de elegibles, previa convocatoria pública, para la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En el acta respectiva deberán constar los criterios que se tuvieron en cuenta para la elaboración de las mismas.
14. Darse su propio reglamento.
15. Las demás que le atribuya la ley.

Parágrafo transitorio 1°. Las demás funciones atribuidas por la ley a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura serán asumidas por la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, la cual podrá delegarlas en el Gerente de Administración Judicial hasta tanto se expida la ley estatutaria a que hubiere lugar.

Parágrafo transitorio 2°. Las funciones atribuidas por la ley a las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura seguirán siendo ejercidas por ellas hasta tanto se expida la ley que atribuya tales funciones a otra autoridad del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.

Parágrafo transitorio 3°. Se garantizarán sin solución de continuidad los derechos adquiridos y de carrera judicial, en cualquier situación administrativa en la que se encuentren, de quienes sean magistrados de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura a través de su incorporación en otros cargos de igual o superior categoría en el Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial o en las demás corporaciones judiciales del país de igual categoría. Así mismo se garantizan los derechos de las personas que se encuentren en listas de elegibles para proveer dichos cargos.

Parágrafo transitorio 4°. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, el Consejo de Gobierno Judicial tomará de inmediato las medidas administrativas pertinentes para garantizar el cabal funcionamiento de las Salas a las que se refieren los parágrafos 2º y 4º del artículo 235 de la Constitución, a efectos de asegurar la continuidad de las actuaciones que pasan a ser de su competencia.

Parágrafo transitorio 5°. Los servidores públicos no magistrados, que al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo se encuentren laborando en el Consejo Superior de la Judicatura y en los Consejos Seccionales de la Judicatura, conservarán la misma forma de vinculación laboral que traían y los derechos propios de cada una de estas formas, bien sean de carrera judicial, de provisionalidad o de libre nombramiento y remoción.

La incorporación de los citados servidores públicos, será entonces en cargos de igual o superior categoría en el Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial o en las demás corporaciones judiciales del país’.

ARTÍCULO 23. Adiciónese un artículo nuevo a la Constitución, del siguiente tenor:

‘Artículo 256 A. Corresponde a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones:

1. Crear, ubicar, redistribuir, fusionar, trasladar, transformar y suprimir tribunales, las salas de estos, los juzgados y cargos cuando así se requiera para la más rápida y eficaz administración de justicia, así como crear salas desconcentradas en ciudades diferentes de las sedes de los Distritos Judiciales, de acuerdo con las necesidades de estos y de conformidad con la división del territorio y las decisiones que para tal fin tome el Consejo de Gobierno Judicial.

En ejercicio de esta atribución, la Junta Ejecutiva de Administración Judicial no podrá

establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.

De la misma manera, con el propósito de evitar situaciones de congestión que puedan dilatar la oportuna administración de justicia, se podrán crear en forma transitoria, en cualquier especialidad o nivel de la jurisdicción, despachos de descongestión que solo ejercerán las funciones que expresamente se precisen en su acto de creación y, por tanto, podrán quedar exonerados, entre otros aspectos, del conocimiento de procesos judiciales originados en acciones de tutela, populares, de cumplimiento, hábeas corpus y de asuntos administrativos propios de las corporaciones a las cuales sean adscritos.

2. Preparar los reglamentos necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración de justicia y para la descongestión de los despachos judiciales, así como los relacionados con la organización y funciones internas asignadas a los distintos cargos.

3. Preparar la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, de la carrera judicial y del empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial con efectos procesales, en los aspectos no previstos por el legislador.

4. Administrar la carrera judicial.

5. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, de acuerdo con el concurso de la rama judicial. Se exceptúa la jurisdicción penal militar, la cual se regirá por normas especiales.

6. Aprobar los estados financieros del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.

7. Velar por el cumplimiento de los planes y proyectos del plan sectorial de desarrollo.

8. Llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales.

9. Llevar el control de gestión de calidad y expedir las directrices respectivas.

10. Aprobar el Estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.

11. Analizar y rendir concepto ante el Consejo de Gobierno Judicial acerca de los estudios que presenten la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, o el Gerente de Administración Judicial como sustento de una solicitud de revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.

12. Apoyar al Gerente de Administración Judicial en la elaboración de los proyectos de Plan Sectorial de Desarrollo y de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial.

13. Apoyar al Director de la Escuela de la Rama Judicial en la elaboración de los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.

14. Aprobar los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.

15. Darse su propio reglamento.

16. Las demás que le atribuya la ley.

Parágrafo. La ley podrá atribuir privativamente la función prevista en el numeral 8 de este artículo a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador’.

ARTÍCULO 24. El artículo 257 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 257. Corresponde al Gerente de Administración Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones y funciones:

1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.

2. Establecer la estructura de la Gerencia de Administración Judicial, así como designar y remover a los empleados de la misma.

3. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.

5. Hacer seguimiento permanente al empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial.

6. Elaborar los proyectos de Plan Sectorial de Desarrollo y de presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.

7. Elaborar el proyecto de estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.

8. Ejecutar el presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.

9. Elaborar la propuesta de división del territorio para efectos judiciales, la cual será remitida al Consejo de Gobierno Judicial.

10. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales, de conformidad con los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.

11. Representar judicial y contractualmente a la rama jurisdiccional.

12. Elaborar el informe anual de gestión que será remitido al Congreso de la República.

13. Las demás que le atribuya la ley’.

ARTÍCULO 25. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo, del siguiente tenor:

‘Artículo 257 A. El Consejo Nacional de Disciplina Judicial estará integrado por nueve (9) consejeros elegidos por el Congreso de la República para períodos personales de cuatro (4) años, de ternas elaboradas a razón de dos (2) por la Corte Constitucional, dos (2) por Consejo de Estado, dos (2) por la Corte Suprema de Justicia y tres (3) por el Presidente de la República. Para ser miembro del Consejo Nacional de Disciplina Judicial es necesario contar con los mismos requisitos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Corresponde al Consejo Nacional de Disciplina Judicial el ejercicio de las siguientes atribuciones jurisdiccionales, en los estrictos y precisos términos que se establecen a continuación:

1. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la rama judicial y de los auxiliares de la justicia.
2. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares, de los notarios y de autoridades administrativas cuando actúen en ejercicio de funciones jurisdiccionales, así como de los abogados.
3. Ejercer, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente disciplinario en relación con los procesos que se adelanten en ejercicio de la función disciplinaria en los Consejos Seccionales de Disciplina Judicial que cree el legislador, así como disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.
4. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.
5. Las demás que determine la ley.

Parágrafo 1°. La Ley podrá atribuir privativamente la función de examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los abogados a un Colegio Nacional de Abogados, cuya creación y funcionamiento serán definidos por el legislador. En este caso, el Consejo Nacional de Disciplina Judicial ejercerá, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente disciplinario en relación con los procesos que adelante dicho colegio.

Parágrafo 2°. El Consejo Nacional de Disciplina Judicial y los Consejos Seccionales que cree el legislador no conocerán de la acción de tutela.

Parágrafo transitorio 1°. Se garantizarán sin solución de continuidad los derechos adquiridos y de carrera judicial en cualquier situación administrativa en la que se encuentren de quienes sean magistrados de las Salas Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura a través de su incorporación en otros cargos de igual o superior categoría en el Consejo Nacional de Disciplina Judicial, en los Consejos Seccionales que cree el legislador, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial o en los Tribunales Contencioso Administrativos del país.

Parágrafo transitorio 2°. Hasta tanto el legislador no defina la conformación, forma de elección y funciones de los Consejos Seccionales de Disciplina Judicial, los actuales Consejos Seccionales de la Judicatura seguirán ejerciendo sus funciones de primera instancia. Estos Consejos Seccionales de la Judicatura no podrán conocer de acciones de tutela’.

ARTÍCULO 26. El artículo 277 de la Constitución Política quedará así:

‘Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.
5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas y no tengan otra autoridad disciplinaria prevista en la Constitución o la ley, inclusive de los funcionarios de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

Para el cumplimiento de sus funciones la Procuraduría tendrá atribuciones de policía judicial, y podrá interponer las acciones que considere necesarias’.

ARTÍCULO 27. Adiciónese a la Constitución Política un artículo transitorio del siguiente tenor:

‘Artículo transitorio 64. El Congreso de la República, dentro del año siguiente a la expedición de este acto legislativo, aprobará una ley que efectúe una nivelación y diferenciación salarial para los funcionarios y empleados de la rama judicial’.

ARTÍCULO 28. Adiciónese un artículo 284 B a la Constitución Política, del siguiente tenor:

‘Artículo 284 B. Los parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, así como el cónyuge o compañero permanente de quien participe en la postulación, nominación o elección de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de los miembros del Consejo Nacional

de Disciplina Judicial, del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial y del Consejo Nacional Electoral, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, del Defensor del Pueblo, del Contralor General de la República, del Auditor General de la República y del Registrador Nacional del Estado Civil no podrán ser nombrados en ningún cargo dentro de la respectiva corporación o entidad durante el período de ejercicio de las funciones de quien resultare elegido en la misma ni dentro del año siguiente a su retiro, excepto aquellos cargos que por concurso de carrera administrativa o concurso de méritos ingresen a la respectiva Corporación o entidad’.

ARTÍCULO 29. Adiciónese a la Constitución Política un artículo transitorio del siguiente tenor:

‘Artículo transitorio 65. Cuando exista conflicto de intereses en el debate y votación de los proyectos de ley que desarrollen el presente acto legislativo, para todos los efectos de conformación de quórum y toma de decisiones se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación, excluidos aquellos que tuvieren conflicto de interés aceptado en relación con un asunto determinado’.

ARTÍCULO NUEVO. El artículo 134 Constitucional quedará así:

‘Artículo 134. Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes y solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, y renuncia justificada y aceptada por la respectiva corporación’.

Artículo 30. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

III. FUNDAMENTOS DE LAS DEMANDAS

1.- Expediente D-9200

1.1.- Consideraciones generales

El actor indica que la finalidad de la demanda de inconstitucionalidad promovida es que la Corte Constitucional defina (i) si la reforma a la justicia se encuentra o no vigente; (ii) si proceden las objeciones de inconstitucionalidad o inconveniencia en el marco de los proyectos de acto legislativo; y (iii) si es viable que el Presidente de la República convoque a sesiones extraordinarias con el objeto de considerarlas.

Luego de incluir una transcripción extensa de la sentencia C-925 de 2005, en lo relativo a la distinción entre sanción y promulgación, el demandante asevera que los actos legislativos no requieren esos pasos, por lo que la vigencia de este tipo de normas jurídicas solamente tiene lugar con la aprobación de los debates en el Congreso de la República. Así mismo, destaca la improcedencia de las objeciones presidenciales en ese contexto, en tanto carece de sustento legal, “y mal pueden atajar o diferir la vigencia de la norma constitucional, por cuanto sus funciones son regladas, y por tanto introducir tal mecanismo para devolver un proyecto de acto legislativo al parlamento constituye la incorporación de un requisito e instancia inexistente, y abrogarse facultades sin sustento legal frente a una actuación

reglada, que debe obedecer al principio de legalidad”[6]. Sobre esto último sostiene:

“Habilitar las objeciones presidenciales como un trámite en el proceso de formación y vigencia de actos legislativos supondría posponer y condicionar la vigencia de una norma constitucional a la interferencia de una rama del poder público carente de la facultad para contener o diferir a su antojo una norma cuya manera única de ser objetada es la determinación de constitucionalidad señalada para etapa posterior a cargo del Control Jurisdiccional para una etapa posterior. En otras palabras, el ejecutivo mal puede sustraerse a la obligación de dar a conocer una decisión adoptada por otra rama del poder público, independientemente de su injerencia. Tal facultad mal puede quedar al capricho del Ejecutivo, pues tal facultad sería arbitraria y dejaría al capricho del gobierno de turno y su conveniencia la aplicación de la misma.”[7]

Para terminar, refiere que el acto de promulgación en el Diario Oficial de la iniciativa legislativa observada quedó suplido por la excesiva difusión que tuvo a través de los medios de comunicación, “por lo que esta exigencia se halla plenamente satisfecha, habilitando la impugnación de tal acto”[8].

1.2.- Concepto de la violación

Para el accionante, el cuerpo normativo impugnado transgredió los artículos 157, 165, 168, 374, 378 y 380 de la carta política, incurriendo en vicios de inconstitucionalidad de forma y de fondo. Los primeros, los circunscribe a: (i) el anuncio efectuado por el Presidente de la República de objetar por inconstitucionalidad e inconveniencia el proyecto de acto legislativo acusado, lo cual constituye un vicio de procedimiento, que conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad; (ii) la negativa de acceder a la proposición efectuada por el Representante a la Cámara Germán Navas Talero, para verificar el quórum decisorio en el trámite de la votación de la Comisión de Conciliación; (iii) falta de publicación en la Gaceta del Congreso del texto escogido por la Comisión de Conciliación, solicitud efectuada por el Senador Jorge Enrique Robledo a la que el Secretario de esa célula legislativa informó que había sido publicado, “cuando para ese momento no se había aprobado el proyecto de conciliación”[9], defecto que, en su sentir, “invalida la citación a la plenaria para votar el miércoles 20 de junio de 2012”[10]; (iv) ausencia de votación nominal y pública en el segundo debate de la reforma, desconociéndose con ello el Acto Legislativo 1 de 2009, art. 5º; (v) exclusión de los partidos políticos Polo Democrático Alternativo, MIRA y PIN en la conformación de las comisiones de conciliación, lo cual habría desconocido el Reglamento del Congreso de la República; (vi) extralimitación de la competencia de la comisión de conciliación al efectuar cambios “más allá de lo permitido por la norma”; y (vii) supuesta vulneración del derecho de participación del senador Luis Carlos Avellaneda, quien “llegó a tiempo a la citación y luego de una hora no había quórum, por lo que abandonó el recinto”[11], en contravía de lo previsto en el artículo 92 de la Ley 5ª de 1992.

Los vicios de fondo los anuncia como una posible sustitución de la Constitución Política, para lo cual se apoya in extenso de un aparte de la sentencia C-397 de 2010. Así, considera el demandante que la sustitución encuentra fundamento en la “modificación de institutos como el de pérdida de investidura y la proscripción de parte de sus causales tutelares como la inhabilidad, la introducción de mayorías superiores en la adopción de decisiones, la

inexistente gradualidad con un límite inexplicable hasta un año, y privilegios en la privación de la libertad para altos servidores del Estado, el bloque de la investigación penal de los mismos en tanto cuanto (sic) exige un juicio político previo al proceso criminal, todo lo cual beneficia irregularmente de manera grosera incluso a algunos parlamentarios actualmente procesados disciplinariamente y penalmente o incurso en procesos de pérdidas de investidura con causales como las allí desmontadas"[12].

De la misma manera, censura "la desmedida e impensable entrega de privilegios aplicables incluso a los actuales magistrados de las Cortes superiores de la Rama Judicial con la extensión de periodos, y edad de retiro forzoso"[13] y estima que se quebranta el principio de gratuidad judicial, con "la onerosidad a la justicia y la habilitación de abogados litigantes para ejercer funciones judiciales"[14].

2.- Expediente D-9208

2.1.- Consideraciones generales

El demandante pide la declaratoria de inexecutable del "acto legislativo 07 de 2012, Proyecto de acto legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado acumulado con los proyectos de acto legislativo números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones"[15], cuyo texto fue publicado en las Gacetas del Congreso núm. 401 y 402 del 27 y 28 de junio de 2012, con las modificaciones introducidas por la comisión accidental de conciliación.

Así mismo, impetra que se declare inexistente e inexecutable el acto de aprobación de las objeciones presidenciales presentadas contra el mismo cuerpo normativo[16], al que califica como "una vía de hecho extraconstitucional jurídicamente inexistente"[17], que tuvo lugar en el marco de las sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente de la República mediante Decreto 1351 de 2012[18], lo que conllevó el archivo definitivo e inmediato de la iniciativa legislativa, "por ser violatorio de los artículos 138 inciso 3° y 4°, 149 y 375 de la Constitución Política"[19]. Refiere igualmente la existencia de vicios de trámite en sentido estricto y por sustitución parcial de la Carta Política. Finalmente, solicita a la Corte que ordene al Presidente del Senado de la República la publicación inmediata de la normativa acusada, cuyo texto aprobado fue insertado en la Gaceta del Congreso núm. 387 del 20 de junio de 2012.

Apoyándose en las sentencias C-222 de 1997 y C-543 de 1998, acota que la sanción gubernamental como presupuesto de validez del proceso de formación de la ley, previsto en el artículo 157 de la Constitución, no resulta aplicable a los actos legislativos, en la medida en que el artículo 375 superior no supedita su entrada en vigencia a dicho presupuesto. De la misma manera, asevera que el Presidente de la República tampoco está autorizado para presentar objeciones por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia.

Para concluir, estima que la competencia de la Corte Constitucional para conocer de las disposiciones acusadas está determinada por las facultades previstas en los artículos 241-1 y 379 de la carta política. Respecto de esta última disposición, destaca que la jurisprudencia constitucional, efectuando una interpretación sistemática, ha considerado que el juicio de

constitucionalidad de los actos legislativos no solo se circunscribe a la observancia de los requisitos señalados en el título XIII, sino que trasciende a otras normas constitucionales y del reglamento del Congreso que “establezcan condiciones básicas y esenciales para la formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas”.

Así mismo, expresa que la Corte ha puntualizado que la constatación de los vicios de procedimiento en la formación de una reforma constitucional, no se refiere únicamente al conocimiento de la irregularidad del trámite, sino que también hace probable corroborar si el constituyente derivado incurrió en un vicio de competencia al ejercer el poder de reforma, entendiéndose que no está facultado para derogar o sustituir la Constitución.

2.2.- Concepto de la violación

En sentir del demandante, los actos acusados desconocen los artículos 1°, 3°, 4°, 13, 149, 150, 157, 160, 165, 168, 178, 184, 235, 374, 375 y 378 de la Constitución Política.

A su juicio, el Presidente de la República rebasó su competencia al presentar objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia contra el proyecto de acto legislativo 07 de 2011 Senado, 143 de 2011 Cámara, acumulado a los proyectos de acto legislativo 9, 11, 12 y 13 de 2011 Senado, “Por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la Administración de Justicia y se dictaban otras disposiciones”, absteniéndose de efectuar la promulgación. Dicha iniciativa legislativa, sostiene, surtió los ocho debates tal como lo establece el artículo 375 de la Constitución, en los dos últimos periodos constitucionales de las sesiones ordinarias, cumpliendo con el principio de consecutividad y con la aprobación del texto conciliado, en los términos de la Ley 5ª de 1992.

Destaca que para la fecha de presentación de la acción de inexecuibilidad (29 de junio de 2012), el proyecto de acto legislativo no había sido promulgado en el Diario Oficial, ni por el Presidente de la República ni por el Presidente del Congreso, razón para considerar que “aun no ha entrado en vigencia inmediata, pero así es pasible del control de constitucionalidad por la Corte (...) ya que la falta de su promulgación no es condición para su validez, sino de obligatoriedad de su observancia”[20].

Asevera que mediante Decreto 1351 de 2012 el Presidente de la República convocó al Congreso a sesiones extraordinarias durante los días 26 y 27 de junio de 2012, a fin de examinar las razones en las que se apoyaron las objeciones presidenciales; sesiones que, en su sentir, carecen de validez por encontrarse dentro de los supuestos que establece el artículo 149 superior, habiéndose dispuesto el consecuente archivo definitivo e inmediato del proyecto de acto legislativo. Tal ausencia de validez la apoya en la noción de actuaciones regladas en un Estado de Derecho, haciendo referencia, para el efecto, a la sentencia del 5 de mayo de 1978 emanada de la Corte Suprema de Justicia, que declaró la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 1977. Sobre el particular sostiene:

“En efecto, el Decreto Ejecutivo 1351 de junio 25 de 2012, se expidió por el Gobierno para ejercer la función o poder de ‘colegislador co-constituyente atribución de la cual carece, y que la Constitución Política vigente de 1991 no se la otorga en ninguna de sus normas superiores fundamentales atribuciones al Gobierno de objetar o de proponer en sesiones

extraordinarias del Congreso de la República, considerar enmiendas o la abrogación total o parcial de los Actos Legislativos aprobatorios de reformas a las disposiciones e instituciones políticas consagrada en el cuerpo normativo constitucional, ya que esta función Constituyente de enmienda a la Constitución (...) de modificaciones a un acto legislativo o su abrogación solo la ejerce el Congreso de la República en dos periodos consecutivos en sesiones ordinarias (Art. 375 inc. Segundo de la C.P), una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo, por mandato expreso de los artículos 374 y 375 de la Constitución Política son los que pueden expedir acto o actos reformativos o enmiendas de la Constitución, de acuerdo con el procedimiento reglamentario previsto en los artículos 218, 219, 221, 224 de la Ley 5ª de 1992 (sic).”

Así las cosas, pone de presente que la convocatoria a sesiones extraordinarias efectuada por el Presidente de la República, desconoce de manera flagrante y palmaria, “como violación de medio”[21], el marco constitucional y legal diseñado para el trámite legislativo, actuación que tuvo por fin único la omisión del control de constitucionalidad “por vicios de forma o por sustitución de la Constitución que habrá de surtirse ante la Corte Constitucional”[22].

Luego hizo amplia referencia a la sentencia C-222 de 1997, en lo que atañe a las exigencias constitucionales de las reformas a la Constitución por la vía del acto legislativo, específicamente lo relativo a la improcedencia de la sanción gubernamental y las objeciones presidenciales, a la competencia del Congreso para modificarlos total o parcialmente, así como a la posibilidad de extender las reglas del procedimiento legislativo ordinario al trámite legislativo constituyente, siempre que no sean incompatibles, tal como lo establece el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992[23].

Así mismo, anuncia la presentación de los cargos de inconstitucionalidad por vicios de trámite en su formación y por sustitución parcial de la carta política, haciendo para el efecto una transcripción extensa de las objeciones presentadas por el Presidente de la República. Así, hizo referencia concreta a la actuación de la comisión de conciliación respecto de los artículos 235, 183-1, 255, 256, 256ª y 257A de la carta política, en los términos en que quedó aprobado el texto objeto de acusación.

Por otra parte, en cuanto a las razones de inconstitucionalidad por haberse afectado algunos elementos definitorios de la Constitución, se refiere a las siguientes:

2.2.1.- Funciones del Director Ejecutivo de Administración Judicial

El actor sostiene que la distribución de funciones aprobada por el Congreso de la República, “entraña una sustitución parcial de la Constitución de 1991 en el principio general de que los cargos de la rama jurisdiccional son de carrera y debe ser administrada por un Director Ejecutivo en los arts. 231, 233, 256 y 257 que radicaba en un Consejo Superior de la Judicatura administrar, los recursos físicos de la rama, la carrera judicial, elaborar las listas de candidatos para la designación de funcionarios judiciales que fue una de las grandes conquistas democráticas del Constituyente de 1991.”[24]

2.2.2.- Fuero especial para los Secretarios Generales de Senado y Cámara de Representantes

Sobre este particular, señala el demandante que su inclusión en el trámite legislativo (sexto debate y posteriormente acogido por la comisión de conciliación), “sustituye parcialmente la Constitución en principios fundamentales fundantes del Estado social de derecho, como el de la igualdad de las personas y servidores públicos ante la Ley penal y disciplinaria, la moralidad en la función Administrativa contemplados en los arts. 1º, 13, 209 de la Carta que resultan infringidos”[25].

2.2.3.- Asignación de funciones de investigación y juzgamiento a la Corte Suprema de Justicia

El accionante se limita a indicar que constituye un vicio de sustitución parcial de la carta política la modificación incorporada al artículo 235 superior, en lo que se refiere a la competencia de la Corte Suprema de Justicia para investigar y juzgar a determinados funcionarios con fuero constitucional, sin indicar las razones en las cuales apoya su cargo de inconstitucionalidad.

IV. MATERIAL PROBATORIO

Dentro del término conferido en auto del 19 de julio de 2012, las pruebas recepcionadas en la Corte fueron las siguientes:

1.- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio OFI12-00080467/JMSC33020, del 30 de julio de 2012, certificó que: (i) el proyecto de acto legislativo demandado fue recibido en la Presidencia de la República el 20 de junio de 2012; (ii) las objeciones presidenciales fueron radicadas en el Congreso de la República el 25 de junio de 2012 y publicadas en el Diario Oficial núm. 48472 del mismo día; y (iii) las sesiones extraordinarias fueron convocadas por Decreto 1351 del 25 de junio de 2012.

2.- Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República

El Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, en escrito del 2 de agosto de 2012, informó el trámite surtido en primera y segunda vuelta por el proyecto de acto legislativo demandado, y certifica el quórum deliberatorio y decisorio, así como lo relativo a la votación obtenida para cada uno de los artículos.

Finalmente, allega copia de las Gacetas del Congreso números 566, 627, 729, 747, 763, 795, 796 y 868 de 2011; 03, 04, 65, 139, 189, 190, 210, 215, 245 y 293 de 2012.

3.- Secretaría General del Senado de la República

El Secretario General del Senado de la República, mediante oficio S.G. 0904 del 9 de agosto de 2012, dio cuenta del trámite al proyecto de enmienda constitucional en sesión plenaria de esa corporación en primera y segunda vuelta, incluido el de la comisión accidental de conciliación conformada al finalizar el octavo debate. Así mismo, allegó certificaciones que dan cuenta de la discusión y aprobación de la iniciativa legislativa “mediante votación ordinaria y nominal”, las sesiones del pleno en las que se hizo el

anuncio de la votación y en las que se dio curso a las objeciones presidenciales. Anota que de lo anterior dan constancia las Gacetas del Congreso números 566, 834, 914, 991 y 1012 de 2011; 377, 378, 380, 396, 416 y 417 de 2012, de las cuales remite copia.

4.- Secretaría de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes

El Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, mediante oficio C.P. 3.1-076-2012, del 16 de agosto de 2012, allegó copia de las Gacetas del Congreso números 903, 912, 913, 944 de 2011; 58, 59, 60, 61, 89, 282, 291, 347, 405 y 420 de 2012; certificación de la votación y del quórum para la aprobación en primera y segunda vuelta; y las actas 42 del 29 de mayo de 2012, donde se anuncia para discusión y votación el proyecto de acto legislativo en segunda vuelta, y 43 del 30 de mayo de 2012, cuando se da inicio al debate y votación del proyecto de enmienda constitucional en segunda vuelta.

5.- Secretaría General de la Cámara de Representantes

El Secretario General de la Cámara de Representantes, por medio del oficio S.G.2-1769/2012 del 8 de agosto de 2012, remitió archivo electrónico de las Gacetas del Congreso números 944, 951, 981 y 997 de 2011; 62, 63, 72, 94, 116, 289, 347, 383, 387 y 400 de 2012, que dan cuenta del trámite legislativo del acto objeto de censura constitucionalidad, en primera y segunda vuelta. De igual manera, allegó certificación de las mayorías, fechas de las sesiones plenaria y del trámite de conciliación, al igual que de las objeciones presidenciales.

V. INTERVENCIONES

1.- Precisión metodológica

Con el fin de que haya un hilo conductor más claro, los escritos de intervención serán reseñados como a continuación se indica. En primer lugar, se hará referencia a los que fueron presentados dentro del término de fijación en lista[26], iniciando con aquellos en los que la petición es que la Corte se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo; luego los que piden la declaratoria de inexequibilidad y otras solicitudes. En segundo término se aludirá a las intervenciones recibidas extemporáneamente.

2.- Escritos presentados dentro del término de 10 días previsto en el Decreto 2067 de 1991 (art. 7°)

2.1.- Solicitud de inhibición

2.1.1.- Ministerio de Justicia y del Derecho

El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho solicita a la Corte declarar ajustada a la carta política las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas por el Presidente de la República, así como su aprobación en sesiones extraordinarias. En consecuencia, pide que se inhiba para dictar decisión de fondo en la medida en que las demandas de inconstitucionalidad se dirigen contra un proyecto de acto legislativo que no está vigente, ni surte efecto jurídico

alguno.

Respeto de la posibilidad con la que cuenta el Presidente de la República para formular objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia en el marco de los proyectos de acto legislativo, realiza una presentación del artículo 375 de la Constitución y de las disposiciones del capítulo 3 del título IV de la carta política que se refieren al proceso de formación de la ley. Así mismo, reconoce que la jurisprudencia constitucional (sentencia C-222 de 1997) ha señalado que respecto de los actos reformativos de la carta expedidos por el Congreso, no se requiere sanción ni son procedentes las objeciones presidenciales, criterio que, afirma, “debe ser actualizado frente a los nuevos elementos de juicio que plantea el proyecto de acto legislativo acusado y a la nueva realidad frente a la cual cabe interpretar el régimen constitucional dispuesto para el trámite legislativo de los proyectos de acto legislativo”[27].

En este contexto indica, con fundamento en el principio de coherencia, que así como han sido extendidas algunas disposiciones del trámite legislativo al constituyente, “el requisito de la sanción presidencial y la oportunidad para formular objeciones al proyecto es aplicable para los proyectos de acto legislativo, porque en relación con ese requisito la misma Constitución no hace distinción alguna; es decir, no se excluye expresamente dicho requisito en las disposiciones que regulan específicamente el trámite de los actos legislativos”[28], postura que encuentra respaldo normativo en el artículo 166 de la carta política, que al referirse a la atribución del Presidente de la República de formular objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia, no la circunscribe explícitamente a los proyectos de ley, sino que en general se refiere a “cualquier proyecto”. Así lo expresa:

“Es evidente que aquí el legislador no hace distinción alguna entre proyectos de ley o proyectos de acto legislativo y, por el contrario, se refiere a ‘cualquier proyecto’, por lo que, unido a lo expuesto en cuanto a la finalidad de preservar una estabilidad constitucional mínima y a que las reformas constitucionales adopten decisiones que habrán de afectar a toda la población y comprometer nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, aunado al argumento conforme al cual el régimen específico referente a los actos legislativos no excluye expresamente esos requisitos de formación de la norma jurídica, se puede afirmar razonablemente que esta disposición, sobre la oportunidad de devolver con objeciones, dentro de los términos allí establecidos, cualquier proyecto, es aplicable para los proyectos de acto legislativo.”

De igual manera, pone de presente que la compatibilidad de la sanción gubernamental y las objeciones presidenciales en el trámite constituyente, encuentra respaldo en el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992. En el mismo sentido, expresa que es equivocada la interpretación restringida que se viene dando al artículo 379 de la Constitución, entendiéndolo que como la acción de inconstitucionalidad contra actos legislativos caduca cumplido un año después de su promulgación, no se hace necesaria la sanción sino que directamente se debe efectuar la publicación, lo cual descartaría la posibilidad de formular objeciones presidenciales.

Anota que los vicios por sustitución de la Constitución alegados por los demandantes confirman la procedencia de las objeciones presentadas, actuación que se enmarca en el principio de control mutuo entre poderes, donde una vez avaladas por el Congreso “queda

expresada la voluntad democrática representativa de no darle vida jurídica a una reforma que resultaba del todo inconveniente para el país, de tal manera que con ello se garantiza la vigencia y estabilidad del orden constitucional.”[29]

Para terminar reitera las consideraciones expresadas en el Decreto 1351 de 2012, que convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República para estudiar las objeciones presidenciales formuladas, y agrega que al haber sido archivado el proyecto de acto legislativo como consecuencia de su admisión, “puede concluirse que estamos ante un acto no acabado, que no nació a la vida jurídica y por tanto no tiene objeto que la Corte Constitucional efectúe un examen de constitucionalidad respecto del mismo”, posición que soporta con el auto de rechazo de las demandas presentadas contra el mismo proyecto de acto legislativo (D-9203 y D-9213), emanado el 23 de julio de 2012.

2.1.2.- Ministerio del Interior

Pide a la Corte declarar conforme a la Constitución las objeciones presidenciales formuladas, junto con su aprobación por parte del Congreso de la República en sesiones extraordinarias, lo cual conduce a que se declare inhibida en el proceso de la referencia por carencia actual de objeto, en tanto “no existe un Acto Legislativo completamente formado sobre el cual realizar un pronunciamiento de fondo”[30].

En esencia, reprodujo los argumentos presentados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, haciendo especial referencia a la promulgación como condición imprescindible para la existencia de las normas jurídicas y su diferencia con la sanción, entendida como presupuesto de validez del trámite legislativo.

De la misma manera, reconoce que la jurisprudencia constitucional ha considerado que no todos los requisitos del proceso de formación de la ley son aplicables al procedimiento de aprobación de los actos legislativos, como es el caso de la sanción y las objeciones gubernamentales. Sobre ese particular, precisa que “debe tenerse en cuenta que la Corte ha arribado a esta conclusión al determinar, de manera genérica, los requisitos de trámite predicables de los proyectos de acto legislativo, sin que este Tribunal se haya pronunciado sobre esta precisa materia en el marco de las objeciones gubernamentales formuladas por el Presidente contra un proyecto de acto legislativo”[31]. De allí que la Corte Constitucional sea incompetente en esta oportunidad, debido a que no se cumple con la exigencia prevista en el inciso segundo del artículo 379 superior, “consistente en que la acción pública de inconstitucionalidad contra los actos legislativos es procedente luego de su promulgación”[32].

Finalmente, expresa que los cargos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes carecen de certeza y suficiencia. El primero, porque la demanda no está dirigida contra una proposición jurídica real; y el segundo por falta de carga argumentativa, razón adicional para que la Corte esté imposibilitada para adelantar el juicio de inexecutable.

2.1.3.- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad de los actos

demandados o, en su lugar, declare la exequibilidad de los mismos.

Aclara que el tribunal constitucional carece de competencia para dictar decisión de mérito sobre el proyecto de acto legislativo acusado y sobre el proceso de objeciones presidenciales, por inexistencia de cargos y, específicamente, porque no se dio el presupuesto de la promulgación, cuya consecuencia es que nunca empezó a regir. Así mismo, destaca que el Congreso aceptó las objeciones por inconveniencia, “lo que excluye la competencia de la Corte para examinar este procedimiento”[33], y que el Gobierno Nacional no desconoció ningún precedente constitucional específico y suficiente sobre la materia.

Seguidamente, aborda los principales argumentos de las demandas de inconstitucionalidad y concluye que en el radicado D-9200 el demandante no presentó un solo argumento suficiente y concreto contra el acto objeto de demanda, lo que da lugar a una decisión inhibitoria. De la misma forma, “cuando el demandante pretende deslegitimar el acto de objeción gubernamental al proyecto de acto legislativo, sus razones son gaseosas y poco claras, o por lo menos no encuentran sustento en normas constitucionales precisas. La identificación de las razones de la demanda se dificulta, además, por una falta de orden en la exposición de los argumentos que encuentra fatal complemento en el uso de diferentes tipos de letra y en la ausencia de marcas de cita textual que permitan al lector distinguir lo que sale de su propia creación y lo que toma prestado de la jurisprudencia constitucional”[34].

Por su parte, manifiesta que en la demanda D-9208 los cargos apuntan a demostrar la vulneración de la Constitución en el procedimiento de aprobación de algunos de los artículos de la reforma constitucional, incluida la competencia del Presidente de la República para objetar proyectos de acto legislativo, la citación a sesiones extraordinarias para estudiar dichas objeciones y, por último, la transgresión de valores que conducen a una sustitución de la carta política.

“[E]n el caso de la competencia del Presidente de la República para objetar proyectos de acto legislativo ocurre que en ninguna de las providencias en que se habló de dicha prohibición se hizo un análisis explícito de esta figura, principalmente, porque el asunto que fue objeto de análisis no era el de la posibilidad de que el Presidente de la República presentara objeciones a un proyecto de acto legislativo. Las frases, consideraciones o apreciaciones de la Corte sobre la inexistencia de esa competencia presidencial se produjeron en el escenario de problemas jurídicos distintos; conexos, sí, pero esencialmente extraños al muy particular y exigente de la capacidad de objetar proyectos de acto legislativo.”[35]

Alude igualmente a la sentencia C-543 de 1998, en la que la Corte rechazó el cargo de inconstitucionalidad por falta de sanción presidencial de un acto legislativo, por cuanto se trata de un requisito únicamente aplicable para las leyes, lo cual a su juicio constituye ratio decidendi. No obstante, dice que en ese entonces únicamente se pronunció acerca de la necesidad de la sanción, “pero no sobre la posibilidad de objetar por inconstitucionalidad e inconveniencia los proyectos de acto legislativo”[36].

Por otra parte, asevera que el Congreso de la República al momento de ejercer su facultad

de reforma como poder constituido, ha de garantizar la estabilidad y vigencia de los principios y valores fundantes del Estado, “por lo que el sistema jurídico debe proveer los mecanismos necesarios para evitar que el abuso del poder de reforma atente contra la estructura jurídica de la Nación”[37].

De esta manera, advierte la necesidad de que exista un mecanismo expedito “para evitar, a tiempo, la proyección de los efectos nocivos de un acto que ha sido expedido con abuso del poder de reforma”[38], siendo procedente entonces la posibilidad de presentar objeciones presidenciales a proyectos de acto legislativo, ante la ausencia de herramientas jurídicas alternativas previstas en la carta política, que ofrezcan la eficacia requerida[39]. Añade que no permitir su procedencia pondría en entredicho la rigidez de los procedimientos de reforma y la protección de la Constitución contra los abusos de poder, lo que daría lugar a “admitir que la Constitución misma se desprotege frente a la arbitrariedad”[40].

Indica que el marco normativo vigente permite la formulación de objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo, “cuando, pese a haberse dado cumplimiento a las formas y trámites de la reforma, el contenido de lo aprobado puede ocasionar un grave daño a la estructura constitucional o a la estabilidad de las instituciones”[41], en razón a que el artículo 166 de la Constitución, que regula dicha figura, se refiere de manera genérica a “cualquier proyecto”, sin hacer distinción alguna. Del mismo modo, destaca que el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 habilita el complemento de las normas de aprobación de enmiendas constitucionales adelantadas por el Congreso, con las del trámite de las leyes ordinarias. En tal virtud, justifica la presentación de las objeciones al proyecto de acto legislativo demandado, en los siguientes términos:

“[E]l gobierno Nacional objetó el proyecto de acto legislativo porque los vicios de procedimiento en la aprobación de ciertas disposiciones desvertebraron el contenido general de la propuesta y deslegitimaron la voluntad política del Congreso para modificar la Constitución.”

Así, estima que la remisión del proyecto de acto legislativo al Presidente de la República, al acabar el trámite legislativo, tiene como fin constitucional permitirle al Gobierno formular objeciones, lo cual no debe entenderse como una afectación a la competencia de reforma del Congreso, que “siempre tiene la oportunidad de insistir, ya sea por sí mismo, en el caso de las objeciones por inconveniencia, ya sea ante la Corte Constitucional, en caso de las objeciones por inconstitucionalidad”[42]. En cualquier caso, aclara, se trata de una potestad que no constituye un poder de veto.

Justifica además el proceder del primer mandatario bajo el principio de colaboración armónica del poder público que, en modo alguno, busca despojar al Congreso de la función constituyente, sino que obedece a la injerencia que la Constitución y la Ley 5ª de 1992 le permiten en el proceso de formación legislativa, la cual califica como constante y propulsora.

Acusa la falta de competencia de la Corte Constitucional para examinar el trámite de las objeciones gubernamentales, teniendo en cuenta que no se reúnen los presupuestos establecidos en el artículo 241-8 superior, a saber: (i) que hayan sido formuladas por

razones de inconstitucionalidad y (ii) que el Congreso insista en la exequibilidad de las normas. En relación con el primero, señala que las objeciones acogidas congresualmente fueron las formuladas por razones de inconveniencia; y en relación con el segundo, que al no haberse presentado discrepancia alguna que hubiere conllevado la insistencia de las cámaras, no se hace necesario adoptar decisión en sede constitucional, menos aún mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, quedando igualmente excluido el control del Decreto 1351 de 2012, por medio del cual el Gobierno Nacional convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, resultando “antitécnico que la Corte lo sometiera a revisión independiente”[43].

Señala que si en gracia de discusión la Corte asume competencia para estudiar el citado decreto, la interpretación que debe darse al artículo 375 de la Constitución, que se refiere al trámite de los proyectos de acto legislativo en dos períodos ordinarios y consecutivos, es que dicho lapso “se circunscribe al trámite regular y rutinario del debate y aprobación del proyecto de acto legislativo, por lo que no impide que los trámites accidentales, como el de las objeciones, se tramiten por fuera de los dos periodos ordinarios”[44]. Por tanto, apoyándose en la sentencia C-011 de 1994 y en los autos 170 de 2003 y 081 de 2008, expresa que “el trámite de las objeciones gubernamentales forma parte integrante del procedimiento de reforma constitucional, pero no sustituye el ejercicio de la actividad constituyente, propiamente dicha”[45].

Para terminar, recuerda la solicitud de nulidad por falta de competencia presentada el 27 de julio de 2012, cuya decisión no habilita a la Corte para emitir pronunciamiento de fondo, al presentarse carencia actual de objeto a consecuencia del archivo del proyecto de acto legislativo demandado, producto del escrito de objeciones gubernamentales formulado.

2.1.4.- Consejo de Estado

El Presidente del Consejo de Estado pide a esta Corte inhibirse; después de hacer una presentación general de los planteamientos de las demandas, precisa que la competencia del tribunal constitucional está determinada por la existencia del acto legislativo, que requiere promulgación; así, “[a]l no demandarse la exequibilidad de un Acto Legislativo (por no existir), en los términos del artículo 241 numeral 1° superior, la Corte Constitucional carecería de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de un simple proyecto de acto reformativo de la Carta”[46].

2.1.5.- Simón Gaviria Muñoz

Simón Gaviria Muñoz, Director Nacional del Partido Liberal Colombiano, quien fuera Presidente de la Cámara de Representantes, solicita a la Corte inhibirse para dictar decisión de fondo, en tanto las demandas están dirigidas contra un proyecto de acto legislativo que no ha entrado en vigor, ni está surtiendo efectos jurídicos.

Afirma que las objeciones formuladas por el Presidente de la República son un desarrollo del principio de colaboración armónica de las ramas del poder público, que en últimas evitó la aprobación de una iniciativa legislativa que en su versión final presentaba “una clara distorsión de la voluntad de la Cámara y fue gracias a esa intervención que se evitó que ese error en el texto definitivo del PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO prevaleciera”[47].

Destaca que del informe de aprobación de las objeciones presidenciales, se desprende que el argumento “fuerza”, tanto para el Ejecutivo como para el Congreso de la República, fue justamente la inconveniencia, específicamente en lo relativo a: (i) inexistencia de regímenes de transición para los procesos ante la Corte Suprema de Justicia y el reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; (ii) extender a algunos funcionarios la prerrogativa de privación de la libertad de los aforados, únicamente a partir de la resolución de acusación en firme; (iii) prescindir de una norma relacionada con el antejuiicio político y el fuero de algunos funcionarios (Presidente de la República o quien haga sus veces y Vicepresidente); (iv) otorgar fuero a los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes; (v) algunos aspectos conciliados, que hacen relación con el Sistema de Gobierno y Administración Judicial; y (vi) el régimen de gradualidad en la acción de pérdida de investidura.

Por tanto, agrega, “el texto final aprobado... pervertía lo que el espíritu del legislador había perseguido inicialmente y bajo el marco de los fines del Estado se corría el peligro de generar un ‘limbo jurídico’ y un ‘caos judicial’ como se dijo en su momento ‘a todas luces inconveniente’”[48]. En consecuencia, enfatiza que la discusión en ningún momento gravitó sobre razones de constitucionalidad, sino respecto de la inconveniencia de que esa enmienda a la carta política naciera a la vida jurídica.

2.1.6.- Hernán Antonio Barrero Bravo

Estima que respecto de los proyectos de acto legislativo procede formular objeciones presidenciales, ya sea por inconstitucionalidad o inconveniencia, como una manifestación de control interorgánico, lo cual sería improcedente tratándose de una reforma constitucional adelantada por el pueblo. Sobre el particular, afirma que “[c]omo en el ordenamiento positivo colombiano no existe disposición expresa que le prohíba, en este caso, al presidente de la república, objetar los actos legislativos, él como Jefe de Estado, en un régimen presidencial, como el nuestro, no está impedido para realizarlo, al tenor, entre otros, de los artículos 4, 95, 122 y 188 de la Carta; de lo contrario, no se justificaría que se le pusiera en conocimiento un acto legislativo que no pudiera objetar, si, como lo vimos a esta clase de actos se les aplican las normas contempladas en la ley 5 de 1992, para el trámite de las leyes”[50].

En ese orden de ideas, destaca que el estudio de constitucionalidad que adelanta la Corte debe recaer no solo sobre las cuestiones de índole material que hagan parte de las objeciones, sino que también incluye el trámite impartido a las mismas, siendo en consecuencia un presupuesto la insistencia de las Cámaras en los términos señalados en la Constitución y las demás condiciones precisadas en la sentencia C-321 de 2009.

A continuación alude al alcance que la jurisprudencia le ha fijado a las comisiones de conciliación en el trámite constituyente y la aplicabilidad en ese ámbito de los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia, encaminados a que no se modifique “la identidad de un proyecto, ni conciliar discrepancias que se presenten entre las cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate, no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas sus instancias legislativas reglamentarias”[51].

El interviniente discurre alrededor de la extralimitación de la comisión de conciliación en el

trámite del proyecto de acto legislativo acusado, específicamente en lo que se refiere (i) a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia; (ii) a la gradualidad en el régimen de pérdida de investidura; y (iii) algunos de los vicios de trámite planteados por el Presidente de la República en el escrito de objeciones.

Con todo, estima que en este caso lo que procede es la adopción de un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto, en cuanto las objeciones del Gobierno Nacional gravitan sobre razones de inconveniencia, por lo cual no se estructura un cargo de inconstitucionalidad, a lo que se agrega la falta de insistencia por parte de las Cámaras, “que es un presupuesto de procedibilidad, con el propósito que la Corte Constitucional tenga competencia para determinar la exequibilidad del proyecto objetado”[52].

2.1.7.- Francisco Edilberto Mora Quiñónez y Fernando Badillo Abril

Estos ciudadanos solicitan a la Corte que se inhiba para emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda D-9200, bajo el argumento de presentarse ineptitud sustantiva de la demanda, en tanto no fueron dirigidos cargos claros, específicos y suficientes de inexequibilidad.

En relación con la demanda D-9208, los intervinientes piden la inhibición por carencia actual de objeto, en la medida en que está dirigida contra un acto jurídico inexistente, esto es, que no ha generado consecuencias jurídicas. Al respecto recuerda que el proyecto de enmienda constitucional, una vez finalizó el trámite legislativo, incluida la conciliación, fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, las cuales fueron aceptadas por el Congreso en las sesiones extraordinarias convocadas para su consideración, lo que conllevó el archivo integral y definitivo de la iniciativa. Es decir, no fue objeto de promulgación. Por tanto, la acción de inconstitucionalidad está dirigida contra un proyecto que no tiene la categoría de norma jurídica, razón por la cual no es justiciable constitucionalmente.

Para finalizar, pretenden que la Corte declare la falta manifiesta de competencia en lo que atañe con el acto de aprobación de las objeciones presidenciales, por tratarse de un asunto que no hace parte de las atribuciones establecidas en el artículo 241 de la carta política.

2.1.8.- Franky Urrego Ortíz

Este interviniente pide a la Corte inhibirse para decidir de fondo por falta de competencia, en tanto la demanda de inconstitucionalidad se dirigió contra un acto legislativo inexistente.

Refiere que el presupuesto para que pueda realizarse un juicio de inexequibilidad es que la norma jurídica exista, lo cual no ocurre en esta ocasión en tanto el proyecto de acto legislativo acusado finalizó en archivo, es decir, no fue promulgado. Agrega que tampoco se trata de una norma jurídica derogada que aún continúa produciendo efectos, supuesto en el que sería procedente el control de constitucionalidad.

Destaca que la decisión de admisión de las demandas de la referencia no se atuvo al principio de corrección funcional, “desconociendo que las competencias atribuidas a las

autoridades no son enunciados con estructura de principio sino de regla”[53]. De esta manera, según señala, se acudió al principio pro actione para asumir una competencia que no está prevista en la Constitución Política, apoyándose en valoraciones que pueden ser “loables desde lo académico, pero no para el ejercicio de la jurisdicción constitucional”[54], y en el obiter dictum “de un Auto del pleno de esa Corporación en el que se discutían problemas referentes a omisiones legislativas y la existencia de cosa juzgada constitucional material de una ley de la República; elementos estos ajenos a los que los ciudadanos demandantes sometieron a consideración del Tribunal Constitucional”[55]; de tal manera, al no existir regla de competencia que permita dictar decisión de fondo, lo correcto es inhibirse, en defensa de la supremacía de la Constitución.

2.1.9.- Daniel Felipe Valencia Quintero

Solicita la declaratoria de inhibición, por considerar que la norma acusada no ha sido promulgada, lo cual es presupuesto de la acción de inconstitucionalidad. Empero, anota que las objeciones presentadas por el Presidente de la República “son contra derecho”[56], en la medida en que no son normas susceptibles de sanción, de conformidad con lo establecido en el artículo 375 superior y en la sentencia C-222 de 1997, postura que se sustenta en la rigidez de la Constitución.

2.2.- Declaratoria de inexecutable y otras solicitudes

2.2.1.- Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del acto legislativo acusado, con efectos retroactivos a la fecha en que fue aprobado por el Congreso de la República, “es decir, que por ello no tendría vigencia alguna, asunto que es distinto a su validez”[58].

Luego de hacer referencia al marco normativo aplicable al proceso de formación de los actos legislativos, afirma que cuando el Congreso de la República actúa como constituyente derivado para reformar la carta política, no resulta aplicable la sanción gubernamental ni la posibilidad de formular objeciones por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia, “sin que entonces pueda sostenerse válidamente que se encuentra el Constituyente supeditado a alguno o todos los poderes constituidos”[59].

Por tanto, según anota, “[l]a discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de una reforma constitucional, se realiza durante los cuatro debates de la primera vuelta y los cuatro debates de la segunda vuelta”, postura que respalda con cita de las sentencias C-222 de 1997 y C-543 de 1998 de la Corte Constitucional.

En consecuencia, señala, la convocatoria a sesiones extraordinarias efectuada por el Presidente de la República mediante Decreto 1351 de 2012, a fin de considerar las objeciones formuladas, carece de validez constitucional, en la medida en que tuvieron lugar por fuera de los cánones previstos en la Constitución.

Para terminar, cuestiona la extralimitación de funciones en la que incurrió la comisión de conciliación integrada al finalizar la segunda vuelta, haciendo referencia precisa a artículos en los que no se había presentado discrepancia entre una y otra Cámara, lo cual se

constituye en un presupuesto establecido en la Constitución para que se integre ese mecanismo de mediación legislativa, actuación que desconoce los principios de consecutividad e identidad. De esta manera, reprocha que “cuando el Congreso de la República aprobó el texto final de la reforma con las modificaciones introducidas por esa comisión”, refiriéndose a la de conciliación, “vició de manera insubsanable al votarlo nuevamente con el informe de conciliación incluido, la totalidad del proyecto considerado como un todo armónico”[60].

2.2.2.- Partido Político Polo Democrático Alternativo

La Presidenta del Partido Polo Democrático Alternativo solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del “acto legislativo demandado”[61], en tanto la admisión de las demandas de inconstitucionalidad afirma la competencia para pronunciarse de fondo acerca de su validez constitucional, a pesar de que dicha iniciativa no se publicó y fue archivada por el Congreso, luego de admitir las objeciones presidenciales.

A continuación se ocupa de la falta de quórum que se presentó en el segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, irregularidad anunciada por los parlamentarios Germán Navas Talero y Jorge Enrique Robledo, respectivamente, con lo cual “bastaría para que la Corte Constitucional declarara la inexecutable del acto legislativo demandado”[62], a lo que agrega que “los vicios ocurridos no se agotaron allí, sino que también ellos se presentaron en el trámite de la conciliación, lo cual refuerza la invalidez del proceso de formación del acto legislativo demandado”[63].

Sobre esto último, anota que la conformación de la comisión de mediación no tuvo lugar conforme prevé el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, toda vez que la designación no incluyó congresistas ponentes ni miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, lo que representó la exclusión de los Partidos Verde y Polo Democrático Alternativo, pasando por alto de la misma manera la publicación del informe de conciliación “al menos con un día de anticipación”[64]. A ese respecto, precisa:

“Resulta evidente que si el texto conciliado por la comisión de mediación estuvo acordado cerca de las 10 p.m. mal podía a partir de esa hora y antes de las 12 p.m. del mismo día ser publicado en la Gaceta del Congreso, en la medida en que la Imprenta Nacional no tiene una jornada adicional habilitada en ese horario, a pesar de que la inclusión del texto se haga aparecer en un ejemplar de esa misma fecha, pero que no puede haber duda que fue impreso a la mañana siguiente.

Pero aún, si en gracia de discusión se aceptara que el texto conciliado fue publicado la víspera de su votación en las plenarias, tampoco se cumple con lo dispuesto en el artículo 161 superior, pues al cotejar la hora en que tendría que haberse efectuado la publicación por el conocimiento público que se tiene de la hora en que la comisión de mediación acordó el texto conciliado y la hora en la cual las plenarias lo votaron, no habían transcurrido 24 horas, que es el término que constituye el lapso mínimo de un día, para que los congresistas conocieran el texto.”[65]

Termina haciendo referencia a la innecesaria consideración de otros vicios, incluidos los

aducidos por sustitución de la Constitución, “aun cuando es claro que ellos también se dieron”[66], así como los que hacen relación con las objeciones presidenciales, el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias para su consideración, o las sesiones de las plenarios de ambas cámaras en las cuales se aprobó el informe de la comisión accidental, que recomendó aceptar las objeciones por inconveniencia.

2.2.3.- Universidad Libre de Colombia

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia pide a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad del “Acto Legislativo demandado”[67]. En consecuencia, pide que se niegue la petición de promulgación del texto demandado, efectuada dentro de la demanda D-9208. Las razones en las que funda su escrito pueden ser resumidas así:

En primer lugar, señala que con ocasión del auto admisorio de la demanda en el que el tribunal constitucional advirtió que esa circunstancia no implicaba que el acto demandado cobrara vigencia, se acogió la teoría de la existencia del acto pero la ineficacia del mismo, por falta de publicidad, lo cual implica que no está llamado a producir efectos jurídicos, “criterio que es conocido en el Derecho Público, como la teoría de la oponibilidad, la que fue desarrollada inicialmente para los actos administrativos”[68], y que hace viable la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad.

De otra parte, estima que el acto legislativo acusado debe ser declarado inexecutable, por haberse desconocido en el trámite legislativo los principios de identidad y consecutividad, en los términos que han sido precisados en la jurisprudencia constitucional (C-598 de 2011, C-273 de 2011, C-333 de 2010 y C-942 de 2008). De tal manera estima que, con independencia de los vicios advertidos, la Corte debe hacer claridad respecto del informe que aceptó las objeciones presidenciales formuladas, por cuanto se trata de una figura que, en ese preciso contexto, no está prevista en la Constitución.

Luego de hacer referencia al artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, que permite la extensión del procedimiento legislativo al trámite constituyente, siempre y cuando no sea incompatible con las regulaciones constitucionales, acota que la posibilidad de que el Presidente de la República objete un proyecto de acto legislativo es improcedente, toda vez que se trata de un procedimiento que no está reglado.

Concluye su escrito con la salvedad de que la competencia para estudiar la constitucionalidad del Decreto 1351 de 2012 que convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, recae en el Consejo de Estado, tal como señala el artículo 237-2 de la carta política.

2.2.4.- Colegio de Abogados del Trabajo

Solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable del “Acto Legislativo No. 7 de 2012, Proyecto de Acto Legislativo No. 143 de 2011 Cámara, y 007 de 2011 Senado, Acumulados con los proyectos de Acto Legislativo Números 9, 11 y 13 de 2011 Senado”, y del acto de aprobación del informe de las objeciones presidenciales.

En primer lugar, hace referencia al artículo 379 de la Constitución para concluir que las disposiciones acusadas no han sido promulgadas, razón por la cual la Corte Constitucional “no podría ejercer el control constitucional que le corresponde, ni admitir las presentes demandas”[69]. De esta manera, pone de presente la urgencia y necesidad de que se promulgue “el acto legislativo acusado ya que el mismo fue aprobado por el Congreso de la República, cumpliendo los requisitos constitucionales y legales, y que las objeciones formuladas son abiertamente inconstitucionales e invaden la órbita del legislativo, que es el que tiene la titularidad del poder constituyente derivado, para reformar la Constitución”[70].

De otra parte, afirma que el trámite de aprobación de los proyectos de acto legislativo no exige la sanción ni son susceptibles de objeciones gubernamentales, figuras que solamente proceden respecto de las leyes. De allí que, a su juicio, “permitir que el Gobierno pueda objetar proyectos de actos legislativos es otorgarle una competencia que no tiene y que afecta la democracia pues sometería las decisiones de uno de los órganos que tiene el poder constituyente -que es el legislativo- a otro que -sería el ejecutivo- que no posee esa titularidad”[71].

En tal sentido la Constitución, al establecer la sanción para los proyectos de ley, otorga también la posibilidad de objetarlos, lo cual no resulta aplicable para los proyectos de enmienda constitucional aprobados por el Congreso, respecto de los cuales “basta su aprobación..., para su validez; y que la promulgación es en relación con la publicación de los mismos”.

Manifiesta que “[e]l artículo 375 de la C.P. no supedita la entrada en vigencia de los Actos Legislativos a su sanción por parte del Ejecutivo, de lo contrario se vulnerarían principios fundamentales como el principio democrático, la separación de poderes, la titularidad del poder constituyente”[72], por lo cual “[e]l Gobierno, al enviar las objeciones al proyecto mencionado y el Congreso, al tramitarlas y aceptarlas, incurrieron en vulneraciones evidentes a la Constitución”[73]. Sobre este particular, agrega:

“En una democracia, el equilibrio de los diferentes poderes públicos es esencial, y se deben respetar las diferentes competencias. Permitir que el Gobierno pueda posponer y condicionar la vigencia de una reforma constitucional, es una clara interferencia y afectación a este principio, ya que carece de competencia, y vulnera el estado de derecho, sustituyendo la Constitución, al violar un elemento definitorio de la misma, abrogándose facultades que no tiene, y dejando la vigencia de las reformas constitucionales aprobadas, a través de los actos legislativos a la voluntad de ejecutivo.”[74]

Además, aun cuando considera que la Corte carece de competencia para conocer de la constitucionalidad del Decreto 1351 de 2012, que convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias a fin de considerar las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, las mismas desconocen los artículos 149 y 375 de la carta política, toda vez que la aprobación de proyectos de acto legislativo debe llevarse a cabo en dos períodos ordinarios y consecutivos, “sin que se puedan tramitar objeciones presidenciales, así como convocar a sesiones extraordinarias u otros aspectos que si se permite para los proyectos de ley”[75]; de allí que no sea aplicable el artículo 227 de la Ley 5 de 1992.

En su sentir, “[e]l Gobierno al expedir el Decreto 1351 de 2012, está colegislado en el trámite de reformas a la Constitución con un poder constituyente que no tiene, con atribuciones de objetar o de proponer en sesiones extraordinarias al Congreso, la abrogación total o parcial de Actos legislativos aprobatorios de reformas constitucionales, ya que esta función le corresponde exclusivamente al legislativo en dos períodos ordinarios y consecutivos de acuerdo a lo preceptuado por los artículos 375 de la C.P. y 218, 221, 224 de la ley 5 de 1992”.

Además, hace alusión a la jurisprudencia relativa al juicio de sustitución de la Constitución, a los principios de identidad y consecutividad y a las comisiones accidentales de conciliación, que considera compatibles con el proceso legislativo constituyente. Así, la comisión de mediación conformada al finalizar la segunda vuelta rebasó su competencia, (i) al modificar el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución, dejando la función de investigar y juzgar a determinados funcionarios solamente a la Corte Suprema de Justicia, poniendo en cuestión el principio de imparcialidad en el proceso penal al permitir que dicha corporación intervenga en la elección de los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación; (ii) al eliminar el régimen de inhabilidades de los congresistas como causal de pérdida de investidura; y (iii) al extender el fuero constitucional a los secretarios generales de Senado y Cámara, lo que conduce a que se incurra en sustitución de la Constitución, “pues existen elementos definitorios de la misma, que son reemplazados por la presente reforma constitucional como lo son la igualdad, equilibrio de las ramas del poder público, independencia de la rama judicial”[76].

Con todo, sostiene que “esta reforma modifica instituciones fundamentales para nuestro Estado social de derecho, como es el caso de la pérdida de investidura al proscribir la causal de inhabilidad, privilegios de privación de la libertad para altos servidores del Estado, el bloque de la investigación penal de los mismos, el ampliar la cobertura de los altos funcionarios a los Secretarios Generales de Senado y Cámara de Representantes, la ampliación del período de magistrados que vulnera principios fundamentales como el de participación, derecho de acceso a cargos públicos, el principio de igualdad, etc.”[77].

2.2.5.- Miguel Eduardo Parra Corvacho

Este ciudadano pide a la Corte declarar la inexecutable del “acto legislativo” y del informe de aprobación de las objeciones formuladas por el Presidente de la República.

Como primera cuestión, se refiere a los vicios en el trámite, sanción y vigencia del acto acusado, apoyándose para el efecto en los antecedentes que dieron lugar a la presentación del proyecto de reforma a la justicia, iniciativa legislativa que pretendía modificar los siguientes aspectos: (i) estructura de la administración de justicia en Colombia (arts. 2, 3, 10, 19 a 25); (ii) procedimiento de investigación contra aforados (arts. 4 a 8 y 17); y (iii) aumento del período y requisitos para la elección de magistrados de altas cortes (arts. 14 a 16). De igual modo, resalta los principales argumentos de las demandas de inconstitucionalidad y concluye que el Decreto 1351 de 2012, mediante el cual se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, goza de la presunción de constitucionalidad, así como el acto que dispuso el archivo del proyecto de acto legislativo.

En la segunda parte, propone desvirtuar dicha constitucionalidad, incluido el informe de aprobación de las objeciones gubernamentales. Referente a la sanción presidencial como base para que los actos legislativos nazcan a la vida jurídica, luego de hacer una comparación entre los artículos 157 y 375 de la Constitución, concluye que este requisito solo se predica de los proyectos de ley mas no de los proyectos de acto legislativo, resultando la sanción un presupuesto para la presentación de objeciones.

Agrega que la sanción no puede ser enunciada “como requisito de validez para que un proyecto de Acto Legislativo nazca a la vida jurídica como una reforma a la Constitución”[78], postura que encuentra respaldo en las sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998 y C-208 de 2005. Así, afirma que “el Presidente de la República violó la Constitución y la jurisprudencia de esta Corte, al objetar el PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO”[79]. En consecuencia, precisa que “las objeciones presidenciales al Acto Legislativo son incompatibles con el trámite expuesto en la Constitución Política”[80].

En tercer término, respecto del decreto que convocó a sesiones extraordinarias al Congreso, manifiesta que con independencia de que no sea de competencia de la Corte Constitucional, ello no es óbice para que asuma el conocimiento “con la finalidad de brindar luces sobre la constitucionalidad del ACTO DE APROBACIÓN de las OBJECIONES PRESIDENCIALES”[81].

Así mismo, plantea unas apreciaciones personales respecto de los caminos que tenía el primer mandatario en relación con algunas de las modificaciones incorporadas al proyecto de enmienda constitucional, unas de naturaleza política y otras de orden constitucional, resaltando en este último ámbito la posibilidad de promover una demanda de inconstitucionalidad, una vez el acto hubiera sido promulgado, pero lo único cierto, en su sentir, es “que si bien el Ejecutivo no pudo idear otra forma para evitar que la norma cobrara vida en el sistema jurídico colombiano, al intentar salvaguardar la Constitución la vulneró al mismo tiempo usurpando poderes que competen específicamente a otras Ramas del Poder Público”[82].

Asevera también que el artículo 375 de la Constitución, al señalar que el trámite de los proyectos de acto legislativo se efectuará en dos períodos ordinarios y consecutivos, hace improbable la convocatoria a sesiones extraordinarias y cualquier otro tipo de actuación. En concreto, aduce que el archivo del acto aprobatorio de las objeciones presidenciales es contrario a la carta política y, por ende, debe ser declarado inexecutable.

Destaca igualmente que la sanción no es un requisito imperante para los actos legislativos, pero sí lo es la promulgación. De esta manera, colige que “el acto legislativo no tiene vigencia pero sí validez material y por ende esta Corporación tiene competencia para estudiar y decidir materialmente sobre la norma acusada”[83].

Enseguida alude a los cargos planteados en la demanda D-9208, así: (i) tampoco fue sustituida la Constitución con ocasión de la asignación de funciones judiciales a los abogados en materias precisas, de manera excepcional y transitoria; (ii) en relación con la eliminación del fuero especial del Presidente de la República, o quien haga sus veces, y del Vicepresidente, tan pronto cesen en el ejercicio de sus funciones, se configura una sustitución “del derecho al fuero especial”[84]; (iii) el cargo por los cambios efectuados

por la comisión de conciliación en materias de autogobierno de la Rama Judicial, pretende evaluar la conveniencia de la enmienda constitucional, labor que “corresponde analizarla al Congreso de la República en su papel de constituyente derivado y al gobierno a través de sus ministros y bancada parlamentaria”[85], por lo que solicita a la Corte la declaratoria de inhibición; (iv) la gradualidad de la sanción incorporada al régimen de pérdida de investidura constituye “una verdadera sustitución”[86], que “tiene como efecto que el nuevo régimen de pérdida de investidura exista en el papel pero no en la vida jurídica o práctica de la república”[87].

Para terminar, el interviniente pide a la Corte, en relación con la demanda D-9200, que se considere la inhibición para emitir decisión de fondo, “debido a que el accionante no argumenta de una forma clara y específica el por qué las vulneraciones a la ley 5 de 1992, ni los artículos vulnerados por las actuaciones, o la vulneración a la reforma política del dos mil nueve, constituyen a su vez graves violaciones a la Constitución”[88], refiriendo sobre la demanda D-9208 que ha de declararse inexecutable el acto de aprobación del informe de las objeciones formuladas por el Presidente de la República y el “Acto legislativo 07 de 2012, proyecto de acto legislativo 143 de 2011 cámara, 007 de 2011 Senado, acumulado con los proyectos de acto legislativo números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011”[89], aprobado el 20 de junio de 2012 y no promulgado.

2.2.6.- Partido Político Verde

El Presidente del Partido Político Verde presenta escrito en el que, sin hacer una petición específica, resalta las razones de las objeciones gubernamentales formuladas al proyecto de acto legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, que condujeron a su archivo.

Relata que hasta el octavo debate legislativo la iniciativa fue el resultado de un importante consenso académico e institucional, con el objeto de superar cada una de las dificultades de la justicia. Empero, destaca que el texto conciliado en la segunda vuelta y acogido en las plenarios del Senado y de la Cámara de Representantes, puso al descubierto “la magnitud del impacto delicado y grave que para Colombia, para la democracia y para la imagen del Congreso (...) significaba este texto final”[90].

Comenta que el Presidente de la República se vio precisado a formular objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia, “para evitar la ocurrencia de graves lesiones al ordenamiento jurídico colombiano, al normal desarrollo de la impartición de justicia y a la institucionalidad del país, que no podían conjurarse por otro medio jurídico, ya que no existe ninguna herramienta jurídica (...) que permita en un corto tiempo corregir los graves efectos de una reforma constitucional”[91], las primeras, encaminadas a demostrar la extralimitación de la comisión de conciliación y las segundas para destacar el grave impacto jurídico, social y político de la entrada en vigencia de algunas normas específicas de la reforma.

Anota que la comisión accidental introdujo contenidos normativos a textos aprobados en forma similar en ambas cámaras, como sobre el artículo 235-4, referido a la investigación y juzgamiento de aforados constitucionales; desnaturalizó la pérdida de investidura al

incorporar gradualidad en las sanciones; efectuó una inadecuada distribución de competencias en los distintos niveles de administración de la Rama Judicial.

Indica que la utilización, por primera vez, de objeciones presidenciales para un proyecto de acto legislativo, puso al descubierto la existencia de un vacío constitucional y legal, por lo que concluye que se trata de una figura idónea, necesaria y eficaz “para evitar la entrada en vigencia de una norma constitucional de graves implicaciones para el ordenamiento jurídico e institucional del país”[92].

Así mismo, advierte que la aceptación de las objeciones presidenciales en el contexto anotado, no cercena la función constituyente del Congreso de la República y anota que aquellos casos en los que se planteen razones de inconstitucionalidad, le corresponderá a la Corte Constitucional adoptar la decisión definitiva, como ocurre con los proyectos de ley objetados, tribunal que solo se ha pronunciado sobre la procedencia de esta figura marginalmente y nunca como el problema jurídico central.

Frente a lo anterior, expresa que ante una ostensible vulneración del régimen formal de la elaboración de una norma constitucional o una sustitución de la Constitución, el Presidente de la República podrá acudir a la figura de las objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia, en tanto “es imposible que tengamos mecanismo de protección para todas las normas inferiores a la Constitución, pero para la norma de normas, para la norma superior no tengamos un mecanismo a través del cual podamos impedir un exabrupto de carácter jurídico que pueda violentar la estabilidad de la Constitución o de la sociedad”.

Para concluir, opina que el trámite de las sesiones extraordinarias no desconoció el artículo 149 de la Constitución, en la medida en que durante los días convocados por el Presidente de la República (27 y 28 de junio de 2012) no se tramitó el proyecto de acto legislativo, pues “simplemente hubo un pronunciamiento por parte de las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes frente a las objeciones presidenciales”[93].

2.2.7.- Johanna Giraldo Gómez

Pide corregir la que llama interpretación arbitraria y autoritaria efectuada por el Presidente de la República para formular objeciones al proyecto de acto legislativo demandado, “por cuanto, si no se deja precedente en esta providencia que proferirá la Corte, nos encontraremos ante una inconmensurable usurpación competencial que desencadenaría probablemente, en más injerencias arbitrarias en órbitas plenamente delimitadas para otra rama del Poder Público”[94].

Indica que la Corte debe declararse inhibida “por los riesgos institucionales que un pronunciamiento de fondo acarrearía”[95]. Para apoyar su petición, efectúa algunas consideraciones relativas al sistema presidencialista que ha predominado en Colombia; a la improcedencia de las objeciones para los proyectos de acto legislativo; a la distinción entre existencia, validez y eficacia de la norma a partir de lo cual colige que “[l]a reforma a la justicia ha sido válida desde el momento en que se aprobó en el Congreso -es decir, ya es una norma constitucional-, aunque todavía no esté produciendo efectos jurídicos, por no haberse publicado”; a la inviabilidad constitucional de convocar a sesiones extraordinarias para conocer de las objeciones gubernamentales; y al conflicto de intereses que genera

para los Magistrados de esta Corte el conocimiento de la acción de inexecuibilidad, por las prerrogativas que de allí dimanar, específicamente la ampliación del período, por lo que “debe declararse impedida”[96].

2.2.8.- Juan José Navia Garzón

Pretende que la Corte Constitucional se declare manifiestamente incompetente, “habida cuenta de la inexistencia de la norma objeto de debate”[97], como consecuencia de las objeciones gubernamentales y su aprobación en sesiones extraordinarias, actos que en su sentir son jurídicamente válidos. Destaca que las sentencias que se refieren a la improcedencia de la sanción y la objeción presidencial en el trámite legislativo constituyente no tienen fuerza vinculante. Agrega que “[l]a Constitución no contiene una norma explícita que rechace las objeciones presidenciales de los actos legislativos”[98].

Anota que la posibilidad de objetar proyectos de enmienda constitucional no es un obstáculo a la función constituyente del Congreso, toda vez que las mismas pueden ser rechazadas. Por el contrario, resalta que se trata de una figura que garantiza que el trámite legislativo sea pormenorizado, reflexivo, sano y seguro. De esta manera, “no hará más que reforzar y hacer más estricta la reforma de la constitución con la consabida vía de[l] acto legislativo.”[99]

Para concluir, reconoce que permitir que las objeciones sean consideradas en sesiones extraordinarias conlleva un reforzamiento del presidencialismo, lo cual plantea como dilema “dejarle un amplio campo discrecional al Congreso en su facultad de reforma para que mute arbitrariamente las disposiciones constitucionales o, por otra parte, facultar al Gobierno para que objete los actos legislativos que, a su parecer, son inconstitucionales o cuyos efectos puedan tornarse catastróficos y generar profundas crisis institucionales de entrar en vigencia la reforma constitucional”[100].

3.- Intervenciones extemporáneas

3.1.- Universidad Santo Tomás

El Coordinador del Grupo de Acciones de Interés Público del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás solicita a la Corte, en primer lugar, la declaratoria de incompetencia para dictar decisión de fondo o, segundo, en caso de asumir el conocimiento del asunto, declarar la inexecuibilidad del “Acto Legislativo no promulgado”[101].

Inicia mencionando los principales argumentos de cada demanda de inconstitucionalidad, para luego plantear los siguientes problemas jurídicos: “¿Puede el Presidente de la República objetar un acto legislativo aprobado por el Congreso cuando le es sometido para su promulgación?; ¿Es competente esa Alta Corte para conocer de la acción de inconstitucionalidad contra un acto legislativo aprobado por el Congreso, pero no promulgado y objetado por el gobierno, y estas objeciones aprobadas por ambas cámaras?”[102].

Luego de hacer referencia a algunas de las razones expuestas por el Presidente de la República para justificar las objeciones formuladas al proyecto de reforma constitucional a

la justicia, considera que “resulta clara la posibilidad de objeciones presidenciales en el caso de actos reformativos de la Constitución, pues su imposibilidad podría acarrear daños irreparables en la configuración constitucional del país”[103], más cuando “no se encuentra prohibición en las normas constitucionales ni en las que establecen el trámite de las reformas”[104].

De igual modo, destaca que lo relativo a la procedencia de las objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo no ha sido precisado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, resultando tan solo un asunto que ha sido abordado como “obiter dictum”.

Asevera que de conformidad con lo previsto en la Constitución Política (art. 379) y el Reglamento del Congreso (art. 196), la sanción es un presupuesto de validez únicamente para las leyes, mientras que los actos legislativos una vez finaliza el trámite legislativo deben ser promulgados, requisito que determina el inicio del plazo para incoar la acción pública de inconstitucionalidad.

Para concluir, expresa que la Corte no tiene competencia para conocer de las demandas promovidas, en la medida en que el acto acusado no ha sido promulgado. Empero, indica que de no ser aceptado dicho argumento, acoge las objeciones propuesta por el Gobierno Nacional, lo que conllevaría la declaratoria de inconstitucionalidad, por considerar que “la reforma constitucional aprobada afecta valores y normas definitorias de la Constitución y, las sustituye sin el que Congreso tenga competencia para ello”[105], así como también compromisos internacionales adquiridos, concretamente en el marco de la Organización de los Estados Americanos, que precisan las bases del sistema democrático (Carta Democrática Interamericana, aprobada en 2001), por cuanto “[e]l proyecto desconoció el principio de igualdad (Art. 13 de la Constitución), al establecer prerrogativas personales y no institucionales a favor de los congresistas, desconoció así mismo, la separación de poderes, al disminuir las facultades de los jueces en el juzgamiento de los congresistas y en las decisiones judiciales sobre pérdida de la investidura”[106].

3.2.- Comisión Colombiana de Juristas

Varios integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas plantean este problema jurídico: “¿La Constitución Política, al hacer referencia expresa únicamente a la facultad del Presidente para objetar proyectos de ley (artículos 166 y 167 de la CP), excluyó la posibilidad de que estas puedan ser formuladas respecto de proyectos de acto legislativo?”.

En primer término los intervinientes hacen referencia al marco normativo que precisa la sanción y la promulgación de las leyes (arts. 165 a 168 de la CP), lo cual no ocurre con los actos reformativos de la Constitución (título XIII). De igual modo, indican que ese silencio no debe ser entendido como una prohibición o exclusión, en la medida en que el Reglamento del Congreso permite aplicar disposiciones del trámite legislativo al proceso de formación de los actos legislativos, resultando de ello que “habría una ley que aparentemente autorizaría al Presidente para ejercer la facultad de objetar reformas constitucionales”[107].

Por otra parte, mencionan aquellas disposiciones del procedimiento legislativo que la Corte Constitucional ha extendido a los actos legislativos, a saber: (i) publicación en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la comisión (art. 157-1 de la CP); (ii) en el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (art. 160 inciso 3°); (iii) reglas para la radicación de proyectos y designación de ponente; (iv) iniciación del debate, discusión de la ponencia, amplia deliberación, debate de los artículos, declaración de suficiente ilustración y discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate (arts. 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992).

Con fundamento en lo señalado consideran posible que “las reglas relacionadas con la figura de las objeciones presidenciales pueden extenderse a los actos legislativos, por no ser este un mecanismo contrario o incompatible con las normas que regulan este mecanismo de reforma constitucional”[108]. Aseveran que su extensión permite “reforzar la deliberación que debe caracterizar a las reformas constitucionales, sin constituir una intromisión indebida del ejecutivo en el ejercicio de las funciones del legislador”[109]. Su postura sobre este particular fue explicada in extenso en los siguientes términos:

“En consecuencia, reconocerle al Presidente de la República la facultad de objetar actos legislativos se encuentra en plena armonía con las demás disposiciones constitucionales. Primero, porque puede ayudar a promover mayor deliberación de los proyectos de actos legislativos, que es precisamente lo que se buscó al establecer un procedimiento riguroso de aprobación de reformas constitucionales. En efecto, con las normas sobre el número de debates y las votaciones de los actos legislativos se desea preservar una estabilidad constitucional mínima, la cual resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que pueden causar incertidumbre en la vigencia del ordenamiento básico del Estado colombiano.

Segundo, porque toma en cuenta que la Constitución le concede instancias de participación al Gobierno dentro de la formación de las reformas constitucionales, por lo que su intervención en ellas no puede ser considerada en sí misma una intromisión prohibida que desconozca el equilibrio de poderes. Al respecto, cabe resaltar, por ejemplo, que de acuerdo con el artículo 133 de la ley 5ª de 1992 el Gobierno tiene la posibilidad de presentar proyectos de acto legislativo, es decir, cuenta con iniciativa constituyente. Igualmente, es preciso tener presente que el Presidente puede formular objeciones presidenciales a las reformas constitucionales que se tramiten mediante los otros mecanismos de reforma. En efecto, tanto la convocatoria a asamblea nacional constituyente como a referendo deben ser aprobadas mediante ley ordinaria, y como el Presidente puede objetar leyes ordinarias, podría formular objeciones dentro de los otros mecanismos de reforma diferentes a los actos legislativos. Así, la facultad de oponerse a estas reformas no es entonces extraña a la Constitución, sino más bien lo contrario.

En conclusión, a la presunta imposibilidad que tiene el Presidente de objetar un acto legislativo por ser ‘incompatible’ con la Constitución, debemos responder que no hay ninguna disposición o ningún principio constitucional que prohíba que el Presidente objete en estos casos, ni que lleve a considerar que la objeción presidencial sería contraria a la naturaleza de los actos legislativos. Por el contrario, reconocerle esa facultad podría

contribuir a fortalecer el debate legislativo sobre los actos reformativos de la CP, que ayude a evitar que estos no se conviertan en un mecanismo arbitrario para sustituir a la Constitución. Igualmente, mediante estos el Presidente puede ser un guardián más del deber del Congreso de respetar los procedimientos establecidos para la aprobación de las reformas constitucionales, al poder objetar un proyecto de ley argumentando que en su aprobación se incurrió en vicios de forma.”[110]

Sostienen que reconocer la posibilidad de que el Presidente objete proyectos de acto legislativo, no sustituye o va en contravía de la voluntad parlamentaria “sino que simplemente puede proponer modificaciones a dicha norma que, en todo caso, serán discutidas dentro del Congreso de la República”[111]. Así, reiteran que si los proyectos de ley que convocan a un referendo o que quieren consultarle al pueblo si se debe conformar o no una Asamblea Constituyente pueden ser objetados, “parece no haber razón alguna para negar esta facultad cuando se trata de actos legislativos”[112].

Del mismo modo, expresan que se trata de un mecanismo en el que podrán participar “no únicamente el Congreso, sino también el Presidente, y tratándose de objeciones por razones de constitucionalidad, eventualmente también la Corte Constitucional”[113].

Para concluir, manifiestan que la postura expuesta es compatible con el sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, el cual se complementa con el principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y con distintos mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes[114]. De la misma manera, afirman que la procedencia de las objeciones presidenciales en el marco de los actos legislativos ha de armonizarse con la teoría de la sustitución de la Constitución, en el entendido de que cuando se trate de objeciones por inconstitucionalidad, el Presidente debe demostrar (i) que se desconoció cuando menos una de las reglas que regulan el procedimiento legislativo, o (ii) que se está sustituyendo la Constitución.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN[115]

El 27 de febrero de 2013 el Procurador General de la Nación, dando cumplimiento al artículo 242-2 de la carta política rindió concepto dentro del proceso de la referencia, en el que solicita a la Corte la declaratoria de inhibición sobre “el Acto Legislativo Número 143 de 2011, 07 de 2011 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo Números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado”[116], el cual fue aprobado por el Congreso de la República pero posteriormente no fue promulgado ni publicado, “toda vez que esa Corporación no tiene competencia alguna para juzgar actos jurídicos inexistentes.”[117]

Luego de hacer referencia a algunos de los argumentos presentados en el auto admisorio de la demanda, señala que conforme a lo dispuesto en el artículo 379 de la Constitución Política, la acción pública de inconstitucionalidad contra los actos legislativos solamente procede con posterioridad a su promulgación. En tal virtud, sostiene que al estar dirigida la demanda contra un acto jurídico inexistente, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre el mismo.

Afirma que la función de la Corte se circunscribe a los estrictos y precisos términos del

artículo 241 de la Constitución. Una postura contraria, llevaría a “desvirtuar las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales y poderes constituidos, en tanto que la división de poderes y el equilibrio inherente que esta implica para el Estado constitucional y democrático, es incluso un presupuesto irrenunciable e insustituible para la garantía de los derechos fundamentales”[118].

Para el Procurador, la defensa de la supremacía e integridad de la carta no puede desconocer las condiciones establecidas por el constituyente, por lo que “[d]eterminar si la manera en que el Acto Legislativo demandado se dejó de promulgar es contraria a la Constitución, esto es, si los actos del Presidente de la República, del Congreso de la República con que éste se archivó son contrarios al ordenamiento constitucional, es decisión que corresponde a otras autoridades judiciales y administrativas facultadas para ello por la misma Constitución, pero no es un asunto que pueda establecerse con motivo de una acción una (sic) inconstitucionalidad contra un Acto Legislativo inexistente”.

Para terminar, advierte que en el supuesto de que la Corte Constitucional establezca competencia para juzgar actos posteriores y ajenos al proyecto de acto legislativo demandado, “se vería ante la inevitable paradoja de tener que ordenar que el mismo fuera promulgado -decisión que escapa a sus competencias en ejercicio del control constitucional-; o declarar exequible o inexecutable un Acto Legislativo no ‘por vicios de procedimiento en su formación’, como lo dispone expresamente el numeral 1° del artículo 241 superior, sino por vicios de procedimiento que impidieron su formación o posteriores y ajenos a su formación. Absurdo, este último, que demuestra claramente la falta de competencia de esa Corporación para pronunciarse sobre el texto demandado”[119].

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

7.1. Solicitud de nulidad

Mediante escrito presentado el 27 de julio de 2012, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República solicita a la Corte la declaratoria de nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia, a partir del auto admisorio de la demanda.

Considera que tal solicitud es procedente con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, “dado que la admisión... en ausencia de la competencia constitucional correspondiente constituye grave violación del debido proceso constitucional”[120]. En su sentir, dicha disposición establece una regla de oportunidad, que se concreta en la presentación de la solicitud antes de que sea proferido el fallo, y una restricción material, consistente en que solo se puede alegar invocando motivos que impliquen violación del debido proceso, que puedan propiciar su anulación por la plenaria de la Corte.

Destaca que el primero de los presupuestos se encuentra cumplido y que el segundo hace relación al hecho de que la Corte Constitucional hubiera asumido la competencia de un proyecto de acto legislativo que no fue promulgado y que el Congreso de la República decidió archivar, luego de acoger las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, lo que conduce “a la afectación del debido proceso, pues comporta el ejercicio de las atribuciones de un juez, en este caso, el máximo juez constitucional, sin que cuente con jurisdicción ni

competencia para adelantar el proceso, generando así un defecto sustancial y procedimental de la actuación con clara inobservancia de las normas aplicables a los procesos constitucionales”[121].

Manifiesta que aun cuando el artículo 6° del Decreto Ley 2067 de 1991 autoriza que la definición de la competencia funcional de la Corte tiene lugar en la sentencia, ello no obsta para que en el curso del proceso pueda alegarse la nulidad; alcance que ha sido fijado por la jurisprudencia constitucional y es consecuente con los principios de eficiencia, economía y celeridad de la función judicial, en tanto “no tiene sentido que, verificada la falta de jurisdicción y competencia, el proceso deba agotar todo su trámite y esperar que se adopte una sentencia inhibitoria que desde ya puede avizorarse, en la que no habría espacio para ponderar las intervenciones de todas las personas e instituciones invitadas a pronunciarse sobre un problema jurídico cuya trascendencia no es fundamento para sustentar la competencia de la Corte para resolverlo, como se ha sugerido en el auto admisorio”[122].

Como razones que sustentan la falta de competencia de la Corte Constitucional señala, en primer término, que el artículo 241 de la carta política le confiere la facultad de decidir sobre las acciones de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra actos reformativos de la Constitución, atribución que, al interpretarse armónicamente con los artículos 241-1, 242-3 y 379 superior, conlleva las siguientes reglas concurrentes: (i) La Corte tiene competencia para revisar actos legislativos; (ii) su ejercicio tiene lugar mediante la presentación de la acción pública de inconstitucionalidad; (iii) el juicio de inexecutable únicamente recae sobre vicios de procedimiento en su formación; y (iv) el examen solo puede tener lugar una vez ha sido promulgado el acto legislativo. Sobre este particular manifiesta:

“[L]a Corte Constitucional sólo asume competencia cuando está en presencia de los cuatro requisitos indicados. A falta de uno de ellos, la Corte está jurídicamente impedida para revisar la constitucionalidad del acto que se pone a su consideración.”[123]

De otra parte, destaca que la falta de competencia en esta oportunidad se produce porque lo demandado no es un acto legislativo, sino un proyecto de acto legislativo; y adicionalmente porque el requisito de la promulgación nunca tuvo lugar, lo cual significa que no ha producido efectos jurídicos, esto es, porque la Constitución Política no ha sido reformada.

Refiere que el objeto de la función de la Corte Constitucional es actuar como guardiana de la carta política y no como juez del Congreso, lo cual encuentra manifestación en que (i) no es posible que el control recaiga sobre los proyectos de ley y (ii) es improbable revisar genéricamente la constitucionalidad de las leyes, por lo que su ámbito funcional se circunscribe al estudio de las demandas de inconstitucionalidad. De esta manera, recalca que el Tribunal Constitucional no tiene un papel fiscalizador general de la actividad legislativa, sino que actúa como un órgano eminentemente jurisdiccional.

Del mismo modo, expone que coincide con el Magistrado sustanciador en que el tema del proceso reviste gran importancia, pero que la circunstancia de que sea académicamente interesante o políticamente relevante no reviste per se a la Corte de competencia para resolverlo, en la medida en que, según lo ha considerado la jurisprudencia, “el fin del

proceso de control constitucional no es teórico, pese a la presencia de elementos de esa naturaleza en la construcción argumentativa, sino que busca definir desde un punto de vista jurídico si una norma infraconstitucional debe permanecer en el ordenamiento"[124].

Añade que, en términos de técnica constitucional, fue impreciso admitir la demanda con la simple intención de clarificar un punto de derecho interesante, respecto del cual este tribunal todavía no se ha pronunciado.

Para terminar, indica que el principio pro actione fue aplicado incorrectamente, en la medida en que el presupuesto para que opere es que la disposición objeto de revisión se encuentre vigente, "pero no opera cuando existe certeza sobre su falta de vigencia y sobre el hecho de que no produce efectos jurídicos"[125], descartando además de plano la posibilidad de aplicar la jurisprudencia de la Corte, que ha considerado que es posible efectuar el juicio material de disposiciones que han sido derogadas pero que continúan produciendo efectos jurídicos.

Mediante auto del 17 de agosto de 2012, el Magistrado sustanciador puso de presente que la solicitud de nulidad formulada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República sería examinada por la Sala Plena de la Corte Constitucional al momento de dictar sentencia, en virtud de lo previsto en el inciso 4° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991[126], toda vez que los argumentos expuestos en el escrito presentado, "son precisamente los ejes de la problemática jurídica planteada por los demandantes al hacer uso de la acción pública en ejercicio legítimo de sus derechos políticos"[127].

Encontrándose este tribunal en el estadio procesal anotado, pasa a adoptar la respectiva decisión[128].

Como primera medida valga recordar que la jurisprudencia ha indicado que la admisión de la demanda no implica per se la adopción de una decisión de fondo. Al respecto se ha señalado[129]:

"Debe tenerse en cuenta que cuando un ciudadano presenta una acción de inconstitucionalidad y la Corte entra a proveer sobre su admisibilidad, esta primera providencia constituye apenas el estudio o juicio inicial del asunto que habrá de desarrollarse a través de diferentes etapas que se encuentran previstas en el Decreto 2067 de 1991, como lo son la probatoria, la intervención ciudadana y el concepto del Procurador General de la Nación, que una vez cumplidas y valoradas por el juez constitucional le permiten ahora disponer de mayores elementos de juicio para entrar a proferir la decisión que corresponda la cual puede ser de mérito, inhibitoria o incluso de estarse a lo resuelto. El inciso final del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991, constituye una clara muestra de lo señalado al disponer que debe rechazarse inicialmente las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una Sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente, sin embargo dichas decisiones también pueden adoptarse en la sentencia."

En este orden de ideas, esta Corte considera que el hecho de haber admitido y dado trámite a las demandas de la referencia no supone la afectación de los derechos de contradicción y defensa de la interviniente, ni da lugar a la nulidad de lo actuado por

vulneración del debido proceso, por cuanto es el propio Decreto Ley 2067 de 1991 el que autoriza a la Corte Constitucional a tramitar las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos (arts. 40 y 241 Const.), independientemente de cuál sea la decisión finalmente adoptada.

En efecto, el referido Decreto ha fijado dos momentos que claramente se pueden independizar, en los cuales se evalúa si la Corte Constitucional es competente o no para pronunciarse en relación con una demanda de inconstitucionalidad:

(i) El primero tiene lugar cuando el Magistrado sustanciador se manifiesta sobre la admisión de la demanda, respecto de lo cual la jurisprudencia ha reconocido que “cada uno de los magistrados que integran esta Corporación son autónomos e independientes en el ejercicio del control de admisión”[130].

Ello encuentra su razón de ser en estar en la fase inicial de los asuntos de constitucionalidad, obviamente sin perjuicio de la posibilidad de que la Sala Plena ejerza el control a través del recurso de súplica cuando se ha rechazado la demanda, pero no cuando ha sido admitida, en los términos del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991.

Cabe recordar que en aquellos eventos en los cuales la presunta incompetencia para conocer de una demanda de inconstitucionalidad no surge de una simple comparación de la norma acusada con las funciones atribuidas por la Constitución, la Corte ha señalado que se debe privilegiar la admisión y el ejercicio de los derechos ciudadanos para que sea la plenaria la que, mediante sentencia, defina esa controversia. En palabras de esta corporación[131] (no está en negrilla en el texto original):

“Así mismo, el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, en su inciso final, ordena rechazar aquellas demandas que recaigan sobre normas amparadas por sentencia que ya hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, o respecto de las cuales sea la Corte manifiestamente incompetente. Es decir, si la incompetencia no surge a simple comparación de la norma acusada con las funciones que la Carta le asigna a la Corte Constitucional, como se trata de un derecho ciudadano y de la guarda y supremacía de la Constitución, la solución se encamina por la admisión de la demanda y no por su rechazo, para que, en definitiva, sea la Sala Plena de la Corporación mediante sentencia, y no uno de sus magistrados por auto interlocutorio, quien adopte la decisión en relación con la norma objeto de la acusación.”

(ii) El segundo momento en el cual puede evaluarse la competencia de la Corte Constitucional, se presenta cuando la Sala Plena se dispone a proferir sentencia (art. 6º Decreto 2067 de 1991), ya que es ahí donde “cuenta con todos los elementos de juicio para examinar, conforme a la argumentación expuesta por el ciudadano demandante, por los intervinientes y por el señor Procurador General de la Nación, si se cumplen a cabalidad los supuestos para un pronunciamiento de fondo”[132].

Así también lo ha sostenido este tribunal en su jurisprudencia, a tal punto que en varias oportunidades ha resuelto las solicitudes de nulidad al momento de proferir los fallos correspondientes[133].

Por ejemplo, en la sentencia C-1300 de 2007 la Corte Constitucional desestimó la solicitud de nulidad en la que se reprochaban deficiencias en la admisión de la demanda, ante la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional y la consecuente falta de competencia funcional para volver a pronunciarse de nuevo. Expuso sobre ese aspecto (no está en negrilla en el texto original de los dos últimos párrafos):

“Como cuestión inicial, detecta la Corte que, para la fecha de esta decisión, obran dentro del expediente dos solicitudes de nulidad del presente proceso, presentadas ambas el día primero de diciembre de 2005, que no han sido decididas por la Corporación. Pasa entonces a ocuparse de ello.

... ..

2.4.1 En cuanto a la solicitud de nulidad por existencia de cosa juzgada material, debe tenerse en cuenta el inciso 4° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, que dispone:

‘Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiera hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.’”

Así pues, la Corte no se encuentra obligada a rechazar las demandas que recaigan sobre normas que formal o materialmente ya hayan sido objeto de decisión por esta Corporación, pues la norma transcrita expresamente la autoriza para adoptar esta decisión en la sentencia.

... ..

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte despacha como improcedente la solicitud de nulidad de todo lo actuado, que se presentaría por no haberse inadmitido la demanda por la existencia del fenómeno jurídico de la cosa juzgada.”

Igualmente, en la sentencia C-075 de 2007 la Corte se pronunció sobre la solicitud de nulidad presentada por un ciudadano que consideraba que, al no haberse integrado la proposición jurídica completa en la formulación de la demanda, la Corte Constitucional carecía de competencia para hacer un pronunciamiento de fondo. Esta corporación resolvió el asunto en el fallo y puntualizó lo siguiente (no está en negrilla en el texto original):

“2.- Cuestión previa - Decisión sobre solicitud de nulidad

Como cuestión previa, encuentra la Corte que, para la fecha de esta decisión, obra en el expediente una solicitud de nulidad de este proceso, presentada el día treinta de enero de 2007 y que no ha sido decidida, razón por la cual pasa la corporación a ocuparse de ello.

... ..

2.4.- Por otra parte el peticionario solicita a la Corte que se declare la nulidad de todo lo actuado en el presente caso debido a falta en los presupuestos procesales, originada en la indebida integración de la proposición jurídica. Para el solicitante la demanda resulta nula e inepta, porque la proposición jurídica no está completa debido a que se omitió demandar la

Ley 979 de 2005, que versa sobre las materias que son objeto de la controversia constitucional planteada, circunstancia que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, debió haberse verificado en el momento de la admisión de la demanda y que implica que la Corte Constitucional carece de competencia para hacer un pronunciamiento de fondo.

Sobre el particular observa la Corte que si bien, de conformidad con el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, el magistrado sustanciador no admitirá las demandas que no cumplan alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo del mismo decreto, ni aquellas respecto de las que considere que no incluyen las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en si mismo no sea inocuo, no es menos cierto que, de la misma norma, y así lo ha puntualizado la jurisprudencia de esta Corporación, se desprende que, (i) no obstante que se haya decidido admitir la demanda, es posible que la Corte, en el momento de proferir sentencia, encuentre que respecto de todas, o de algunas de las disposiciones demandadas existe ineptitud sustantiva de la demanda -entre otras razones, porque en lo demandado no exista proposición jurídica completa- y que, por consiguiente, lo que procede en relación con tales disposiciones es un fallo inhibitorio, y que, (ii) la Corte puede integrar la unidad normativa, para cobijar con su pronunciamiento disposiciones que no han sido demandadas pero que constituyen una unidad necesaria con aquellas que si lo han sido, bien sea porque la disposición demandada no tiene un contenido jurídico autónomo, de forma tal que resulte absolutamente imposible comprenderla y aplicarla sin acudir al texto de la norma no demandada, o porque el contenido normativo demandado se encuentra reproducido en otras disposiciones que no fueron objeto de la demanda, o porque la disposición cuestionada está inserta en un sistema normativo que, a primera vista, genera serias dudas de constitucionalidad.[134]

La posibilidad de deferir la decisión de los anteriores asuntos a la sentencia obedece a la consideración de que, en ocasiones, el estudio de los mismos desborda el ámbito del simple estudio preliminar de admisibilidad de la demanda, de modo que se hace necesario que la decisión se adopte por la Sala Plena y no por el magistrado sustanciador.

De este modo, si bien, como medida de preservación procesal, el magistrado sustanciador puede inadmitir la demanda cuando estime que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en si mismo no sea inocuo, o, en general, cuando, considere que la demanda no cumple alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo del Decreto 2067 de 1991, el que no lo haga así no comporta una violación del debido proceso que pueda dar lugar a una solicitud de nulidad, y la materia puede ser objeto de pronunciamiento por la Corte en la sentencia.

2.5.- Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte despacha como improcedente la solicitud de nulidad de todo lo actuado presentada por el ciudadano ...”

Por otra parte, en la sentencia C-178 de 2007 la Corte Constitucional resolvió la solicitud de nulidad de lo actuado a partir de la admisión de la demanda contra un acto legislativo. El ciudadano invocó falta de competencia de la Corte para pronunciarse en relación con el acto acusado, por considerar que no había nacido a la vida jurídica ante su indebida sanción y promulgación.

La solicitud fue presentada el día 13 de diciembre de 2006, es decir, dentro del término de fijación en lista del proceso para intervenciones ciudadanas, y la Corte la resolvió al momento de proferir el fallo definitivo, el 14 de marzo de 2007. Esta corporación desestimó la solicitud, sosteniendo al respecto (no está en negrilla en el texto original):

“3. Solicitud de nulidad de la admisión de la demanda por incompetencia de la Corte Constitucional para revisar un decreto proferido por el Presidente de la República.

El 13 de diciembre de 2006 se remitió al despacho escrito firmado por el señor ..., actor en la demanda de la referencia en el que se solicita que se decrete la nulidad de todo lo actuado a partir de la admisión de la demanda ‘y en su lugar se inadmita la demanda porque la norma demandada no se encuentra dentro de los actos señalados en el artículo 241 de la Constitución Política que le ordena ‘A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo...’[135].

Para el demandante, el Acto Legislativo 01 de 2005 no ha nacido a la vida jurídica como Acto Legislativo ya que la norma fue publicada en el Diario Oficial 45980 del 25 de julio de 2005 como ‘Proyecto de Acto Legislativo 01’ y fue sancionado y promulgado de esa manera. Sin embargo, también expone que el Acto Legislativo fue corregido mediante un decreto de corrección de yerros expedido por el Presidente de la República cuando éste no tenía la competencia para ello.

Finalmente, solicita que ‘en caso de no prosperar la solicitud anterior solicito un pronunciamiento expreso de la Corte Constitucional en el que se indique a los ciudadanos sobre la norma que está estudiando en la presente acción de inconstitucionalidad: Proyecto de Acto Legislativo 01 de 22-07-2005 por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política (Segunda vuelta) o - Decreto 2576 del 27/07/2005 por el cual se corrige un yerro en el título del Acto Legislativo número 01 de 2005, por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política.’[136]

La Sala advierte que lo que el demandante pretende con su escrito es la reposición del Auto del 8 de mayo de 2006 porque pide que se inadmita la demanda. El auto admisorio de la demanda tiene más de seis meses de ejecutoriado, como lo certifica el Oficio del 16 de mayo de 2006 de la Secretaría de la Corte Constitucional. Por lo tanto, esta solicitud es manifiestamente extemporánea ya que no es posible controvertir decisiones que se encuentren en firme.[137] De otra parte, en caso de que la petición del demandante se entendiera como una solicitud de nulidad por vulneración al debido proceso por incompetencia de la Corte Constitucional, la misma tampoco prospera.

En efecto, el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 que regula los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional dispone sobre la admisibilidad de las demandas de inconstitucionalidad: (...)

Así, en lo que se refiere al rechazo de las demandas de inconstitucionalidad por incompetencia, dichas decisiones se pueden adoptar tanto mediante auto que rechaza la demanda como en la misma sentencia”.

Entonces, al tratarse de un asunto en donde el debate sobre la competencia de la Corte Constitucional hace parte de la discusión central que debe ser dilucidada por este tribunal, pero que de ninguna manera ha significado la vulneración del debido proceso, la Sala desestima la solicitud elevada por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

El segundo asunto procesal a resolver previamente tiene que ver con la eventualidad de que exista conflicto de competencia entre la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, en escrito presentado el 3 de octubre de 2012, puso de presente que el Consejo de Estado admitió la demanda de nulidad presentada contra el Decreto 1351 de 2012, por medio del cual el Presidente de la República convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias a fin de considerar las objeciones gubernamentales formuladas contra el proyecto de acto legislativo en torno al cual gravita esta providencia.

Refiere que interpuso recurso de reposición argumentando falta de competencia, por tratarse de un acto intermedio que hace parte del trámite de aprobación de la citada iniciativa legislativa y, por contera, es un asunto de competencia de la Corte Constitucional[138], que justamente en providencia del 6 de agosto de 2012 admitió la demanda promovida contra dicha normativa, situación que conduciría a la llamada “fragmentación del control de constitucionalidad”[139].

Indica que el mencionado recurso fue desestimado, de tal manera que la admisión de la demanda por parte del Consejo de Estado “permite que dos autoridades jurisdiccionales reclamen para sí, de manera simultánea, la competencia de decisión sobre la constitucionalidad de la misma norma jurídica, poniendo en grave riesgo la seguridad jurídica de la Nación, no solo por la estabilidad y coherencia misma del sistema normativo, sino, en el caso particular, por la trascendencia constitucional de la definición de la constitucionalidad del Decreto 1351 de 2012”[140], y agrega: “Como consecuencia de la situación que acaba de configurarse, dos tribunales del país adoptarían en pocos meses dos decisiones simultáneas sobre la constitucionalidad del mismo decreto, lo cual resulta inadmisibile.”[141]

Del mismo modo, la circunstancia de que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional asuman el control del citado decreto no configura la existencia de un conflicto de competencia, en tanto se trata de corporaciones que pertenecen a la misma jurisdicción constitucional, postura que respalda la peticionaria con lo expuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-816 de 2002 y C-1191 de 2008.

Señala que la decisión de admisión adoptada por el Consejo de Estado, contrasta con las dictadas por ese mismo tribunal el 16 de febrero de 2010 (exp. 2009-00344) y el 4 de julio de 2012 (exp. 2012-00221), en las que fueron rechazadas demandas presentadas contra el mismo tipo de norma jurídica, invocando falta de competencia.

Finalmente, solicita que la Corte determine si debe plantearse un conflicto de competencia ante el Consejo Superior de la Judicatura[142].

A lo anterior, debe responderse que no hay conflicto de competencia en la medida en que

tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional, en el ámbito del modelo de control de constitucionalidad que informa la Carta Política (difuso funcional), no hacen parte de jurisdicciones diferentes, presupuesto necesario para que pueda ser propuesto y dirimido un conflicto de competencia ante la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Concordante con ello, ha de tenerse en cuenta que en los expedientes de la referencia (D-9200 y D-9208), los ciudadanos no demandaron la inexecutable del Decreto 1351 de 2012, de modo que los actos impugnados son diferentes, lo que resulta suficiente para desvirtuar la existencia de un conflicto de competencia. Por lo tanto, esta solicitud también es desestimada por la Corte Constitucional.

7.3. Competencia de la Corte Constitucional

Corresponde reafirmar que una condición indispensable para emitir un pronunciamiento de mérito (executable o inexecutable) frente a una demanda de inconstitucionalidad, es que los actos sometidos a control de esta corporación estén vigentes, o de no estarlo, continúen produciendo efectos o tengan vocación de producirlos. De no ser así, lo procedente es abstenerse de proferir un fallo de fondo frente a acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas, por ejemplo, contra normas derogadas expresa o tácitamente, o subrogadas, o por fuera de la vigencia que haya dispuesto el legislador.

Esto es lo que ha denominado la doctrina “carencia actual de objeto” del control de constitucionalidad, que conduce necesariamente a que la Corte deba abstenerse de efectuar un examen de fondo sobre los cargos presentados respecto de un acto que no forma parte del ordenamiento jurídico, ni es susceptible de producir efecto alguno.

En el caso concreto del proyecto de acto legislativo 07/11 Senado - 143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado, “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, la Corte Constitucional encuentra que tiene que inhibirse en relación con las demandas de inconstitucionalidad instauradas contra tal proyecto, teniendo en cuenta que había sido archivado por el propio Congreso, sin que hubiera tan siquiera entrado a regir.

Examinado el curso seguido por este proyecto de acto legislativo, la Corte constata que una vez aprobado por el Congreso en los dos períodos ordinarios y consecutivos, el día 20 de junio de 2012, se remitió al Presidente de la República “para su promulgación”.

Sin embargo, mediante escrito de junio 25 de 2012, el Ejecutivo se abstuvo de tramitar la promulgación del mencionado acto y, en su lugar, formuló objeciones, tanto por razones de inconveniencia como de inconstitucionalidad.

Coetáneamente, expidió el Decreto 1351 de 2012, por medio del cual convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para que se pronunciara en relación con dichas objeciones.

Atendiendo ese llamado, en el órgano legislativo fue designada una comisión accidental, conformada por igual número de senadores y representantes, quienes en el informe

presentado a las comisiones de cada cámara, luego de encontrar razonables y fundados los argumentos presentados por el Gobierno Nacional, propusieron a las plenarios “admitir la objeción de inconveniencia general”.

Posteriormente, en sesión de junio 28 de 2012, las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes acogieron mayoritariamente la propuesta y, en consecuencia, dispusieron el archivo definitivo del proyecto que, por la misma razón, nunca fue promulgado.

Analizadas estas circunstancias a la luz de las normas constitucionales, esta corporación concluyó que el archivo definitivo del proyecto de acto legislativo implica que esa preceptiva jamás fue incorporada al ordenamiento jurídico; así no existió, para el caso, un acto reformativo de la Constitución, ni fue promulgado, lo que inexorablemente conduce a un fallo inhibitorio, por cuanto no se reúnen las exigencias previstas en los artículos 241.1 y 379 de la carta política, para que la Corte pueda ejercer el control de constitucionalidad del proyecto de acto legislativo demandado en esta oportunidad.

De esta forma, la Corte Constitucional corrobora lo señalado en el auto 074 de abril 24 de 2013, proferido por su Sala Plena con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, que al resolver los recursos de súplica interpuestos por las demandantes en los expedientes acumulados D-9203 y D-9213, confirmó la providencia de julio 23 de 2012 dictada por el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, que había dispuesto el rechazo de esas dos acciones de inconstitucionalidad, incoadas contra el mismo proyecto de acto legislativo que ahora es objeto de análisis.

En ese auto 074 de 2013, tras indicar que “la Sala Plena está convencida de que el proyecto de acto legislativo demandado no tiene vocación de producir efectos”, se preguntó “por qué es necesaria otra manifestación democrática, distinta de la que ya se dio, en la cual interactuaron colectivamente y de manera notoria para esta Corte, la ciudadanía, el Congreso de la República y el Presidente de la República”, interacción que “condujo al archivo del proyecto de reforma, y es una manifestación indudable de la democracia deliberativa que la Constitución protege”.

Así, con salvamento de voto del Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, fue confirmado el rechazo de tales demandas, reiterando que es una condición indispensable para emitir pronunciamientos de fondo frente a solicitudes de inconstitucionalidad, que los actos sometidos a control estén vigentes o que, de no estarlo, sigan produciendo efectos o sean susceptibles de producirlos.

Por consiguiente, no resultaría coherente con la jurisprudencia consolidada de esta corporación, asumir el conocimiento de demandas contra normativas que, como en el caso del proyecto de acto legislativo acusado, no estén vigentes, ni tengan potencialidad de producir efecto alguno.

En este caso, como entonces, la corporación ha de reiterar la desestimación de la tesis del “magisterio moral”, que tanto la Corte Suprema de Justicia cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, como la Corte Constitucional en vigencia de la carta política actual, han descartado de manera constante, dado que iría en contra de una postura

consolidada sobre el control de constitucionalidad rogado, mediante acciones públicas, para admitir una competencia autonómica de esta corporación, de manera que pudiese emitir sentencias con alcances simplemente teóricos o académicos, facultad que no está prevista en la Constitución Política.

VIII. DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE en relación con las demandas de inconstitucionalidad contra el proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado - 143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado, “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, por haberse archivado por el Congreso de la República.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL

EDUARDO MENDOZA

Magistrado

MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
PINILLA

Magistrado

NILSON PINILLA

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO Y ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-474/13

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Facultad del Presidente de la República para formular objeciones (Salvamento de voto)/ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Fallo inhibitorio por archivo del proyecto en el Congreso (Salvamento de voto)

Consideramos que (i) el Presidente de la República sí estaba facultado para formular objeciones al proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia, tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia, y abstenerse de sancionarlo devolviéndolo al Congreso de la República para que decidiera sobre ellas. De la misma forma, haciendo uso de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico, (ii) el Presidente sí estaba autorizado para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de que se pronunciara en relación con las objeciones, (ii) quien a su vez era el competente para aceptarlas o rechazarlas. Antes que acciones de hecho fueron estas actuaciones válidas que condujeron a que la reforma nunca produjera efectos jurídicos, ni tuviese vocación de producirlos, no sólo por la voluntad expresa del Congreso de archivarla definitivamente, sino porque a consecuencia de ello el acto nunca fue promulgado. En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el archivo del proyecto no ocurrió en contravía de las reglas del procedimiento legislativo, ni en detrimento de la voluntad del Congreso en su condición de Constituyente derivado, sino dentro de los cauces constitucionales, en realidad no existió ningún acto reformativo de la Carta Política, ni el mismo fue promulgado, lo que inexorablemente conducía a un fallo inhibitorio.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Graves irregularidades en el proceso de aprobación del acto de reforma a la administración de justicia (Salvamento de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

CONTROL CONSTITUCIONAL-Línea jurisprudencial sobre competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACION-Competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Procedencia dentro del año siguiente a su promulgación (Salvamento de voto)

Siendo la Corte Constitucional el juez de los actos reformativos de la Constitución, es necesariamente competente para pronunciarse en relación con las demandas contra los actos que se reclaman como tales por haber sido aprobados por el Congreso de la República, cuando se propone como vicio de procedimiento en su formación la falta de promulgación de la reforma por haberse formulado y aceptado objeciones gubernamentales

respecto de aquellos (art. 241 y 379 CP).

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Trámite (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Exposición de motivos (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Modificaciones por las plenarias en primera y segunda vuelta incluida la comisión de conciliación (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Objeciones formuladas por el Presidente de la República (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Procedencia de las objeciones (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Objeciones por inconstitucionalidad por desbordamiento de competencia de comisión de conciliación y desconocimiento de trámite legislativo (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Objeciones por inconveniencia (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia de prescindir de norma relacionada con antejuicio político y fuero de funcionarios (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia de distribución de funciones entre los niveles del Sistema Nacional de Gobierno y Administración (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia de suprimir régimen de transición mientras se reemplaza la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y se adelantan procesos contra aforados que cursan en la Corte Suprema de Justicia (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia del régimen de pérdida de investidura diseñado en la comisión de conciliación (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia del fuero especial de secretarios generales del Senado de la República y Cámara de Representantes (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inconveniencia de la totalidad del proyecto de acto legislativo (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Consideración y aprobación de objeciones presidenciales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Trámite de enmienda constitucional (Salvamento de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Facultad del Presidente de la Republica para sancionar u objetar (Salvamento de voto)/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Pronunciamiento en relación con las facultad del Presidente de la Republica (Salvamento de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Sanción y objeciones presidenciales en el proceso de formación (Salvamento de voto)

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD-Fuerza vinculante (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Fallos dictados en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada (Salvamento de voto)

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Diferencia entre ratio decidendi, obiter dictum y decism (Salvamento de voto)

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD-Conceptos diferenciables entre decism, ratio decidendi y obiter dicta (Salvamento de voto)

RATIO DECIDENDI-Elementos (Salvamento de voto)

SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD-Precedente jurisprudencial vinculante (Salvamento de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-No existe precedente vinculante respecto de la sanción u objeción presidencial en el proceso de formación (Salvamento de voto)/ACTOS LEGISLATIVOS-Línea jurisprudencial en materia de improcedencia de sanción presidencial y objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia en el trámite de aprobación (Salvamento de voto)/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inexistencia de precedente vinculante sobre improcedencia de sanción y objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

El relato de las sentencias que han hecho referencia alguna a la improcedencia de la sanción y de las objeciones en el marco de los proyectos de acto legislativo demuestra que no existe precedente vinculante en el asunto objeto de estudio. A esa conclusión se arriba teniendo en cuenta que los problemas jurídicos resueltos en cada una de ellas distan en mucho del que ahora debe resolver la Corte, lo cual se explica porque en esos eventos nunca se estuvo en presencia de objeciones gubernamentales en el proceso de formación de un acto legislativo. En otras palabras, las circunstancias fácticas, los cargos planteados y los problemas jurídicos analizados en los fallos reseñados son sustancialmente distintos, por lo que no existe precedente aplicable.

ACTOS LEGISLATIVOS-Pueden ser objetados por el Presidente de la República antes de su sanción y promulgación por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia (Salvamento

de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Proceso de formación (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS-Regulación del proceso de formación por la Constitución y Reglamento del Congreso (Salvamento de voto)

PROCESO DE FORMACION DE ACTOS LEGISLATIVOS-Elementos compatibles con los procesos de enmienda constitucional (Salvamento de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Sanción gubernamental como presupuesto de validez y para objetar por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia (Salvamento de voto)

SANCION GUBERNAMENTAL DE ACTOS LEGISLATIVOS-Requisito e importancia (Salvamento de voto)/SANCION GUBERNAMENTAL DE LAS LEYES-Presupuesto de validez (Salvamento de voto)

SANCION GUBERNAMENTAL-Etapa del proceso legislativo ordinario (Salvamento de voto)/SANCION GUBERNAMENTAL-Manifestación del principio de colaboración armónica del poder público (Salvamento de voto)/SANCION GUBERNAMENTAL-Mecanismo en la elaboración de las leyes que conlleva la presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia (Salvamento de voto)/SANCION GUBERNAMENTAL-Guarda vínculo directo con las objeciones gubernamentales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Existencia de sanción gubernamental (Salvamento de voto)

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Parte del proceso legislativo ordinario (Salvamento de voto)/OBJECIONES PRESIDENCIALES-Etapa en la formación de las leyes (Salvamento de voto)

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Expresión del principio de colaboración armónica (Salvamento de voto)

PODER LEGISLATIVO DEL PRESIDENTE-Finalidades (Salvamento de voto)

OBJECION PRESIDENCIAL Y PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-No puede significar el ejercicio de un derecho de veto (Salvamento de voto)

OBJECIONES DE ACTOS LEGISLATIVOS DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-No implican concentración de poder en cabeza del Presidente de la Republica (Salvamento de voto)

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Herramienta eficaz para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución (Salvamento de voto)

ACTOS DE ENMIENDA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COLOMBIANO-Objeciones presidenciales (Salvamento de voto)

ACTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO-Objeciones presidenciales (Salvamento de voto)

OBJECIONES PRESIDENCIALES EN EL PROCESO DE FORMACION DE ACTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Mecanismo idóneo (Salvamento de voto)/OBJECIONES GUBERNAMENTALES EN EL PROCESO DE FORMACION DE ACTOS LEGISLATIVOS-Facultad del Presidente de la República (Salvamento de voto)

Las consideraciones expuestas conducen a la Corte a concluir que la institución de las objeciones presidenciales, antes que ser incompatible con el proceso de formación de los actos de reforma constitucional, es un mecanismo idóneo que puede contribuir eficazmente a que la entrada en vigencia de un acto de esta naturaleza sea más reposado, atempera los riesgos de reformas aprobadas al calor de las pasiones o de intereses meramente coyunturales, e incluso reafirma la existencia del control de constitucionalidad. Es, en síntesis, coherente con la vocación rígida de la Constitución y con el carácter reflexivo de sus reformas. Además, las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos de reforma constitucional no son una institución atípica en el Derecho colombiano (aunque su utilización ha sido excepcional), ni en el Derecho comparado, por lo que desde esta perspectiva pueden calificarse como compatibles con la dinámica de los procesos de enmienda constitucional. La Corte insiste en que la facultad del Presidente de formular objeciones gubernamentales en el proceso de formación de actos legislativos no es el resultado de una competencia inexistente o de su aplicación analógica para suplir una suerte de laguna normativa. Corresponde a una competencia que emana de la remisión directa que al proceso legislativo ordinario hace el artículo 227 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), interpretada en concordancia con las demás normas del mismo estatuto y que resulta plenamente compatible con los principios que rigen los procesos de reforma constitucional. Dicho en otras palabras, el silencio que guarda la Constitución no debe entenderse como una prohibición para que el primer mandatario acuda a las objeciones gubernamentales, por cuanto es la propia ley la que remite a las reglas del procedimiento legislativo ordinario que le sean compatibles, como ocurre con la institución de las objeciones gubernamentales.

OBJECIONES PRESIDENCIALES EN EL PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Convocatoria a sesiones extraordinarias (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Trámite en dos períodos ordinarios y consecutivos (Salvamento de voto)/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Proceso de formación no puede tener lugar en sesiones extraordinarias (Salvamento de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Posibilidad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias en el contexto de proyectos de acto legislativo para considerar objeciones sugiere dos interpretaciones (Salvamento de voto)

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Sanción gubernamental, objeciones presidenciales y promulgación no exigen agotamiento en períodos ordinarios (Salvamento de voto)

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Limitantes a sesiones extraordinarias (Salvamento de voto)

PROCESO DE FORMACION DE PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA-Deben ser tramitados dentro de una sola legislatura (Salvamento de voto)/PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DELIBERATIVA Y

DECISORIA-Debe caracterizar el proceso de formación de cualquier iniciativa legislativa (Salvamento de voto)

PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Convocatoria a sesiones extraordinarias (Salvamento de voto)

La convocatoria a sesiones extraordinarias que pueda efectuar el Gobierno a fin de considerar las objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia que haya propuesto en el proceso de formación de un acto legislativo, no está por fuera de las condiciones constitucionales ni carece de validez. Todo lo contrario, se trata de una atribución reglada (art. 138 CP) que no requiere su agotamiento dentro de los dos períodos ordinarios y consecutivos previstos en el artículo 375 de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO ARCHIVADO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inhibición (Salvamento de voto)

PROCESO DE FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-No se puede desconocer graves irregularidades identificadas (Salvamento de voto)

La Corte no puede desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de formación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. De ello dan cuenta las actas y gacetas que reposan en el expediente legislativo, a las cuales la Sala hace remisión directa. El Presidente de la República reconoció, según sus palabras, que el proceso de reforma constitucional se vio seriamente afectado en desmedro de la juridicidad y legitimidad democráticas, sumado a los defectos de articulación de los textos aprobados y a su negativo impacto para el funcionamiento del Estado, para la administración de justicia y para la vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos. Esas razones lo condujeron a formular objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia a la totalidad del proyecto, devolviéndolo al Congreso a fin de que adoptara las medidas necesarias para evitar su entrada en vigor. No corresponde a la Corte Constitucional juzgar la coherencia del Gobierno durante el trámite legislativo, quien inicialmente avaló e incluso promovió ante las plenarias la aprobación del texto conciliado en segunda vuelta, y al poco tiempo optó por censurarlo con vehemencia formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Tampoco es la Corte juez de los parlamentarios, sino de sus actos normativos. Por ello, al margen de los cuestionamientos que en uno u otro sentido pudieren hacerse a estas u otras autoridades, lo cierto es que tanto el Presidente de la República, al formular las objeciones y convocar a su trámite en sesiones extraordinarias, como el Congreso de la República, al aceptarlas y disponer el archivo definitivo del proyecto, ejercieron sus competencias dentro del marco de la Constitución y la ley, acorde con los principios que rigen los procesos de enmienda constitucional. Por último la Sala recuerda que, si consideran que subsisten las causas que en su momento dieron origen al proyecto, estas mismas autoridades o cualquier otra facultada para hacerlo pueden promover una nueva iniciativa de reforma, a fin de que se le

imprima el trámite constitucional y legal de rigor.

Ref.: Expedientes D-9200 y D-9208

Demandas de inconstitucionalidad “contra el Acto Legislativo ‘Por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones’” (exp. D-9200) y “contra el Acto Legislativo 07 de 2012 Proyecto de Acto Legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado Acumulado con los proyectos de Acto Legislativo números 09 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” (exp. D-9208).

Con el acostumbrado respeto por la posición de la mayoría, nos vemos obligados a salvar el voto.

Según fue explicado en la ponencia que presentó a la Sala Plena el magistrado sustanciador (Jorge Iván Palacio Palacio), que no fue acogida por la mayoría, la Corte Constitucional debía definir: (i) si el Presidente de la República estaba o no facultado para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia a un proyecto de acto legislativo; (ii) si en ese contexto se podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; y (iii) si este a su vez era competente para aceptarlas y disponer el archivo definitivo del proyecto. Solo de esta manera podía la Corte determinar si el archivo del acto demandado se efectuó o no dentro del marco constitucional vigente.

En síntesis, consideramos que (i) el Presidente de la República sí estaba facultado para formular objeciones al proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia, tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia, y abstenerse de sancionarlo devolviéndolo al Congreso de la República para que decidiera sobre ellas. De la misma forma, haciendo uso de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico, (ii) el Presidente sí estaba autorizado para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de que se pronunciara en relación con las objeciones, (ii) quien a su vez era el competente para aceptarlas o rechazarlas.

Antes que acciones de hecho fueron estas actuaciones válidas que condujeron a que la reforma nunca produjera efectos jurídicos, ni tuviese vocación de producirlos, no sólo por la voluntad expresa del Congreso de archivarla definitivamente, sino porque a consecuencia de ello el acto nunca fue promulgado.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el archivo del proyecto no ocurrió en contravía de las reglas del procedimiento legislativo, ni en detrimento de la voluntad del Congreso en su condición de Constituyente derivado, sino dentro de los cauces constitucionales, en realidad no existió ningún acto reformativo de la Carta Política, ni el mismo fue promulgado, lo que inexorablemente conducía a un fallo inhibitorio.

Lo anterior, sin desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de aprobación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de

otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. Asunto que, sin embargo, no correspondía juzgar a la Corte.

Para brindar la mayor coherencia argumentativa posible, a continuación se reseñan los fundamentos de la ponencia que en su momento fue presentada ante la Sala Plena, pero que no fue acogida por la mayoría[143]:

“1.- De la competencia de la Corte Constitucional

Desde el auto admisorio de las demandas dentro de los expedientes D-9200 y D-9208, se reconoció que existe discusión respecto de la competencia o no de la Corte para pronunciarse en relación con aquéllas[144].

El análisis constitucional en este sentido es verdaderamente complejo por varias razones: desde la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 esta es la primera ocasión en la que en el proceso de formación de un acto legislativo, habiéndose aprobado por el Congreso en ocho (8) debates y conciliado las diferencias entre lo aprobado por ambas cámaras, cuando el asunto es remitido al Presidente de la República para su promulgación, este se abstiene de hacerlo y en su lugar formula objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad. También es la primera vez en la que, para dar trámite a dichas objeciones, el Presidente de la República convoca al Congreso a sesiones extraordinarias, las cuales son aceptadas, se procede al archivo de la reforma y, en consecuencia, nunca se promulga el acto de enmienda.

Para dilucidar la controversia lo primero que debe tenerse en cuenta es que en un Estado Social de Derecho, como el que reconoce la Constitución de 1991, no puede haber actos ni actuaciones de las autoridades públicas que se sustraigan del control constitucional. Los pronunciamientos de la jurisprudencia al respecto son significativos[145]. Por ejemplo, en la Sentencia C-319 de 2007 la Corte sostuvo:

“El Estado y el derecho son una misma cosa. Se puede afirmar que existe una equivalencia entre Estado y derecho. El derecho organiza el poder del Estado. Cuando el orden positivo es eficaz podemos hablar que el Estado está siendo eficaz a través de un orden coactivo que se reconoce como derecho.

De ahí, que las acciones de los hombres pueden ser imputadas al Estado. Es decir, la imputación solo puede efectuarse cuando dicha acción está determinada de manera específica por el orden jurídico. Esta acción solo tendrá valor como acto de Estado siempre y cuando sea la ejecución del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, decir órgano del estado es lo mismo que decir órgano del derecho.[146]

El Estado de Derecho implica entonces, necesariamente, la limitación del poder del Estado por el derecho. Por consiguiente, en un Estado de Derecho los actos de éste son realizados en su totalidad de conformidad con el orden jurídico. Por ende, el Estado de Derecho constituye un orden coactivo de la conducta humana.

Así entonces, en el Estado de Derecho se parte de la base de que quien gobierna es la ley y no los hombres; y lógicamente todos los órganos del Estado así como el gobernante deben estar sometidos al derecho. La ley del Estado de Derecho proviene de la manifestación de la voluntad general, por consiguiente exclusivamente la libertad de los hombres puede verse limitada a través de la ley.

En este orden de ideas, el Estado de Derecho apareja consigo el encuadramiento jurídico del poder que trae como resultado la eliminación de las arbitrariedades no sólo por parte de los gobernantes sino de los mismos órganos del Estado". (Resaltado fuera de texto)

"De acuerdo con Kelsen, 'el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estrados de normas jurídicas'[147]. En esa medida, el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica sólo se garantiza en cuanto existan mecanismos de control que aseguren su superioridad frente a normas de inferior jerarquía. El control constitucional se erige así como 'una garantía básica dentro del Estado de derecho con el fin de hacer efectivo el principio de integridad y supremacía de la Constitución'[148]". (Resaltado fuera de texto)

Similares consideraciones fueron expuestas en el Auto 288 de 2010, cuando sostuvo este tribunal[149]:

"En un Estado de Derecho no puede haber acto normativo que se sustraiga del control constitucional, pues uno de sus axiomas es la sujeción del poder de las autoridades públicas al imperio de la ley. Además, si la Constitución es ley de leyes, no puede concebirse un acto jurídico exento de control constitucional.

Recuérdese que uno de los fundamentos del control judicial a los actos del poder público fue la idea según la cual las limitaciones emanadas de la Constitución "sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución"[150]. Tales postulados han sido retomados de manera insistente por la doctrina autorizada, en particular al examinar las características del constitucionalismo contemporáneo[151]. En este sentido, "no es concebible la Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrático de Derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles"[152]. También se ha señalado que "para que un Estado merezca el calificativo de constitucional es preciso que cuente con una auténtica Constitución normativa"[153], lo cual necesariamente supone la existencia de control de constitucionalidad.

(...)

Así pues, teniendo en cuenta que la Carta Política de 1991 pregona la existencia de un estado social y democrático de derecho (art.1 CP) y reconoce de manera expresa el carácter normativo y supremo de la Constitución (art. 4 CP), no puede aceptarse la coexistencia de normas contrarias a ella. De presentarse esta eventualidad, el mecanismo del control constitucional se convierte en el cauce institucional para asegurar su primacía jerárquica y expulsar del ordenamiento jurídico las normas que la desconozcan. No de otra forma puede concebirse la fuerza vinculante, normativa y suprema de la Constitución[154]".

(Resaltado fuera de texto)

Es así como la doctrina ha reconocido que “la garantía judicial, es otra de las características que viene a conformar la práctica social que fundamenta la supremacía”[155], por cuanto “el criterio de la fiscalización judicial es el único que parece que funciona como indicio seguro de la existencia de una relación de superioridad jerárquica”[156].

Con el norte conceptual brevemente reseñado, el Constituyente de 1991 confió a este tribunal la guarda de la supremacía e integridad de la Carta Política. Para tal fin, la primera de las competencias asignadas fue, precisamente, la de velar porque “los actos reformativos de la Constitución” se ajustaran a las reglas procedimentales diseñadas para su aprobación:

“ARTÍCULO 241.- A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1.- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”. (Resaltado fuera de texto)

A su turno, el artículo 379 superior dispuso que las demandas contra dichos actos solo procederán “dentro del año siguiente a su promulgación”:

“ARTICULO 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. // La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2”. (Resaltado fuera de texto)

En esta oportunidad la discusión gira en torno a si en realidad existe o no un “acto reformativo de la Constitución” y si su falta de “promulgación” inhibe la competencia de la Corte.

Algunos consideran que el Presidente de la República solo tenía competencia para ordenar la promulgación del acto, de manera que no podía formular objeciones ni el Congreso tramitarlas en sesiones extraordinarias. En su concepto, son estos verdaderos actos de poder contrarios al ordenamiento jurídico, que de no ser examinados por la Corte frustrarían la voluntad democrática y la transparencia del proceso mismo de reforma constitucional.

Otros, por el contrario, aseguran que no existe un acto normativo reformativo de la Constitución. Plantean, de un lado, que el Presidente sí podía formular objeciones y el Congreso tramitarlas disponiendo el archivo definitivo del proyecto; y de otro, que como en cualquier caso el acto nunca fue promulgado no puede activarse la competencia de este tribunal.

A primera vista podría pensarse que la Corte carece de competencia en tanto las acciones de inconstitucionalidad están dirigidas contra un acto que no fue promulgado, conforme lo establece el artículo 379 Superior. Sin embargo, existen razones para llegar a una

conclusión diferente.

En efecto, como ya fue explicado, la supremacía y fuerza normativa de la Constitución sólo se puede garantizar materialmente a través de alguna forma de justicia constitucional, que comprende dos postulados: “uno es que el poder debe estar limitado; otro, que esa limitación ha de ser una tarea judicial”[157]. Por tanto, la premisa de que se debe partir en un Estado constitucional de Derecho es que “la Constitución sólo cobra sentido en cuanto norma con pretensión de validez y eficacia: es, como las demás normas, un mandato a ser cumplido. Por ello (también como ocurre respecto de las demás normas) exige una garantía, es decir, un mecanismo que asegure una reacción en caso de incumplimiento, defendiendo la efectividad de los mandatos contenidos en el texto constitucional (...) mediante los mecanismos de control de constitucionalidad de la actuación de los poderes públicos”[158].

De manera que siendo la Corte el juez natural para revisar los vicios de procedimiento o de competencia de los actos reformativos de la Constitución (art. 241-1 y 379 de la CP), ello comprende la facultad de determinar cuándo se está o no en presencia de un “acto reformativo”, por ejemplo en aquellos eventos en los cuales no se hace la promulgación mediante actuaciones contrarias a la Carta Fundamental.

En otras palabras, el Tribunal Constitucional está habilitado para corroborar si la no promulgación de una enmienda constitucional siguió los cauces institucionales. Piénsese, por ejemplo, en una reforma de origen popular refrendada siguiendo los cánones constitucionales y estatutarios, pero que finalmente no es promulgada por el Presidente de la República por calificarla de “inconveniente” o “inconstitucional”. ¿Puede este ser considerado como un acto que no es susceptible de control judicial por el solo hecho de no haber sido promulgado?

Adicionalmente, la Corte considera que esa discusión no quedó zanjada en la decisión que resolvió el recurso de súplica contra el auto de rechazo de las demandas D-9203 y D-9213, interpuestas respecto del mismo texto ahora acusado. En efecto, en el Auto 074 de 2013 esta corporación no resolvió si la falta de promulgación del acto ocurrió o no dentro de los parámetros fijados por la Constitución y la ley, decisión que, como se ha visto, no solo puede sino que debe ser susceptible de análisis constitucional.

Recuérdese que en la reciente Sentencia C-400 de 2013 la Corte reiteró que “en el diseño del sistema jurídico colombiano no tienen cabida normas y actuaciones excluidas del control constitucional, cualquiera sea su modalidad”[159].

Así las cosas, siendo la Corte Constitucional el juez de los actos reformativos de la Constitución, es necesariamente competente para pronunciarse en relación con las demandas contra los actos que se reclaman como tales por haber sido aprobados por el Congreso de la República, cuando se propone como vicio de procedimiento en su formación la falta de promulgación de la reforma por haberse formulado y aceptado objeciones gubernamentales respecto de aquellos (art. 241 y 379 CP).

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) Si en el proceso de formación de un acto legislativo el Gobierno Nacional está facultado para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

(ii) Si en ese contexto el Presidente de la República puede convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que se pronuncie sobre las objeciones presentadas; y si este a su vez puede aceptarlas y disponer el archivo definitivo del acto.

A partir de lo anterior podrá evaluarse si hay lugar o no a emitir un pronunciamiento de fondo cuando en el proceso de formación de un acto legislativo se han presentado objeciones por el Presidente de la República, las mismas han sido aceptadas por el Congreso, se ha archivado la reforma y en consecuencia el acto nunca ha sido promulgado.

Por razones metodológicas la Sala considera necesario hacer referencia al trámite impartido en el Congreso de la República al proyecto de Acto Legislativo 007 de 2011 Senado (acumulado con los proyectos números 9 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado) - 143 de 2011 Cámara, desde su presentación hasta la admisión de la objeción integral de inconveniencia general y el archivo de la reforma. A continuación abordará el análisis de los problemas jurídicos planteados y, en el evento en que haya lugar a un pronunciamiento de fondo, entrará a valorar los cargos de inconstitucionalidad formulados por los demandantes.

3.- Del trámite impartido al proyecto de acto legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

3.1.- Aspectos relevantes de la exposición de motivos

El proyecto de acto legislativo “por medio del cual se reforma la Constitución Política en asuntos relacionados con la justicia”, fue presentado por el Ministro del Interior y de Justicia el 4 de agosto de 2011 y publicado en la Gaceta del Congreso núm. 566 de la misma fecha.

La exposición de motivos fue presentada en dos partes. La primera es la introducción, en la que se indica en líneas generales la importancia de que exista una pronta y cumplida administración de justicia, teniendo como premisa la existencia de “cierto e indiscutible consenso en Colombia relacionado con el hecho de que la justicia no está operando adecuadamente”[160]. Añade que “[l]a ciudadanía reclama procesos ágiles y acceso al servicio público, mediante un proceso judicial de duración razonable. En todas sus manifestaciones, hoy la justicia colombiana se caracteriza por su morosidad y por haberse convertido en un nuevo factor de exclusión social, amén de la impunidad que se presenta en ciertas causas.”[161]

El Gobierno Nacional propuso como ejes temáticos de la reforma los siguientes:

- Seguridad jurídica (acciones de tutela e inconstitucionalidad y control previo de constitucionalidad);
- Acceso a la justicia y descongestión (funciones judiciales, derechos procesales de las

víctimas y desmonopolización del ejercicio de la acción penal);

- Aspectos institucionales (elección, requisitos, inhabilidades y edad de retiro forzoso de magistrados);
- Administración de la Rama Judicial (creación del Consejo Superior Judicial);
- Funciones disciplinarias (investigación disciplinaria para abogados, fiscales, jueces, magistrados, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República, magistrados de Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado);
- Juzgamiento de aforados ante la Corte Suprema de Justicia (investigación y juzgamiento de congresistas y otros aforados constitucionales, doble instancia, división de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y sistema acusatorio);
- Funciones nominadoras (cooptación para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República).

Así las cosas, la reforma constitucional estaba orientada a modificar los artículos 86, 116, 156, 174, 178, 186, 201, 231, 232, 233, 235, 237, 241, 250, 251, capítulo 7 del título VIII, 254, 255, 256, 257, 267, 272, 276 y 341 de la Constitución Política. En el ANEXO 1 se reseña el texto del articulado propuesto por el Gobierno Nacional.

La segunda parte de la exposición de motivos explica y sustenta las razones que justifican la enmienda constitucional, haciendo referencia concreta a cada una de las citadas disposiciones y a la propuesta de articulado.

3.2.- Modificaciones introducidas al proyecto y texto aprobado por las plenarias en la primera vuelta (incluida la comisión de conciliación)

El proyecto de Acto Legislativo fue radicado como 007 de 2011 Senado (acumulado con los proyectos números 9 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado) - 143 de 2011 Cámara. En el ANEXO 2 la Sala reseña cuáles fueron las modificaciones introducidas al proyecto por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, así como el texto conciliado en primera vuelta[162].

3.3.- Modificaciones introducidas al proyecto por las plenarias en la segunda vuelta (incluida la comisión de conciliación)

Tramitado el proyecto en segunda vuelta, con ocasión de las discrepancias presentadas entre las células legislativas, las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes conformaron una comisión accidental de conciliación, según lo previsto en los artículos 161 de la Carta Política y 186 de la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso). Dicha instancia consideró que en el análisis y estudio “se identificaron los artículos sobre los cuales no hay diferencias y aquellos en los cuales no hay mayor controversia y se decidió preferiblemente analizar artículo por artículo”[163], de manera que propuso un texto conciliado a la totalidad del proyecto.

El 20 de junio de 2012 las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes aprobaron el informe de conciliación, de lo cual dan cuenta las Gacetas del Congreso núm. 417 y 631 de 2012, respectivamente.

En el ANEXO 3 la Corte reseña cuáles fueron las modificaciones introducidas al proyecto en segunda vuelta por las plenarios de Senado y Cámara de Representantes, al igual que el texto conciliado.

3.4.- Objeciones formuladas por el Presidente de la República

El día 20 de junio de 2012 el presidente del Congreso remitió al presidente de la República “para su promulgación”, el proyecto de Acto Legislativo N° 07/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

Sin embargo, mediante escrito del 25 de junio de 2012, el Presidente de la República se abstuvo de tramitar la promulgación y en su lugar formuló objeciones al proyecto de acto legislativo por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Al respecto, anota que “[e]l Gobierno manifiesta que se abstiene de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devuelve con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, toda vez que en el trámite de sus disposiciones en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos”[164]. A continuación la Sala reseña las razones plasmadas por el Gobierno Nacional.

3.4.1. Procedencia de las objeciones

Destaca como motivos generales para objetar el proyecto de acto legislativo:

(i) Violación del proceso de reforma constitucional que, en algunos casos, ha implicado “exceso evidente en el ejercicio de las competencias de la Comisión de Conciliación”[165]; y

(ii) Graves defectos de articulación en el ordenamiento jurídico, “lo que las convierte [se refiere a las disposiciones de la enmienda constitucional] en piezas altamente inconvenientes para el funcionamiento del Estado, para la administración pública, especialmente para la Administración de Justicia, y para la vigencia de derechos y garantía públicas de los asociados”[166].

En cuanto a la posibilidad de acudir a otras alternativas para evitar la entrada en vigencia del proyecto de acto legislativo demandado, opina que “no existe en el ordenamiento jurídico nacional un recurso jurídico inmediato que garantice con reconocida eficiencia la preservación de la integridad de la Constitución frente a vulneraciones manifiestas o groseras del procedimiento de reforma”[167], lo que ubica al Gobierno ante una “paradoja colosal: la norma más importante del ordenamiento, el estatuto primordial de la Nación, se encuentra desprotegido frente a los abusos que pueden cometerse en el ejercicio de sus propios mecanismos de reforma. La Constitución es más vulnerable que una ley ordinaria,

incluso, más que un decreto reglamentario. Se encuentra inerte frente a la violación de su propio régimen de transformación. La norma más poderosa de la Nación es, a su vez, la más frágil y la más expuesta de ellas.”[168]

De esta manera, sostiene, la remisión del proyecto de acto legislativo para que se lleve a cabo la promulgación en el Diario Oficial, “no es un mero formalismo, ni (...) un gesto de cortesía institucional”. Sobre el particular, dice:

“En un escenario desprovisto de la posibilidad de objetar los proyectos de actos de reforma a la Constitución, el gobierno solo representa el papel pasivo de convidado de piedra: un simple actor cuya única línea en el libreto lo obliga a publicar la reforma en el Diario Oficial.

¿Qué sentido tiene, entonces, que la reforma se envíe al Presidente de la República? Si este no tiene alternativa alguna a la de promulgarla, ¿por qué la ley ordena que se remita al Presidente de la República y no le impone esta obligación al Presidente del Congreso? ¿Qué función relevante, desde el punto de vista institucional, político, jurídico, etc., cumple el Presidente de la República en esta remisión sin sentido? Ninguna, evidentemente.

Por ello, es este escenario, la única conclusión sensata y verdaderamente afortunada, (...) es que la remisión del proyecto de acto de reforma al gobierno para efectos de su promulgación busca permitirle manifestar sus objeciones antes de proceder a la publicación, si fuere el caso, como aquí lo es. Una conclusión distinta iría en contra del criterio de efecto útil que inspira la interpretación de las normas constitucionales, criterio según el cual, las normas de la Carta Fundamental han sido aprobadas con el propósito de que cumplan una finalidad específica, y no para que no ejerzan ningún efecto o para que cumplan una función banal.”

En definitiva, señala como razones que justifican que la institución de las objeciones gubernamentales no es incompatible con el proceso de aprobación de los actos legislativos, las siguientes: (i) no está expresamente prohibida por la Constitución y es una figura que se articula adecuadamente con el trámite de aprobación de los actos legislativos, además de que su aplicación puede darse por expresa remisión del Reglamento del Congreso[169]; (ii) no existe precedente constitucional “concreto, directo, explícito, fruto de la reflexión profunda y reposada de los Magistrados de la Corte Constitucional acerca de la posibilidad de que un gobierno presente objeciones contra actos reformativos de la Constitución”[170]; (iii) es una manifestación del principio de colaboración armónica, “por lo que debe entenderse que el Presidente de la República no obstruye la voluntad legítima del Congreso cuando las formula, sino que colabora con la conservación del orden constitucional al ponerle de presente irregularidades graves que pueden presentarse en el trámite de la reforma de la Carta”[171], ni constituyen un veto; (iv) los mecanismos ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico para controlar la legitimidad del proceso de reforma constitucional, no brindan una solución inmediata para evitar la entrada en vigencia de actos legislativos “en los que se hayan verificado graves afectaciones de orden constitucional que pongan en peligro la estabilidad institucional y la vigencia de los derechos y garantías públicos”[172]; (v) responde a la necesidad de asegurar la existencia de la Carta Política “y garantiza la vigencia plena de sus valores y principios, y la de los derechos y deberes en ella incorporados”[173]; y (vi) buscan la preservación del proceso de reforma constitucional, “derivado de la jerarquía suprema de las normas de la

Carta.”[174]

3.4.2. Objeciones por inconstitucionalidad que tienen origen en los vicios provocados por el desbordamiento de la competencia de la comisión de conciliación “que exponen en forma grave la institucionalidad judicial”, y por desconocimiento de otros aspectos del trámite legislativo

Luego de hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha encontrado compatible la conformación de comisiones de conciliación con el proceso legislativo constituyente, siempre y cuando se presenten discrepancias o diferencias en los textos aprobados por cada una de las plenarias, trámite que en cualquier caso debe atenerse a los principios de identidad y consecutividad, “so pena de exceder el límite material de la competencia que se ejerce en dicha instancia”[175], presenta las siguientes objeciones:

(i) En relación con el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución Política, en lo que se refiere a la función de investigación y acusación de los funcionarios allí mencionados, “[n]inguna diferencia existió en la voluntad de ambas Cámaras en cuanto a que ese fuera el diseño institucional para la investigación y acusación que operaría en los asuntos contra esos altos funcionarios”[176], en tanto al finalizar el trámite legislativo ambas cámaras fueron coincidentes en señalar “que la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscales ante la Corte Suprema de Justicia), sería la autoridad responsable de la investigación y acusación de los funcionarios allí mencionados”[177], y su juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, agrega, sin competencia alguna la comisión “eliminó la frase ‘previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscales ante la Corte Suprema de Justicia’ con lo cual despojó a dicha autoridad de la referida atribución de investigación y acusación y, adicionalmente, añadió la palabra ‘Investigar’ al inicio del texto, dejando entonces en cabeza de la Corte Suprema de Justicia la atribución de investigar y acusar a los funcionarios a los que alude el numeral, como agregada a la que tenía de sólo juzgar a dichos funcionarios.”[178]

Añade que “la voluntad coincidente e inequívoca de las plenarias (sic) Cámaras en cuanto a que la investigación y juzgamiento quedará en cabeza de autoridades separadas, resultó abiertamente desconocida e instrumentalizada para adoptar una fórmula normativa que la contradujo en forma evidente, lo cual resulta suficiente para acreditar el vicio que se genera por esta causa, es decir, la voluntad de las plenarias no era otra que la de que la Fiscalía General de la Nación hiciera las veces de ente investigador y acusador y la Corte Suprema de Justicia, las de juzgador.”[179]

Concluye que dicha modificación “expone la institucionalidad judicial y, en particular, a la Fiscalía General de la Nación a paralizar cerca de 1.500 investigaciones a su cargo sobre esos funcionarios, así como a la eventualidad de que los que estén detenidos queden en libertad.”[180]

Así mismo, hace referencia a la modificación del numeral 2° de la misma disposición (art. 235 CP), que incluye a los secretarios generales de Senado y Cámara como funcionarios con

fueron especiales, cuya investigación y juzgamiento le correspondería a la Corte Suprema de Justicia, lo cual atenta contra el principio de consecutividad.

Por otra parte, asevera que la inclusión de los funcionarios previstos en el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución, a fin de que la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia adelante la etapa de investigación penal, “comporta el desconocimiento flagrante del principio de consecutividad”[181] y conlleva el otorgamiento de “una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates parlamentarios, cual es la prevista en el párrafo 2° del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser ‘privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firme en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito.’”[182] Precisa que la adición del mencionado numeral, “comporta además graves problemas de inconveniencia, dado que un enorme catálogo de funcionarios públicos gozarían de esta garantía, que está dada y diseñada únicamente para proteger el ejercicio de ciertos cargos, claramente determinados por el constituyente derivado.”[183]

Finalmente, cuestiona el modelo diseñado para la elección de los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia, porque si bien hubo diferencias entre lo aprobado en sexto y octavo debate, la intención de las plenarias siempre fue garantizar el principio de imparcialidad. En tal virtud anota que “el texto conciliado no es una mera ‘fórmula nueva’ para allanar las diferencias sino que se trata de un artículo nuevo con cuya creación la Comisión de Conciliación se excede en el ejercicio de sus competencias por cuanto implica una alteración sustancial del artículo”[184], a lo que agrega, la inconveniencia de que “sean los miembros de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia -quienes, dicho sea de paso, serían los competentes para decidir la segunda instancia de los procesos penales contra los aforados según el párrafo 3° del mismo artículo del texto conciliado- quienes presenten tres (3) de las ternas para elegir a los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación, por cuanto no habría una verdadera garantía de independencia e imparcialidad de los unos frente a los otros, en grave perjuicio de las garantías procesales de los aforados.”[185]

(ii) Respecto de los artículos 183 y 184 de la Carta Política, que aluden a la acción de pérdida de investidura para los congresistas, muestra que en la plenaria del Senado el régimen acogido fue el de gradualidad, mientras que en el pleno de la Cámara el mismo se elimina; y en lo concerniente a la violación de las inhabilidades, se trasladó a la acción de nulidad electoral, “lo cual se entendió como una depuración de las causales que consultaría la gravedad de las infracciones.”[186]

Refiere que en el octavo debate la Cámara de Representantes desconoció el principio de consecutividad al extender el procedimiento de la acción de pérdida de investidura a los demás procesos en los que estén involucrados congresistas que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “lo cual rompe la conexidad con los temas antes aprobados”[190].

(iii) Sostiene que la inclusión del numeral 2° del artículo 135 de la Carta Política, en el párrafo 2° del artículo 178 de la Constitución, igualmente desconoce la consecutividad que debe caracterizar el procedimiento legislativo constituyente, en tanto “se adicionó una

nueva categoría de aforados [secretarios generales de Senado y Cámara] que no habían sido tenidos en cuenta durante todo el trámite anterior que surtió el Proyecto de Acto Legislativo”, hasta el sexto debate cuando no fue un tema debatido y aprobado en la primera vuelta, por lo que “resulta difícil encontrar un vínculo de conexidad material, teleológica, causal o sistemática que permita concluir que la inclusión tardía en el trámite [de dichos funcionarios] (...), dentro del grupo de aforados especiales, se amparaba en la consideración según la cual ‘el tema’ venía tratándose en estadios anteriores de dicho trámite, por lo cual tal adición no resultaba plausible ni jurídicamente viable.”[191]

3.4.3.- Objeciones por inconveniencia

En sentir del Gobierno Nacional, su procedencia está justificada en la grave situación que ocasionaría la entrada en vigencia de algunas disposiciones del proyecto de acto legislativo. Las objeciones presentadas fueron las siguientes:

3.4.3.1. Inconveniencia de prescindir de una norma relacionada con el antejuicio político y fuero de algunos funcionarios que actualmente lo ostentan

Anota que la iniciativa aprobada en octavo debate en la Cámara de Representantes, incluía como atribución especial de esa célula legislativa la de presentar ante el Senado la solicitud de antejuicio político para el Presidente de la República o a quien haga sus veces y el Vicepresidente de la República, por conductas que pudieran constituir delitos, causales de indignidad o mala conducta, o faltas disciplinarias o fiscales, según la Constitución y la ley, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, supuesto en el cual sólo tendría aplicación por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones. Empero, recalca que la comisión de conciliación excluyó la última precisión lo cual implica que “aun cuando se les investigue por acciones ejecutadas con ocasión de sus funciones, podrían ser objeto de investigación y juzgamiento, sin considerárseles la posibilidad de antejuicio político ante el Congreso, ni investigación y juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.”[192]

Con todo, destaca que “el adelantamiento de antejuicios políticos en asuntos contra el Presidente de la República y Vicepresidente por parte de la Cámara de Representantes asegura un proceso que corresponde a la jerarquía de dichos funcionarios, a la importancias de sus respectivas investiduras, así como a las responsabilidades constitucionales y legales que les ha asignado el marco constitucional y legal.”[193]

3.4.3.2. Inconveniencia de la distribución de funciones entre los tres niveles del Sistema Nacional de Gobierno y Administración[194]

Sobre este particular, el Presidente de la República presenta un cuadro comparativo de los textos aprobados por las plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes en sexto y octavo debate respectivamente, así como el que fue objeto de conciliación, en el que quedaron precisadas las funciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Junta de Gobierno Judicial y la Sala Ejecutiva de Administración Judicial, para concluir que la distribución de atribuciones “resulta altamente inconveniente, por cuanto al asignársele tantas y tan detalladas competencias a la Sala de Gobierno Judicial en materia de ejecución, y no solo de dirección y diseño de política, se desnaturalizaría su carácter de ente rector u

órgano superior de decisión y planeación de grandes políticas, planes y proyectos, al punto de confundirse con algunas de las funciones de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial la cual, en ese caso, se tornaría absolutamente redundante.”[195] Agrega que “[l]o anterior daría lugar, además, a la colusión o confusión de ciertas competencias y a la necesidad de dotar a la Sala de Gobierno Judicial de un aparato burocrático de apoyo a la gestión, que en nada se compadece con el diseño pretendido y que incluso, podría llevar a la destinación de tiempo completo de los miembros de esta Sala, lo cual, por la naturaleza de sus cargos, resulta a todas luces de imposible cumplimiento.”[196]

En cuanto a las funciones asignadas al Director Ejecutivo de Administración Judicial, estima que “son demasiado robustas (...), lo cual implica un desquicio del sistema como fue pensado en tres niveles de dirección, gestión y ejecución, con graves repercusiones para el manejo de los cuantiosos recursos que maneja la rama judicial, amén de los recursos adicionales que la misma reforma establece de manera transitoria.”[197]

Opina que el modelo adoptado por la Comisión de Conciliación, además de desnaturalizar el diseño de tres niveles con funciones claramente definidas, “aumentaría la presión burocrática sobre el primero de tales niveles y empoderaría excesivamente al Director Ejecutivo de la Rama Judicial, derivando en un esquema aún menos eficiente que el actualmente vigente, con lo que se defraudaría toda la finalidad del acto legislativo.”[198]

3.4.3.3. Inconveniencia de suprimir el régimen de transición mientras se surte el reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y ausencia del mismo para adelantar los procesos que contra aforados constitucionales cursan en la Corte Suprema de Justicia

Indica que la plenaria de la Cámara de Representantes en octavo debate, incluyó la transición para la entrada en funcionamiento de los organismos que asumirían las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, lo cual no ocurrió en el pleno del Senado de la República en sexto debate. Así mismo, anota que el texto conciliado no “prevé un régimen de transición para el remplazo (sic) de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tal y como sí lo estipuló el texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara en segunda vuelta.”[199] De esta manera, destaca que “la exclusión de la norma que garantizaba un período de transición para la entrada en funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial y de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, en reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, genera un efecto claramente inconveniente para la garantía del derecho al acceso a la Administración de Justicia, pues impide el empalme con la nueva estructura administrativa de la Rama Judicial. La supresión de esa norma tiene el efecto de producir un traumatismo severo en la preservación de este derecho, al no establecer qué órgano asumirá transitoriamente el cumplimiento de las funciones que se requieren para garantizar la continua operación administrativa de la justicia, en tanto se cumplen las actividades propias que exigen la puesta en marcha de las instancias propuestas en el Proyecto de Acto Legislativo.”[200]

De otra parte, manifiesta que la ausencia de normas de transición en el informe de conciliación para los procesos en curso ante la Corte Suprema de Justicia de aforados

constitucionales, conlleva “una situación de limbo jurídico, altamente inconveniente de cara a los principios constitucionales de celeridad, eficacia y eficiencia que presiden el recto ejercicio de la función judicial, y además ponen en entredicho la eficacia del derecho de acceso a la justicia. El vacío sobre la determinación del régimen legal aplicable para el juzgamiento de los aforados en el nuevo sistema, así como la ausencia de una norma que fije plazo para la elección de los nuevos magistrados de las salas de Investigación y Calificación y de Juzgamiento de la Corte Suprema de Justicia, generarán la paralización de los procesos en curso. El Gobierno detecta que este vacío regulatorio favorece a los actuales investigados.”[201]

3.4.3.4. Inconveniencia del régimen de pérdida de investidura diseñado en la comisión de conciliación

Además de reiterar los motivos que llevaron a objetar el mismo tema por razones de inconstitucionalidad, aduce los motivos de inconveniencia en los siguientes términos: (i) el régimen de pérdida de investidura no puede ser subjetivo, proporcional ni gradual en su sanción, en la medida en que no se trata de un proceso de naturaleza disciplinaria, toda vez que su finalidad “es la protección del principio de representación política”[202]; (ii) la gradualidad desnaturaliza la acción y la hace nugatoria, teniendo en cuenta “que en la práctica ninguna de las causales consagradas en la reforma, tendrían vocación de prosperidad en razón a que sería casi imposible, dada la obligación de demostrar ‘el dolo’ o la ‘culpa’ en la conducta”[203], como sería el caso del conflicto de intereses o la gestión de negocios; y (iii) no es conveniente eliminar el régimen de inhabilidades, en tanto es el que admite eventualmente un análisis subjetivo, lo cual armoniza con el modelo incorporado por la comisión de conciliación.

3.4.3.5. Inconveniencia del fuero especial otorgado a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes

Señala el escrito que no existe un principio de razón suficiente, ni está informado sobre parámetros de proporcionalidad que se extienda la garantía foral a los secretarios generales de ambas células legislativas, teniendo en cuenta que sus funciones y responsabilidades “son de estirpe meramente administrativas, de coordinación, de verificación y de control al interior del Congreso de la República, las cuales resultan ajenas y distintas a la labor legislativa propiamente dicha, resultando excesivo y gratuito el fuero que en su favor prohíja y establece la reforma, y que implica, (...) un antejuicio político ante el Congreso y un aforamiento ante la Corte Suprema de Justicia.”[204]

3.4.3.6. Inconveniencia de la totalidad del proyecto de acto legislativo

Para terminar, el Presidente de la República pone de presente las dificultades que acarrearía para la Rama Judicial la entrada en vigencia de la enmienda constitucional e indica que a pesar de que el articulado no fue objetado en su totalidad, los reparos sobre la legitimidad y la inconveniencia de algunas de sus disposiciones son suficientes para desarticular la totalidad de la reforma constitucional. Así lo indica en su escrito:

“[D]ada la gravedad de estas irregularidades y las previsibles consecuencias que su implementación podría generar en la estabilidad institucional del país, en la efectiva

prestación del servicio de Administración de Justicia y en el desarrollo transparente de la actividad parlamentaria, el Gobierno Nacional se permite objetar la totalidad del articulado aprobado por el Congreso.

En efecto, no obstante que el Gobierno no tiene objeciones respecto [de] los artículos que no fueron expresamente enunciados en este escrito, los reparos sobre la legitimidad de las disposiciones desarticulan inconvenientemente la reforma, desprestigiando con ello todo el proceso de modificación constitucional (...). Por ello, el hecho de que algunos artículos de la reforma permanezcan como fueron aprobados podría generar un daño muy serio a la Constitución Política, en la medida en que algunas de sus disposiciones podrían no ser consistentes con el resto de sus normas.”[205]

En definitiva, destaca que “las objeciones particulares contra las disposiciones en las que se detectaron graves deficiencias de procedimiento y contenido tienen la magnitud de afectar la totalidad del acto en virtud de que han tendido un manto de ilegitimidad sobre todo el articulado del acto legislativo.”[206]

3.5.- Consideración y aprobación de las objeciones presidenciales

En la misma fecha en que fueron formuladas las objeciones gubernamentales (25 de junio de 2012), el Presidente de la República dictó el Decreto 1351 de 2012, “por medio del cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias” (27 y 28 de junio de 2012), con el objeto de que “el Congreso de la República examine prontamente las objeciones que han sido publicadas, a fin de que tanto las autoridades públicas como los ciudadanos conozcan el destino de la reforma constitucional que a todos interesa y concierne, y tenga certeza jurídica sobre la reforma constitucional.” Dicha determinación se apoya en las siguientes consideraciones: (i) el artículo 138 de la Carta Política dispone que el Congreso de la República se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias, “pero en modo alguno limita la naturaleza de las materias o asuntos de que puede ocuparse en una y otra clase de sesiones”; (ii) el artículo 375 de la Constitución establece que el trámite de los actos legislativos tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual está cumplido en el proyecto de acto legislativo objetado; y (iii) el trámite de las objeciones es distinto al de aprobación del acto, no resultando aplicable la limitación temporal prevista en el citado artículo 375.

Para tal fin fue designada una comisión accidental conformada por Senadores y Representantes, quienes en el informe presentado[207], luego de encontrar razonables las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de enmienda constitucional, concluyen “que ante la contundencia de los argumentos de objeción que han sido expuestos por el Gobierno Nacional, que encontramos fundados y razonables, específicamente el de la Objeción integral de inconveniencia general, que afecta la totalidad del proyecto, haciéndolo insubsanable, nos permitimos proponer a las honorables Plenarias de Senado de la República y de la Cámara de Representantes: Admitir la Objeción de inconveniencia general, que presentó el Gobierno Nacional al Proyecto de Acto Legislativo (...), y en consecuencia votar afirmativamente la objeción integral y su consecuente archivo definitivo e inmediato.”[208]

En sesión del 28 de junio de 2012, las plenarias del Senado de la República y la Cámara de

Representantes acogieron la objeción de inconveniencia general del proyecto de acto legislativo propuesta por la comisión accidental y, en consecuencia, dispusieron su archivo definitivo, decisión que fue publicada en las Gacetas del Congreso núm. 576 y 584 de 2012, respectivamente.

3.6.- Balance general del trámite de enmienda constitucional

La descripción efectuada de los cambios de los contenidos normativos del proyecto de acto legislativo demandado, a lo largo de los debates en el Congreso de la República, incluida la comisión de conciliación conformada al finalizar la segunda vuelta, tiene por objeto presentar algunas conclusiones que aportarán elementos de juicio en los desarrollos ulteriores de esta providencia.

En primer lugar, de la exposición de motivos de la iniciativa legislativa de origen gubernamental se tiene que su finalidad estaba encaminada a garantizar una pronta y cumplida administración de justicia, “mediante un proceso de duración razonable.” Con tal propósito, los aspectos más representativos de la versión original del proyecto de reforma constitucional fueron los siguientes: (i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) otorgamiento de funciones jurisdiccionales a determinados funcionarios judiciales, autoridades administrativas, notarios, centros de arbitramento y/o de conciliación y abogados; (iii) eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar creación del Consejo Superior Judicial (conformado por la Sala de Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial)[209]; (iv) inclusión del Vicepresidente de la República para que, en el marco de la función judicial atribuida al Congreso, se investigara y juzgara por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, respectivamente; (v) incorporación del principio de doble instancia en los procesos penales para los Congresistas ante la Corte Suprema de Justicia y aplicación únicamente para los delitos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo; (vi) elección, requisitos, inhabilidades y edad de retiro forzoso de magistrados de altas cortes, sin incluir extensión del período individual; (vii) inclusión del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia para acusar a los funcionarios señalados en el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución, incluidos los congresistas; (viii) ampliación del control previo o preventivo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional; (ix) derechos de las víctimas en el curso de la investigación y juzgamiento en el proceso penal y desmonopolización del ejercicio de la acción penal; y finalmente, (x) inclusión expresa de la no reelección de Contralor General de la República y postulación de la terna para Procurador General de la Nación sólo por el Presidente de la República.

En segundo lugar, el proceso deliberativo de formación del proyecto de enmienda constitucional conllevó discrepancias en los contenidos normativos entre las Cámaras, de lo cual dan cuenta los cuadros comparativos (ANEXOS) en los que se muestran los textos aprobados por las plenarios del Senado de la República y la Cámara de Representantes, que al final de cada período ordinario hicieron necesaria la conformación de comisiones de conciliación (art. 161 de la CP y 186 de la Ley 5ª de 1992). Empero, fue con ocasión de la segunda comisión accidental, es decir, al cabo del octavo debate, que se presentaron serias y profundas desavenencias respecto de la competencia funcional de esa instancia legislativa, circunstancia que motivó al Gobierno Nacional a formular objeciones por razones

de inconstitucionalidad e inconveniencia, absteniéndose, en consecuencia, de tramitar la promulgación de la reforma, en la medida en que el fin de la enmienda constitucional se desdibujó sustancialmente.

En tercer término, el Presidente de la República cimenta las objeciones de inconstitucionalidad en el desbordamiento de la competencia de la comisión de conciliación, exponiendo gravemente la institucionalidad judicial, y en el desconocimiento de principio de consecutividad. Sobre ese particular fue categórico en afirmar que: (i) respecto del numeral 4° del artículo 235 de la Carta Política no existió ninguna diferencia en cuanto al diseño institucional para la investigación y juzgamiento de los funcionarios allí indicados, resultando excesivo suprimir la función de investigación que estaba a cargo de la Fiscalía General de la Nación y agregarla de un solo plumazo a la Corte Suprema de Justicia, rompiendo con ello la esencia del sistema acusatorio; agrega que se extendería el beneficio de no poder ser privados de la libertad sino con posterioridad a la firmeza de la resolución de acusación, a menos que fueran aprehendidos en flagrancia, lo cual cobijaría a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a quienes, adicionalmente, se les otorgó la categoría de aforados especiales; (ii) es inconveniente el modelo diseñado para elegir a los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia, en tanto la Sala Plena de dicha corporación, que actuaría como segunda instancia, tendría la potestad de presentar tres (3) ternas para elegir integrantes de la Sala; y (iii) la fórmula permisiva acogida para el régimen de pérdida de investidura (gradualidad y eliminación del régimen de inhabilidad) produjo una combinación de dos sistemas claramente incompatibles y diferentes.

Circunscribiéndose igualmente al trámite de la comisión de conciliación, el Presidente de la República presenta como razones de inconveniencia para la entrada en vigencia de algunas de las disposiciones del proyecto: (i) la eliminación del antejuicio político para el Presidente de la República o quien haga sus veces y el Vicepresidente de la República, por hechos u omisiones ocurridos en el ejercicio de sus funciones; (ii) la desnaturalización en el diseño de los tres niveles en los órganos de administración de la Rama Judicial, al punto que destaca el inconveniente paralelismo en las funciones asignadas a la Sala de Gobierno Judicial y a la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, a lo que añade el robustecimiento o empoderamiento del Director Ejecutivo de Administración Judicial desde el punto de vista funcional; (iii) la eliminación del régimen de transición mientras es reemplazada la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y para los procesos que cursan ante la Corte Suprema de Justicia contra aforados constitucionales; (iv) el modelo diseñado para el régimen de pérdida de investidura de los congresistas; y (v) la extensión del fuero constitucional a los secretarios de la Cámara de Representantes y el Senado de la República y, por consecuencia, la posibilidad de que sean destinatarios del antejuicio político y del juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.

Así mismo, pone en evidencia que aun cuando no haya sido objetada la totalidad del articulado, los reparos de legitimidad que recaen sobre algunos de sus contenidos son suficientes para irradiar la totalidad del proyecto de acto legislativo, dado que su implementación generaría un impacto negativo en la institucionalidad del país y en la efectiva prestación del servicio de administración de justicia. De allí que haya objetado por inconveniente la totalidad de la enmienda constitucional.

En definitiva, esas razones de inconstitucionalidad e inconveniencia en las que se apoya el escrito de objeciones gubernamentales, y que ciertamente muestran la grave y profunda mutación que sufrió el proyecto entre lo aprobado en los debates y la comisión de conciliación, llevaron a que la comisión accidental designada encontrara motivos suficientes, fundados y razonables, para proponer a las plenarios de las cámaras la admisión de la objeción de inconveniencia general, la cual fue acogida y condujo al archivo definitivo e inmediato de la iniciativa que pretendía reformar la Constitución en temas relativos a la administración de justicia.

La consideración del informe de conciliación se llevó a cabo en el Senado de la República el 20 de junio de 2012[210]. En la presentación que efectuó el senador Jesús Ignacio García Valencia destacó los siguientes puntos: (i) descongestión judicial; (ii) reorganización de la administración judicial; (iii) eliminación del Consejo Superior de la Judicatura; (iv) antejuicio político para los altos dignatarios del Estado; (v) pérdida de investidura; y (iv) doble instancia para los aforados. Posteriormente, el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, en su intervención señaló:

“Lo primero es que está claro que ese proyecto no atiende las necesidades de los colombianos con respecto a la justicia, que ningún colombiano se haga ilusiones pensando que sus problemas van a ser debidamente atendidos en cuanto a necesidades de la justicia.

Por el contrario, se utilizan los problemas para avanzar en la privatización de la justicia, que es difícil que una cosa más retardataria que eso, porque privatizar implica negar el derecho y es nada menos que el derecho a la justicia y se aumenta además el poder del Presidente de la República y del poder del ejecutivo en relación con la Rama Judicial, o sea que se vulnera nada menos que la separación de los poderes. Si uno le pide a un computador bien poderoso que le diseñe una reforma a la justicia bien reaccionaria, le sale esta, le sale esta, no tengo la menor duda, pero además lograron una hazaña, la empeoraron en la conciliación, yo no pensé que lo lograrán y sin embargo lo lograron.

La empeoraron en la conciliación porque le aumentaron los poderes al Presidente de la República, en relación con lo que tiene que ver con el juzgamiento de los congresistas y le aumentaron las gabelas a los propios congresistas, gabelas que se nos están volviendo un descrédito para el Congreso de Colombia. Yo defiende la idea, por supuesto, de la doble instancia y ese tipo de cosas, pero es que aquí se les fue la mano en canonjías y por supuesto también fue bien impresentable lo que se le hizo a los Magistrados de las Altas Cortes, bochornoso realmente el espectáculo, ha quedado muy mal el Congreso de Colombia, clamo al cielo para que se sepa que el Polo votó negativamente esa reforma.

Por último, señor Presidente, porque le advertí que iba a ser supremamente breve, el trámite que se hizo en el día de ayer es abiertamente ilegal y ya son muchas las organizaciones ciudadanas que han anunciado que van a demandar por inconstitucional el proceso. Cuáles fueron las grandes ilegalidades para mencionar solo las del día de ayer, aquí se votó el anuncio a esta votación, se votó como a eso de las seis y media, siete de la noche y aquí a las nueve y veinticinco de la noche no había llegado, según me certificó un documento que me entregó el Secretario que aquí tengo, no había llegado una conciliación

firmada. Aquí había un papelito, pero en ningún momento se nos mostró una conciliación firmada, o sea, que se llamó a votar una conciliación que no existía y lo mismo pasó en la Cámara. En la Cámara apenas votaron la conciliación ayer, como a eso de las diez y media de la noche, en la Cámara por lo menos respetaron la apariencia y solo se votó el anuncio a la conciliación, cuando la conciliación estaba debidamente registrada.

Pero cometieron un crimen, que si se quiere es peor, y es que cuando el Representante a la Cámara Germán Navas Talero le pidió al Presidente de la Corporación, de la Cámara Representantes, que se verificara el quórum para poder votar, es obvio porque votar sin quórum es mucho adefesio y una reforma a la justicia, el Presidente Gaviria se negó a verificar el quórum y se votó en montonera a pupitrazo limpio, cuando era evidente que no había quórum reglamentario.

A nuestro juicio es notorio que con estas dos consideraciones, pero podría haber más, está inhabilitada esa Reforma Constitucional para pasar, esperemos que las influencias del Gobierno Nacional en las Altas Cortes no sea capaz de instaurar una nueva etapa de tragedias para este país, que tiene que ver con que las cortes actúen menos con la independencia que se supone deben actuar. Entonces confirmar, señor Presidente, en esta constancia que me tendrá que reconocer que es brevísima, que definitivamente lo que se hizo es una cosa por completo indeseable, aquí unirme al clamor de la gente de la Rama Judicial que dice reforma sí, porque se necesita una Reforma a la Justicia pero este proyecto por supuesto es un proyecto por completo indeseable. Muchas gracias, señor Presidente” (Las subrayas son agregadas).

Por su parte, el Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona al concedérsele el uso de la palabra, sostuvo:

“Gracias, Presidente. Yo había sido ponente, Presidente, en la Comisión Primera y ante la Plenaria de este Proyecto de Acto Legislativo de Reforma Constitucional que acompañé en la primera vuelta de la reforma, en la esperanza en que muchos de los esperpentos que se venían planteando pudieran haber sido corregidos en el camino. Sin embargo, en la segunda vuelta nos dimos cuenta por la posición obtusa del Gobierno de que no habría lugar a defender autonomía de la rama jurisdiccional y que ella iba a ser lesionada seriamente. Por eso, adoptamos una postura de nuestra ponencia a solicitar el archivo de esta iniciativa. (...)

En segundo lugar, ya quiero decir, honorables Senadores y Senadoras, que esta reforma me parece a mí absolutamente inconveniente para el país. La desjudicialización significa quitarle a la justicia lo que es de la justicia, y entonces en lugar de haber hecho una reforma projusticia, hemos hecho una reforma contra la justicia. Esa reforma contra la justicia se expresa en la medida en que a la Rama Jurisdiccional se le han quitado competencias que le son propias por la naturaleza de sus funciones jurisdiccionales para trasladárselas a empleados administrativos, a empleados jurisdiccionales, a notarios y a abogados particulares. (...)

Pero además, además, Presidente, me parece que el tema de los fueros no ha sido bien articulado. El tema de los fueros no ha sido bien articulado, lo había dicho en la sesión anterior y le llamé mucho la atención a los ponentes, diciéndoles qué fuero vamos a hablar,

de fuero frente a delitos, fuero frente a faltas disciplinarias, a indignidad, a temas fiscales; precisemos muy bien, dije yo. Si es aforamiento de delitos, ¿lo hacemos frente a todos los delitos? Porque a veces se habla de todos los delitos, a veces se habla de delitos comunes, a veces se habla de delitos relacionados con las funciones y no se enmarcan las diferencias de procedimientos o de entes competenciales, ahí hay un gran desastre.

En el tema, (...) de la pérdida de investidura, me parece que se ha perdido esa figura que traía la Constitución de 1991, al introducirse el criterio subjetivo del dolo o la culpa. Antes la pérdida de investidura se daba frente al principio objetivo, ahora prima el principio, ahora si no hay dolo o culpa no habrá lugar a suspensión o pérdida de investidura.

En segundo lugar, antes era pérdida de investidura, ahora se habla de suspensión de investidura, sujeta al principio de proporcionalidad y la suspensión no podrá ser superior a un año. Adendo, están todos los otros temas de la segunda instancia en la que yo comparto la reforma, yo la comparto en ese tema. Pero lo que sí no comparto es que esta reforma se constituya en una reforma temeraria, contra los ciudadanos que quieran denunciar a los congresistas, y es temeraria porque dice que ciudadano que formule una denuncia que puede resultar sin objetividad será condenado en costas.

Ahí se plantea el temor frente al ciudadano para que él pueda acudir pero además prácticamente se le exige a ese ciudadano que sea prácticamente un abogado, que haga una relación de hechos, que haga una relación de pruebas y hasta que haga una relación pormenorizada de la causal, de la causal jurídica; es decir, casi que un concepto de violación que es casi técnica de casación y lo digo porque yo soy administrativista. De manera que allí me parece supremamente grave esta reforma. (...)

Por eso, Presidente, he dejado mi constancia sobre la inconstitucionalidad de trámites, de trámite irregular de esta reforma y sobre todo he tratado de apuntar algunos temas sobre la inconveniencia de este proyecto de ley. Lamento que la celeridad, la celeridad con que se está tramitando esta reforma no pudiera dejarme hacer una intervención en extenso para mostrar además cómo la reforma es incongruente y como tiene muchos vicios, muchos errores en cuanto a la nominación del nuevo sistema que ha de administrar la justicia.

Hay nombres errados, contradictorios, dentro de la Reforma Constitucional, lo que indica la rapidez, la esquizofrenia legislativa que yo he denunciado de la que sufre esta reforma. Esta reforma no sale mal porque sus componentes, porque quienes la han impulsado sean malos congresistas, sino porque aquí no hay el tiempo suficiente para pensar”.

Enseguida en un aparte de su intervención el Senador John Sudarsky Rosebaum, dijo:

“[E]sta última conciliación que tuvo en el artículo actual 6º de la conciliación, en el cual se eliminan las inhabilidades para la pérdida de investidura resulta difícil tragar, porque finalmente lo que permite es una gran cantidad de impunidad con respecto a actos que se habían prohibido específicamente y constitucionalmente. Se nos ha dicho que por la vía de la nulidad este tema, digamos, no permitiría que prosperara nadie que tuviera una inhabilidad en posesionarse como Senador o Representante, como congresista a las Cámaras a las cuales pertenecemos. (...)

En ese sentido, me parece que en aras de la transparencia y la responsabilidad con los electores, esta reforma a la justicia le ha dado un golpe adicional a la idea de la rendición de cuentas y en ese sentido me parece un retroceso democrático en las épocas en las cuales simplemente era muy fácil tener, que fueron eliminados en la Constitución de 1991, para pertenecer a esta Cámara.

Así que por ello, como he anunciado, votaré negativamente a un proyecto que hubiera podido ser excepcional, y que en el último momento, en el proceso de conciliación, manchó su legitimidad. Muchas gracias, señor Presidente”.

A su turno, el Senador Carlos Alberto Baena López puso de presente el sentido negativo del voto del Partido MIRA, así:

“Presidente, el Movimiento Mira va a votar negativo, como ya lo había venido haciendo, por qué motivo, básicamente porque esta Reforma a la Justicia, recordaremos todos, cuando fue presentada aquí en el Senado por parte del Ministro de Justicia, lo que él argumentó como argumento de oro es que esta reforma, esta sí, ahora sí de verdad, iba a favorecer a la sociedad colombiana, que era una reforma que le iba a acercar la justicia al pueblo, que el pueblo iba a poder acceder a la justicia, que iba a haber todas las condiciones y facilidades para que en el país se superara la impunidad, que se iba a dotar a la justicia de todas las herramientas, los componentes indispensables para que el pueblo confiara en la justicia y el país pudiera superar todo lo relacionado con la justicia por mano propia, que hubiera una legitimidad en la justicia, una confianza en la justicia. Resultó ser una reforma muy diferente, una reforma que se ocupó de los fueros, de quién juzga los altos funcionarios del Estado, de cómo se nominan los cargos, una reforma muy distante del pueblo y muy distante de lo que inicialmente se había dicho, y para completar el acceso a la justicia va a tener dificultades porque ese principio de universalidad, de gratuidad que los ciudadanos puedan acudir de manera expedita a la justicia, ahora van a encontrar una barrera de entrada muy grande en tanto se delegan funciones en notarios, en abogados, que no van a permitir una fácil accesibilidad a la misma. Argumentos de orden social y argumentos de orden ético como se han venido expresando en el debate, nos llevan a anunciar nuestro voto negativo por este proyecto. Presidente, muchas gracias”.

La sesión Plenaria de la Cámara de Representantes en la que fue considerado y aprobado el informe de la Comisión de Conciliación, se realizó el 20 de junio de 2012[211]. Para el momento de la presentación del informe por parte del Secretario General de esa célula legislativa, precisó que “[s]e identificaron los artículos sobre los cuales no hay diferencias y aquellos en los cuales no hay mayor controversia y se decidió preferiblemente analizar artículo por artículo y la numeración a continuación corresponde al texto aprobado.” A continuación, intervino la Representante Alba Luz Pinilla Pedraza, quien afirmó:

(...) Los abajo firmantes componentes de la bancada del Polo Democrático Alternativo Germán Navas Talero, Iván Cepeda, Wilson Arias, Hernando Hernández y Alba Luz Pinilla nos permitimos dejar constancia de nuestra oposición a la aprobación del acta de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo denominado Reforma a la Justicia. No hemos encontrado en todo el curso de los debates una sola norma que efectivamente agilice la justicia en beneficio del ciudadano o de los ciudadanos, aquí se trata de conseguir

prebendas para el Congreso a cambio de otorgar prebendas para la Corte.

Para el ciudadano se hizo imposible buscar una pronta y efectiva sanción para aquellos Parlamentarios que violen prohibiciones de carácter legal y constitucional por asuntos que deslinden de la dignidad del mismo. Es triste que todo un Congreso busque congraciarse con sus jueces alargándoles el periodo y así demorar los procedimientos que permitían una pronta sanción.

(...)

Para el ciudadano se hizo imposible buscar una pronta y efectiva sanción para aquellos Parlamentarios que violen prohibiciones de carácter legal y constitucional por asuntos que deslinden de la dignidad del mismo. Es triste que todo un Congreso busque congraciarse con sus jueces alargándoles el periodo y así demorar los procedimientos que permitían una pronta sanción.”

El Representante Miguel Gómez Martínez, manifestó:

“Gracias, Presidente. Muy brevemente, desde el primer debate en Comisión manifesté mi frustración por el hecho de que este proyecto de ley no atacaba los problemas de fondo del Sistema Judicial en Colombia. Esperé a que cambiara de rumbo y en varias ocasiones hice propuestas, con el fin de llamar la atención del Gobierno y de los ponentes sobre los vacíos que este proyecto tiene; obviamente tiene cosas positivas. Me parece que en líneas generales entregar la Dirección Ejecutiva de la Rama a Especialistas en Administración Pública sin duda va a generar una mejor utilización de los recursos.

Pero este proyecto es enredado, complejo y no satisface las expectativas de los colombianos en materia de lucha contra la impunidad. Se perdió, señor Presidente, una ocasión histórica de abordar los cuellos de botella del Sistema Judicial, el tema de la tutela, de la carrera judicial, los problemas serísimos de politización de la justicia y de corrupción. Ni uno de esos temas está siendo abordado por la Reforma y mantendremos, luego de aprobar este proyecto, un Sistema Judicial débil e incoherente. Haber perdido esa ocasión histórica es responsabilidad del Gobierno y del Congreso y, como yo no puedo participar en ese desperdicio de voluntad política, he venido votando en contra de este proyecto que considero que no solo no va a resolver los problemas de la Justicia, sino que en muchos casos los va a agravar.

Por eso, anuncié que no acompañaré con mi voto la aprobación del Proyecto de Reforma a la Justicia. Gracias, señor Presidente.”

Finalmente, la Representante Gloria Stella Díaz Ortíz dijo:

“Gracias, señor Presidente. El Movimiento Político MIRA nuevamente anuncia su voto negativo a este proyecto de acto legislativo y las razones son muy concretas.

La primera de ellas, porque como bien lo expresáramos esta Reforma a la Justicia no cumple con las expectativas con las cuales se les vendió a los colombianos y colombianas. Quiere decir esto que lo que se pretendía cuando el Gobierno Nacional presentó la Reforma era acercar al ciudadano a la justicia y esto no se cumplió.

Quiero también decir que esta Reforma a la Justicia no garantiza que en Colombia no haya impunidad. También esta Reforma a la Justicia no va a permitir el descongestionamiento de toda de la Rama Judicial y algo muy delicado que tiene esta Reforma a la Justicia y que nos obliga a votar negativo es que si bien es cierto, señor Presidente, señor Ministro de Justicia, esta Reforma tiene cosas buenas como lo es la doble instancia para los Congresistas porque nadie podía quitar ese derecho que cualquier ciudadano lo tiene.

También es que aquí hay cosas de fondo que éticamente no podría haberse presentando y no voy a entrar a particularizar, pero será que los colombianos y colombianas que están leyendo en minucia esta Reforma van a evidenciar que aquí hay cosas que no se debieron hacer. Esto también lo digo, señor Presidente, porque no estamos de acuerdo con que en la Reforma a la Justicia se haya extendido el plazo a los Magistrados de las altas cortes. Esto no es bien visto, esto no tiene presentación, y quiero decirle al señor Ministro de Justicia que el Movimiento Político MIRA, desde el primer debate de este acto legislativo, presentó proposiciones encaminadas a que esto tuviera otro norte y no fueron aceptadas. Las cosas que quisimos hacer a favor de los colombianos y colombianas en esta Reforma a la Justicia no fueron tenidas en cuenta y por eso nuestro voto negativo y que así quede constancia en esta plenaria. Muchas gracias, señor Presidente.”

4.- La sanción y las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos legislativos. Correlación entre ellas como expresión del sistema de frenos y contrapesos

Antes de efectuar cualquier consideración sobre el particular, la Corte considera necesario determinar si existe algún precedente jurisprudencial en cuanto a la facultad del Presidente de la República de sancionar los actos legislativos y la correlativa posibilidad de que respecto de ellos formule objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad. Para tal fin se apoyará en los criterios y metodología decantada en la jurisprudencia constitucional[212].

4.1.- Fuerza vinculante de las sentencias de constitucionalidad

La circunstancia de que el sistema jurídico colombiano se inscriba en la tradición romano-germánica ha significado que la ley haya sido considerada generalmente como la principal fuente de Derecho. Sin embargo, con la Carta Política de 1991 y la evolución y consolidación de la jurisprudencia de este Tribunal se ha consolidado la idea de que la Constitución debe ser entendida como una verdadera norma jurídica, en tanto goza de eficacia directa y existen mecanismos de control diseñados para asegurar su supremacía. Ello ha permitido precisar un entendimiento más comprehensivo del artículo 230 Superior, en virtud del cual los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, adquiriendo para el efecto un papel protagónico las decisiones judiciales de manera general, y de manera específica las de la Corte Constitucional como órgano al que se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Carta[213].

Justamente por la necesidad de que los sistemas jurídicos gocen de unidad y plenitud[214], es que cada vez cobra mayor importancia la idea de que las decisiones judiciales deben ser tenidas en consideración en la solución de casos posteriores. Para el caso del control de constitucionalidad en el modelo colombiano, el artículo 243 de la Constitución dispone que “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa

juzgada constitucional”, disposición que pone en evidencia la obligatoriedad de las sentencias dictadas en el marco de las atribuciones que le han sido conferidas (control abstracto y concreto de constitucionalidad).

Sin embargo, la aplicación de un precedente no implica que la mención tangencial o marginal sobre un tema específico sea suficiente para concluir que es vinculante en un caso posterior sobre el que haya similitud y, en consecuencia, que existe cosa juzgada constitucional. Lo que resulta relevante es entonces la ratio decidendi, que se diferencia claramente de los obiter dictum y del decisum. Este último se refiere a la resolución concreta (sea la declaratoria de exequibilidad, inexecuibilidad o la protección de un derecho), pero no resulta suficiente para el cabal entendimiento de la sentencia. Por ello es necesario acudir a algunos argumentos que encontrándose en la parte considerativa tienen una relación inescindible con la decisión, en tanto son en últimas los que permiten determinar el verdadero alcance del fallo, a diferencia de los obiter dictum, que son dichos de paso o argumentos con fuerza persuasiva pero que no vinculan en estricto sentido. Concretamente, en el ámbito de las sentencias de constitucionalidad la Corte ha explicado lo siguiente:

“El decisum o parte resolutive, debe ser entendido entonces como la solución concreta a un caso de estudio, es decir, la determinación de si la norma es o no compatible con la Constitución (...)

La ratio decidendi, por el contrario, corresponde a aquellas razones de la parte motiva de la sentencia que constituyen la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico. Es decir, es la ‘formulación del principio, regla o razón general [de la sentencia] que constituye la base de la decisión judicial’ (...).

Finalmente, el tercer aspecto importante de la parte motiva de un fallo es el obiter dicta, ‘o lo que se dice de paso’ en la providencia; esto es, aquello que no está inescindiblemente ligado con la decisión, como las ‘consideraciones generales’, las descripciones del contenido jurídico dentro del cual se inscribe el problema jurídico o los resúmenes de la jurisprudencia sobre la materia general que es relevante para ubicar la cuestión precisa a resolver. El obiter dicta, no tiene fuerza vinculante”[215].

La jurisprudencia ha señalado que para identificar la ratio en el mismo ámbito es necesario tener en consideración los siguientes elementos: (i) la norma objeto de decisión de la Corte; (ii) el referente constitucional que sirvió de base a la decisión; y (iii) el criterio determinante de la decisión[216]. De allí, que “[b]ajo estos supuestos, puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la ratio de una sentencia de constitucionalidad, cuando: i) La sola ratio constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como ratio del fallo; ii) la ratio es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) la ratio generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Tomando estos elementos en conjunto, se

podrá responder, por ejemplo, preguntas como las siguientes: 1) ¿por qué la Corte declaró inexecutable una norma de determinado contenido?, 2) ¿por qué concluyó que dicha norma violaba cierto precepto constitucional?; 3) ¿por qué fue necesario condicionar la executableidad de una norma, en el evento de que la sentencia haya sido un fallo condicionado?"[217].

Ahora bien para determinar cuándo existe un precedente jurisprudencial vinculante debe, en primer término, identificarse la decisión o el grupo de sentencias que prima facie se hayan referido al asunto objeto de estudio. Luego ha de precisarse la disposición examinada, el cargo de inconstitucionalidad planteado, el problema jurídico sobre el que gravitó la discusión y las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento; por último, debe identificarse la regla de derecho en la que se apoya el fallo. Con estos elementos es posible evaluar si una decisión previa es vinculante para la resolución de un nuevo caso, o si las circunstancias son diferentes y, por tanto, no es un precedente jurisprudencial aplicable.

4.2.- No existe precedente vinculante respecto de la sanción u objeción presidencial en el proceso de formación de actos legislativos

4.2.1.- En la Sentencia C-222 de 1997 esta corporación estudió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta contra el acto legislativo 1 de 1996, "Por medio del cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política". En esa oportunidad el cargo planteado por los demandantes estaba referido a que "una parte de la norma reformada, consagrada en el texto original de la Constitución, había sido reproducida por los autores del proyecto y fue suprimida en el texto definitivo". Sobre este aspecto recayó el problema jurídico, de manera que no versó en cuanto a la procedencia o no de la sanción y la objeción para los proyectos de acto legislativo.

Sin embargo, en los fundamentos jurídicos de la decisión, al referirse a "las exigencias constitucionales de las reformas a la Carta por la vía del Acto Legislativo", la Corte hizo la siguiente referencia contextual:

"El artículo 157, numeral 4, de la Constitución exige, 'para que un proyecto sea ley', el requisito de 'haber obtenido la sanción del Gobierno'.

Al tenor del artículo 165 Ibídem, 'aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción'. Agrega la norma que, si el Ejecutivo no lo objetare, dispondrá que se promulgue 'como ley'; y que, si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.

Posteriormente, tiene lugar la aceptación por las cámaras de lo observado por el Gobierno, la insistencia en el proyecto por la mitad más uno de sus miembros, en el caso de objeciones por inconveniencia, o la decisión de esta Corte, si las cámaras han insistido en el proyecto objetado por el Presidente con base en razones de inconstitucionalidad.

Ninguna de estas posibilidades se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la

sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas”. (Resaltado fuera de texto)

Es importante aclarar que esa sola mención no resulta definitiva para concluir que se está en presencia de un precedente vinculante, toda vez que no responde al problema jurídico formulado. Por el contrario, obedece a argumentos marginales que no pueden ser entendidos como la ratio decidendi de la sentencia y que, por lo tanto, no vinculan como precedente en el actual debate constitucional.

4.2.2.- La Sentencia C-543 de 1998 decidió sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 1997 “Por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política”. En la acción pública se planteó como cargo de inconstitucionalidad la falta de sanción del acto legislativo impugnado[218].

En esa ocasión la Corte, antes de analizar cada uno de los cargos propuestos, incluido el relativo a la procedencia de la sanción presidencial, hizo referencia a la “reforma de la Constitución por el Congreso de la República -Actos Legislativos, requisitos constitucionales y legales”, en el que indicó lo siguiente:

“En contra de lo que afirma el demandante, la sanción es un requisito de validez establecido por la Constitución única y exclusivamente para las leyes. Por tanto, esa exigencia no es aplicable a los actos legislativos, como expresamente lo señaló la Corte en la sentencia C-222/97, tantas veces citada, al expresar:

‘Ninguna de estas posibilidades (sanción y objeciones) se da en el caso de los proyectos de Acto Legislativo, pues además de la expresa referencia de las indicadas normas a los proyectos de ley, el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del Ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.’ (subrayas fuera de texto)

Además, debe agregarse que los Actos Legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución no requieren de sanción presidencial, porque las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y precisa atribuida a la Corte para efectos del control formal.” (Resaltado fuera de texto)

Lo sostenido por la Corte daría lugar, en principio, a concluir que la discusión acerca de la sanción presidencial en el marco de los actos reformativos de la Constitución se encuentra zanjada. Sin embargo, existen varias razones para concluir lo contrario.

En efecto, en aquella oportunidad la Corte tomó como base algunas reflexiones de la Sentencia C-222 de 1997, las cuales no hacían parte de la ratio decidendi sino que eran un obiter dictum, por lo que en estricto sentido no eran precedente vinculante y no podían servir de fundamento central de la decisión. De hecho, en aquella oportunidad la propia Corte consideró que la referencia de esa sentencia “no es taxativa sino meramente enunciativa”, de modo que “no es posible afirmar que esos son los únicos preceptos que rigen el procedimiento de reforma de la Constitución cuando lo lleva a efecto el Congreso”. Más aún, el fallo dejó en claro que “corresponde entonces a esta Corporación al ejercer el control constitucional, analizar en cada caso particular y concreto las normas del

Reglamento que rigen el trámite de los Actos Legislativos y determinar aquellas relativas a los proyectos de ley que también serían aplicables, por expresa remisión del artículo 227 de la ley orgánica”[219].

Concordante con lo anterior, es preciso tener en cuenta que en aquél entonces la controversia constitucional no versó sobre la relación entre sanción y objeciones presidenciales, lo cual es perfectamente explicable en la medida en que el Gobierno no se había negado a sancionar y promulgar el acto legislativo, ni tampoco formuló objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad, como sí ocurrió en esta oportunidad.

En esa medida, la Sala estima que el problema jurídico que fue resuelto en ese momento es diferente y no equiparable al que ahora debe resolver, ya que el debate en torno al binomio sanciones - objeciones presidenciales nunca fue abordado por el Tribunal Constitucional, de manera que no existe precedente vinculante sobre el particular.

4.2.3.- En la sentencia C-208 de 2005 la Corte examinó los incisos 3° y 4° del artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2003, “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”, en el que los cargos formulados descansaron sobre la supuesta vulneración del principio de consecutividad, exceso de la competencia de la comisión accidental de conciliación conformada al finalizar la primera vuelta y falta de aprobación de una proposición sustitutiva.

Como puede verse, el debate constitucional no discurrió sobre la facultad del Presidente de la República para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia a los proyectos de acto legislativo; es decir, ninguno de los problemas jurídicos propuestos por la Corte hizo referencia a esa cuestión. Sin embargo, dentro de las consideraciones jurídicas de la decisión se refirió en un apartado a los “requisitos constitucionales y reglamentarios que deben tenerse en cuenta en el trámite de las reformas constitucionales por la vía del acto legislativo”. Allí se indicó lo siguiente:

“El artículo 157-4 de la Constitución, exige que para que un proyecto sea ley debe haber obtenido la sanción del Gobierno. Esta posibilidad no se da en el caso de los actos legislativos pues el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.”
(Resaltado fuera de texto)

Esa afirmación realizada por la Corte no constituye la razón central de la decisión, teniendo en cuenta que no fue la respuesta al problema jurídico formulado sino que tan solo se enunció como un obiter dictum (dicho al pasar), pero sin análisis detallado de este punto dentro de los requisitos que debe agotar el Congreso de la República en el proceso legislativo constituyente. Así las cosas, no puede ser considerado como un precedente jurisprudencial que sea vinculante en la discusión que ahora se desvela.

4.2.4.- A su turno, en la sentencia C-1053 de 2005 esta corporación efectuó el juicio de constitucionalidad del Acto Legislativo 2 de 2004, “por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones”. En sentir del demandante, en el trámite de aprobación del acto se desconocieron diversas reglas del procedimiento legislativo. Sin embargo, no se planteó cargo alguno relacionado con la

sanción y las objeciones gubernamentales en el contexto de las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso.

En esa oportunidad la Corte, luego de plantear los problemas jurídicos por resolver, entre los cuales –insiste– no se propone cuestión alguna relativa a la discusión que ahora ocupa la atención de este tribunal, incluye como consideración preliminar antes de efectuar el estudio de los cargos, un título que se refiere a “las características del control de constitucionalidad de los actos legislativos”, en el que expresa:

“Ahora bien, cabe recordar que esta Corporación señaló en las Sentencias C-222/97 y C-387/97, atendiendo las características de la función Constituyente atribuida al Congreso para la expedición de actos legislativos, que no resultan aplicables las disposiciones relativas a (i) mensaje de urgencia (art. 163 C.P.) (ii) sesiones conjuntas de las Comisiones constitucionales (art.163, 341 y 346 C.P.) (iii) sanción y objeción gubernamental (Art. 157-4 y 165 C.P.).” (Resaltado fuera de texto)

Lo que puede advertirse de la anotada mención es que no pasa de ser una referencia marginal o contextual, en tanto no guarda correspondencia directa con la solución de los problemas jurídicos planteados, razón suficiente para considerarlo como un obiter dictum y, en consecuencia, no es un precedente aplicable en el asunto objeto de estudio.

4.2.5.- Finalmente, en la sentencia C-178 de 2007 la Corte efectuó el estudio de constitucionalidad de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 1 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. La demanda se apoyó en supuestos vicios de competencia y del procedimiento de formación de la enmienda constitucional, siendo planteado como cargo de inconstitucionalidad la circunstancia de que el Presidente de la República hubiera dictado un decreto para corregir un yerro mecanográfico, lo cual era del resorte del Congreso directamente. En esa ocasión el demandante sostuvo que dentro de las disposiciones en las que se apoyó el mencionado decreto se citó el artículo 189 numeral 10 (facultad del Presidente de promulgar las leyes), pero “no los actos legislativos porque en la sanción y promulgación de los actos legislativos no interviene el Presidente de la República, como lo ha sostenido la Corte Constitucional”, lo cual consideró contrario a los artículos 374 y 375 de la Carta Política[220].

Aun cuando se hizo mención a la improcedencia de la sanción y la objeción de los actos legislativos apoyándose en una decisión anterior (sentencia C-208 de 2005), las circunstancias de que no se hubiera planteado cargo de inconstitucionalidad sobre ese particular y de que el problema jurídico no hubiera gravitado alrededor de ese asunto, son razones suficientes para considerar que se trata de dichos de paso que no constituyen la razón de la decisión. Así las cosas, la sentencia C-178 de 2007 no es un precedente aplicable en esta ocasión.

4.3.- Conclusión

El relato de las sentencias que han hecho referencia alguna a la improcedencia de la sanción y de las objeciones en el marco de los proyectos de acto legislativo demuestra que no existe precedente vinculante en el asunto objeto de estudio. A esa conclusión se arriba teniendo en cuenta que los problemas jurídicos resueltos en cada una de ellas distan en

mucho del que ahora debe resolver la Corte, lo cual se explica porque en esos eventos nunca se estuvo en presencia de objeciones gubernamentales en el proceso de formación de un acto legislativo.

En otras palabras, las circunstancias fácticas, los cargos planteados y los problemas jurídicos analizados en los fallos reseñados son sustancialmente distintos, por lo que no existe precedente aplicable. Al respecto, en la sentencia T-308 de 2011 la Corte explicó que no hay precedente vinculante cuando se está en presencia de casos sustancialmente distintos (distinguish), situación que no es comparable con el cambio de precedente (overruling). Dijo entonces:

“[S]i la regla constitutiva del precedente no es ajustable al caso actual, hay dos alternativas restrictivas de su fuerza vinculante de las que el operador judicial puede hacer uso: el [distinguish] y el overruling. La primera técnica permite interpretar de forma más rigurosa la norma que se valora. Efectuar una distinción [distinguish] en este sentido implica que ‘un determinado precedente no result[e] aplicable a un caso concreto debido a que se considera que el mismo presenta peculiaridades que lo distinguen del caso que constituye el precedente, y por ello que no debe aplicarse la misma solución prevista anteriormente.’[221] El overruling, por el contrario, entraña el simple desconocimiento de ese precedente dado por su reemplazo o anulación. Ambas posturas suponen apartarse de un precedente, lo que exige una debida fundamentación.” (Las subrayas son agregadas).

Así las cosas, los pronunciamientos previos emanados de este tribunal no constituyen precedente vinculante respecto de la facultad que tiene o no el Presidente de la República, en el trámite de aprobación de un acto legislativo, de sancionar dichos actos o en su lugar abstenerse de hacerlo y formular objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad.

5.- Los actos legislativos sí pueden ser objetados por el Presidente de la República antes de su sanción y promulgación

La Corte considera que el Presidente de la República, en el contexto del proceso de formación de un acto legislativo, está facultado para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia y, en consecuencia, abstenerse de sancionarlo para en su lugar devolverlo al Congreso de la República a fin de que decida si acepta o no las objeciones.

5.1.- Del proceso de formación de los actos legislativos

El proceso de formación de los actos legislativos está regido por varias disposiciones: (i) las normas constitucionales del Título XIII, relativo a la reforma de la Constitución; (ii) otras normas constitucionales que versan sobre la formación de la voluntad democrática; y (iii) la Ley Orgánica o Reglamento del Congreso (ley 5ª de 1992), que regula el ejercicio de la actividad legislativa en sus diferentes niveles[222], incluida la función constituyente[223].

El primer referente directo son las disposiciones del título XIII de la Carta Política (arts. 374 a 380), sobre mecanismos de enmienda constitucional. Es así como el artículo 375 fija los siguientes requisitos esenciales para la aprobación de los actos legislativos[224]: (i)

pueden ser presentados por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente; (ii) deben tramitarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, requiriéndose en el primero mayoría simple y en el segundo mayoría absoluta; (iii) el Gobierno debe publicar el texto aprobado en primera vuelta; y (iv) en la segunda vuelta solo pueden debatirse iniciativas presentadas en la primera. Estas son las “reglas mínimas”[225] aplicables a la formación de los actos legislativos; pero no son las únicas.

De un lado, existen otras disposiciones constitucionales relevantes, bien porque hacen mención expresa al trámite de los actos de enmienda[226], o bien porque tienen incidencia directa en el proceso de formación de la voluntad democrática de las Cámaras[227].

De otro, en la medida en que el Reglamento del Congreso regula el ejercicio de la actividad legislativa, las reglas allí fijadas también son un referente ineludible. En efecto, el artículo 227 de la ley 5ª de 1992, en lo concerniente al proceso constituyente mediante reformas aprobadas por el Congreso, remite a las normas del proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales. Dice al respecto:

“Artículo 227.- Reglas de procedimiento aplicables. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”. (Resaltado fuera de texto)

Ahora bien, la jurisprudencia de esta corporación ha sido uniforme en advertir que tanto la Constitución -no sólo el título XIII-, como la ley 5ª de 1992, regulan el proceso de formación de los actos legislativos y por lo tanto se erigen en parámetro de control de constitucionalidad. Sobre el particular, en la Sentencia C-816 de 2004 sostuvo lo siguiente[228]:

“13- Decisiones anteriores de esta Corporación conforman un precedente consolidado y unánime, según el cual el parámetro normativo propio del control de los actos reformativos de la Constitución no puede limitarse de forma exclusiva a las previsiones normativas del título XIII, por la sencilla razón de que esas normas constitucionales remiten a otros textos jurídicos.[229] En este sentido, para el control de constitucionalidad de los actos legislativos confiado a la Corte deben tenerse en cuenta también ciertas normas constitucionales y del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en tanto estas disposiciones establecen requisitos básicos y esenciales para la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras.

14- Esta conclusión es forzosa si se advierten las perplejidades que surgen si el análisis de la Corte se restringiera exclusivamente al Título XIII para verificar la regularidad de la aprobación de los actos legislativos. En efecto, del tenor literal del artículo 375 de la Carta no puede advertirse, por ejemplo, que el trámite de los actos legislativos deba cumplir con la regla de los ocho debates, cuatro por cada ‘vuelta’, pues una regla de semejantes características sólo podría derivarse de los enunciados normativos contenidos en los artículos 157 y siguientes de la Carta, disposiciones que no hacen parte del título XIII.

Consecuencias similares pueden advertirse por la inobservancia de otros requisitos que, aunque no están expresados en la literalidad de las normas contenidas en el mencionado título XIII, han sido incluidos por la jurisprudencia constitucional dentro del parámetro del control judicial de los actos legislativos, tales como la publicación del proyecto de acto legislativo previo al estudio en la comisión correspondiente (CP art. 157-1 y art. 144 Ley 5 de 1992), la elaboración de informe de ponencia destinado al pleno de cada cámara para efectuar el segundo debate del proyecto de acto legislativo en cada una de las “vueltas” (CP art. 160), los términos aplicables entre el primer y segundo debate y entre la aprobación en una cámara legislativa y en otra (CP art. 160), el procedimiento para las modificaciones, adiciones y supresiones del proyecto de acto legislativo (CP art. 160) y el cumplimiento del requisito de la unidad de materia (CP art. 158), entre otras disposiciones”.
(Resaltado fuera de texto)

La necesidad de tomar en cuenta estos parámetros en el proceso de formación de los actos legislativos ha sido explicada en virtud de la trascendencia y, por ende, mayor rigurosidad que revisten los mecanismos de reforma constitucional desde dos perspectivas: (i) en cuanto a las mayorías requeridas y (ii) en cuanto al procedimiento complejo para su aprobación.

Con estos referentes normativos, la formación de los actos legislativos comprende, además de las expresas previsiones del artículo 375 de la Constitución, los siguientes elementos, que han sido considerados como compatibles con los procesos de enmienda constitucional[230]: (i) publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 CP y art. 144 de la ley 5/92); (ii) presentación de informe de ponencia en la respectiva comisión y trámite correspondiente (art. 160 CP); (iii) cumplimiento del lapso entre debates, de modo que entre el primero y segundo debe mediar un término no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deben transcurrir al menos quince días (art. 160 CP); (iv) anuncio previo a la votación en cada uno de los debates (art. 160 CP); (v) facultad de cada Cámara de introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (art. 160 CP y art. 226 de la Ley 5/92); (vi) incorporación en la ponencia para segundo debate de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (art. 160 CP); (vii) posibilidad de integrar comisiones accidentales de conciliación para superar las discrepancias respecto de los textos aprobados por cada cámara y aprobación por las plenarios (art. 161 CP); (viii) respeto del principio de unidad de materia (art. 158 CP); (ix) cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (art. 160 CP); (x) correspondencia entre el título del acto y su contenido (art. 169 CP); (xi) el contenido del acto debe estar precedido de la fórmula “El Congreso de Colombia, DECRETA:” (art. 169 CP); entre otros.

Las anteriores exigencias, que no están consagradas expresamente en el artículo 375 de la Constitución, sino que son propias del trámite legislativo ordinario, han sido calificadas por la jurisprudencia como compatibles con el proceso legislativo constituyente y por lo tanto le son aplicables a dicho trámite, en la medida en que tienen incidencia directa en la formación de la voluntad de las cámaras legislativa.

El origen histórico de la sanción se circunscribe a los sistemas de monarquía

constitucional, en los que el elemento soberanía era compartido entre la Nación y el Monarca. De ello da cuenta, solo por mencionar un caso, la Constitución Española de Cádiz de 1812, al indicar en su artículo 15 que “[l]a potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”, lo que suponía agregar la voluntad regia a la expresión efectuada por el Parlamento. La negativa de ese consentimiento se expresaba con el término sanción, pero no conllevaba veto. Por tanto, “mientras que la sanción implicaba que no había ley hasta que se obtenía el consentimiento del Rey, el de veto implicaba que la ley quedaba formada si el Rey no hacía uso de su derecho a oponerse a ella.”[231] Con posterioridad, el proceso de democratización de las monarquías implicó una importante transformación de la figura al punto de que se considera en el contexto constitucional contemporáneo como un acto debido.

En el caso colombiano, la Carta Política de 1991, además de establecer que la sanción es un requisito del que no puede prescindir el trámite legislativo ordinario (art. 157 CP), entrega esa facultad al Gobierno[232]. Su importancia radica en que es el “acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba [el proyecto de ley], y da fe de su existencia y autenticidad”, lo cual “pone fin al proceso formativo de la ley, tal como lo prescribe el artículo 157 numeral 4 de la Constitución”[233]. Dicho de otra manera, la sanción de las leyes debe ser entendida como un presupuesto de validez, lo cual no ocurre, por ejemplo, en el Derecho español en el que “es un acto meramente formal en el sentido riguroso de que no es más que una fórmula que no expresa nada en absoluto, ni siquiera un poder sólo formalmente atribuido”[234].

Tal como lo ha considerado la jurisprudencia, la sanción permite al Gobierno participar de la función del Congreso en la etapa final del proceso de formación de la ley (art. 200 CP), lo cual no lo convierte en colegislador “porque la sanción implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido”[235], lo que le asiste es “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”[236], y dar fe “de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes”[237]. Esa es la razón fundamental para que esté vedada la posibilidad de alterar o modificar los contenidos de la iniciativa legislativa, función que es exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

Dicho lo anterior, la Corte entiende la sanción como una etapa del proceso legislativo ordinario que, por una parte, es una manifestación del principio de colaboración armónica del poder público[238], y por otra, como un mecanismo pensado para potenciar la función de hacer las leyes en la medida en que puede conllevar la presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia por parte del Gobierno. De allí, entonces, que la sanción guarde un vínculo directo con las objeciones gubernamentales. Así se desprende de lo indicado en el artículo 165 de la Constitución, en el que se prescribe (i) que la aprobación de un proyecto de ley por ambas cámaras, conduce a que el mismo pase al Gobierno para su sanción; (ii) que en caso de que no lo objetare dispondrá que se promulgue como ley; y (iii) que en caso de que el primer mandatario hiciera uso de la objeción deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo origen “para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria”[239]. Lo mismo permite suponer el artículo 166 de la Carta, que alude a la competencia precluyente del Presidente de la República para formular objeciones, en

tanto al cabo de los términos allí indicados le corresponde sancionar y promulgar la ley.

Ahora bien, verificadas las reglas procedimentales señaladas en la Carta Política y el Reglamento del Congreso en el marco del proceso de formación de los proyectos de acto legislativo (arts. 375 CP y 218 a 227 de la Ley 5ª de 1992), se advierte que este requisito (la sanción) no está previsto expresamente para dicho trámite, ni tampoco fue considerado en los debates que se dieron en el interior de la Asamblea Constituyente. En tal escenario surge la siguiente pregunta: ¿es posible considerar que existe la sanción gubernamental a los proyectos de acto legislativo?

Para este tribunal la respuesta es afirmativa.

En primer lugar, porque para el trámite de formación de los actos legislativos es el propio reglamento del Congreso (ley 5 de 1992) el que remite a las reglas del proceso de formación de la ley, en cuanto no sean incompatibles con las reglas constitucionales (art. 227), lo que no excluye dicha posibilidad sino que la autoriza al menos de manera implícita.

En segundo lugar, porque no se advierte incompatibilidad en que esa figura, propia del trámite ordinario, sea aplicable también para los actos legislativos, en la medida en que permite la intervención de otra autoridad diferente del Congreso en el proceso de formación de la voluntad reformativa de enmienda constitucional; por el contrario, armoniza con el carácter deliberativo y participativo propio del Estado social de derecho, en tanto expresión de la soberanía popular.

En tercer lugar, porque la sanción no puede ser vista como un requisito de naturaleza formal en sentido estricto, sino como una manifestación del sistema de frenos y de contrapesos, toda vez que habilita al Presidente de la República para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, sin que en modo alguno se entienda como un poder de veto[240].

Finalmente, porque si el artículo 48 de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (ley 134 de 1994), declarada exequible en la Sentencia C-180 de 1994, contempla la sanción presidencial para los actos legislativos aprobados mediante referendo[241], mecanismo de reforma de la Carta en el que en su confección participa la triada Congreso-Corte Constitucional-Pueblo, a fortiori (en su modalidad a maiori ad minus -quien puede lo más puede lo menos-), ha de ser aplicable para las enmiendas constitucionales tramitadas por el órgano de representación popular.

5.3.- Las objeciones presidenciales son parte del proceso legislativo ordinario

La Constitución no consagra expresamente la posibilidad de hacer uso de las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos legislativos, cuya existencia sí está claramente prevista en el caso de las leyes (arts. 165, 166, 167 y 168 CP), lo que en principio sugeriría que esta institución no es de recibo. Sin embargo, como el artículo 375 de la Constitución no agota las reglas en el proceso de formación de dichos actos, es necesario examinar si, conforme al artículo 227 de la ley 5ª de 1992, y los lineamientos de la jurisprudencia constitucional, las objeciones son compatibles o no con el trámite de

aprobación de una reforma constitucional aprobada mediante acto legislativo de iniciativa gubernamental.

En cuanto a su configuración en nuestro ordenamiento constitucional lo primero que debe señalar la Corte es que la institución de las objeciones presidenciales, “lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes”[242]. Más allá de que la regulación de las objeciones esté prevista en la Constitución dentro del capítulo relativo a las leyes (arts. 150 a 170 CP), y de que en el Reglamento del Congreso esté inserta en el capítulo que versa sobre “otros aspectos de trámite” del proceso legislativo ordinario (capítulo sexto, sección 5ª), su naturaleza procedimental se deriva del hecho de ser una etapa -eventual, pero que de presentarse es de trámite ineludible- en el proceso de formación de la ley.

Dicho en otras palabras, las objeciones hacen parte del proceso legislativo ordinario; y en esa medida también podrían hacer parte del proceso de formación de los actos legislativos, a menos que dicha institución sea incompatible con los procesos de enmienda constitucional (art. 227 de la Ley 5ª de 1992).

5.4.- Las objeciones presidenciales como expresión del principio de colaboración armónica

La institución de las objeciones presidenciales se remonta a la facultad de veto con que contaba el rey en los antiguos sistemas europeos para negarse a sancionar una ley y con ello impedir su aplicación[243]. Para el constitucionalismo moderno proviene del Derecho norteamericano, donde el Presidente puede abstenerse de sancionar una ley aprobada por el Congreso para retardar, obstaculizar o incluso bloquear su entrada en vigencia. Por ejemplo, en “El Federalista”, Hamilton da cuenta de la importancia del veto como una institución que “no solo sirve de escudo al Ejecutivo, sino que proporciona una garantía más contra la expedición de leyes indebidas”[244]. Según sus palabras, con ello “se establece un saludable freno al cuerpo legislativo, destinado a proteger a la comunidad contra los efectos del espíritu de partido, de la precipitación o de cualquier impulso perjudicial al bien público, que ocasionalmente domine a la mayoría de esa entidad”[245].

Hamilton aclara que el fundamento de ese poder no descansa en la errada presunción de que el Ejecutivo sea infalible, ni más sabio o virtuoso que la pluralidad de legisladores. Según él, “mientras más veces sea objeto de deliberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla, menos será el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos a que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común”; y por eso, concluye, “el daño que es concebible que resulte de rechazar unas cuantas leyes convenientes, estará ampliamente compensado por la ventaja de impedir un gran número de leyes malas[246].

La doctrina considera que, al menos teóricamente, el veto presidencial es el principal contrapeso del Presidente sobre el poder Legislativo[247], cuyas finalidades concretas son: (i) “evitar la precipitación del proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales”, (ii) capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo”; y (iii) “aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo”[248].

Debe advertirse que esta figura también ha sido cuestionada cuando su uso desmedido convierte al Presidente en un protagonista atípico del proceso de formación de las leyes. Por ejemplo, Karl Loweinstein afirma que con el uso de esta figura el Presidente se ha convertido “en un partner activo en el proceso legislativo, en lugar de ser un fiel ejecutor de la voluntad del Congreso”. A pesar de ello, él mismo reconoce que es un importante control inter-orgánico que “constituye un signo más del equilibrio casi automático que se produce entre el poder del Presidente y el Congreso bajo la Constitución americana” [249].

En el ordenamiento jurídico colombiano esta institución ha sido catalogada como “una constante en la evolución de nuestro sistema presidencial de gobierno, pudiendo incluso afirmarse que constituye uno de sus rasgos definitorios”[250]. Consiste en la posibilidad que tiene el Presidente de oponerse a la sanción de un determinado proyecto de ley, ya sea por razones políticas (de inconveniencia) o jurídicas (de inconstitucionalidad), entablando un proceso de discusión con el Congreso y, en algunos casos, con el órgano judicial a cargo del control constitucional (arts. 165 a 167 CP).

Como es sabido, cuando el Gobierno se abstiene de sancionar -total o parcialmente- un proyecto y en su lugar formula objeciones por inconveniencia, este debe volver a las cámaras legislativas a segundo debate (art. 167 CP). Si la mayoría de una y otra cámara insiste en la aprobación del proyecto, el Presidente debe sancionar y promulgar el acto (art. 167 CP) o en su defecto lo hará el Presidente del Congreso (art.168 CP). Por su parte, cuando se plantean objeciones de inconstitucionalidad la insistencia de las Cámaras activa el control previo del Tribunal Constitucional, cuya decisión resulta vinculante (art. 167 CP) y con ello se asegura la supremacía e integridad de la Carta Política.

La objeción presidencial, al menos en el caso colombiano, ha de ser concebida entonces como expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público (art. 113 CP) y no como un poder de veto. De esta manera, agotado el proceso ordinario de aprobación de una ley, el Ejecutivo puede advertir a las Cámaras de sus deficiencias jurídicas o los riesgos de su entrada en vigencia, exigiendo un nuevo espacio de reflexión política o jurídica ante el órgano por antonomasia deliberativo.

Las objeciones, en los términos de la jurisprudencia constitucional, conducen a un examen adicional en la temática de un proyecto, “lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas”, donde “la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución”[251].

5.5.- Las objeciones presidenciales son compatibles con el trámite de aprobación de un acto legislativo de iniciativa gubernamental

Las objeciones presidenciales son plenamente compatibles con el proceso de aprobación de un acto legislativo de iniciativa gubernamental, en tanto instrumento potencialmente idóneo para reflexionar una vez y eventualmente persuadir al Congreso antes de aprobar reformas constitucionales. Ello se explica por varias razones:

En primer lugar, siendo las objeciones una expresión del principio de colaboración armónica (art. 113 CP), es razonable que tengan cabida cuando se está en presencia no de simples reformas legales sino de actos de enmienda constitucional, que por su naturaleza implican ajustes institucionales más profundos y cuyos riesgos demandan una aprobación más reposada[252].

En segundo lugar, las objeciones no representan una interferencia indebida en el proceso constituyente derivado, de modo que en nada se alteran las competencias que constitucionalmente tienen asignadas cada una de las ramas del poder público: ni el Congreso se ve privado de sus atribuciones normativas de enmienda; ni el Ejecutivo puede vetar una reforma constitucional; ni la Corte ejerce competencias distintas a las que tiene para controlar los actos reformativos de la Constitución.

En este punto es necesario precisar que, en virtud de su configuración en el ordenamiento jurídico interno, las objeciones a los actos legislativos de iniciativa gubernamental no implican una concentración de poder en cabeza del Presidente que genere atribuciones desmedidas o nuevas condiciones de asimetría entre las diferentes ramas del poder público. En efecto, la mayoría absoluta con la que el Congreso debe aprobar un acto legislativo (art. 375 CP) es la misma que se requiere para desestimar las objeciones e insistir en la aprobación de una enmienda constitucional (art. 167 CP), de modo que, insiste la Sala, la figura de las objeciones no implica un poder de veto sino un último llamado a la reflexión y deliberación democrática antes de la aprobación y entrada en vigencia de una reforma cuyas consecuencias podrían ser benéficas, pero también disfuncionales.

Si la voluntad del parlamento se mantiene firme y constante, las mismas mayorías con las que se aprobó el acto serán suficientes para desestimar las objeciones e insistir en la reforma; y si su proceder fue ajustado a la Constitución ningún reparo tendrá en el evento de ser sometida a control constitucional, cuyo trámite es por demás bastante célere ya que la Corte solo dispone de seis (6) días para decidir sobre su exequibilidad (art. 167 CP).

En tercer lugar, las objeciones presidenciales también son una herramienta eficaz para asegurar la supremacía e integridad de la Constitución (art. 4 CP), evitando que actos reformativos de ella entren en vigencia cuando en su formación subyacen graves vicios de procedimiento (objeciones de inconstitucionalidad) o cuando las circunstancias políticas amenazan desencadenar crisis políticas e institucionales (objeciones de inconveniencia).

Parafraseando a Hamilton, si las objeciones legislativas evitan la aprobación de leyes malas, las objeciones a los actos reformativos de la Constitución podrían evitar que reformas perversas entren en vigor. De esta manera, antes que convertirse en un instrumento de abuso del poder, las objeciones se justifican como una valiosa herramienta para asegurar la supremacía e integridad no solo de las reglas del trámite de enmienda constitucional sino de su estructura básica. Piénsese, por ejemplo, en una reforma que incluso suprimiera el control de los actos de reforma constitucional: de no permitirse la potestad de formular objeciones, tal vez dichos actos nunca podrían ser susceptibles de control judicial.

Aquí la Corte constata que otras alternativas jurídicas que podrían explorarse para evitar la entrada en vigencia de reformas contrarias a la Constitución resultarían aún más problemáticas. Por ejemplo, difícilmente podría hacerse uso de la excepción de

inconstitucionalidad para inaplicar una reforma que, precisamente, ha entrado a formar parte de la propia Constitución. Tampoco se ve cómo tendría cabida la declaratoria de un estado de excepción, por cuanto las competencias del Gobierno están claramente delimitadas. Por eso, la única vía constitucional para exigir que se reflexione –una última vez- antes de la aprobación definitiva y entrada en vigencia de normas contrarias a la Constitución parece ser la institución de las objeciones presidenciales.

En cuarto lugar, los procesos de enmienda constitucional no son un asunto que concierna en exclusiva al Congreso de la República, sino que en ellos también es legítima la intervención de otros actores como el Gobierno, algunas autoridades o la ciudadanía en general (art. 375 CP). En el caso específico del Presidente de la República, por ejemplo, no es un convidado de piedra en la medida en que la propia Constitución le otorga iniciativa para proponer esta clase de reformas.

En quinto lugar, no puede perderse de vista que el Presidente puede formular objeciones en otros procesos de reforma constitucional, incluso cuando ha de intervenir directamente el pueblo, porque tanto la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (art. 376 CP) como a referendo (art. 378 CP) deben ser aprobadas mediante ley. En esa medida, es razonable que también pueda hacerlo en aquellos procesos en los cuales la enmienda constitucional se tramita por acto legislativo, donde solo se exige la aprobación del Congreso.

Finalmente, en sexto lugar, las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos de reforma constitucional no son una institución atípica en el Derecho colombiano (aunque su utilización ha sido excepcional), ni en el Derecho comparado, por lo que tampoco desde esta perspectiva pueden calificarse como incompatibles con la dinámica de los procesos de enmienda constitucional.

5.6.- Las objeciones a los actos de enmienda constitucional en el Derecho colombiano

Una mirada en perspectiva histórica demuestra que la facultad del Presidente de abstenerse de sancionar y en su lugar formular objeciones a los actos de reforma constitucional no son una competencia extraña en la vida republicana nacional y que, por el contrario, su utilización ha dado lugar a diversos tipos de regulación y fecundos debates académicos. A continuación se reseñan algunos ejemplos[253].

5.6.1.- En la Constitución de Cundinamarca del 30 de marzo de 1811, promulgada el 4 de abril del mismo año, no se consagró ningún procedimiento específico ni agravado de reforma constitucional. En todo caso, sí se confirió al Poder Ejecutivo la facultad de objetar las leyes (de manera general), en aquellos eventos en los que considerara que las mismas adolecían de graves inconvenientes o significativo perjuicio público en razón a su oposición directa o indirecta a la Constitución, bien por su contenido o por no haberse guardado las formalidades prescritas, conservando el Legislativo la facultad de tomar la última decisión en una nueva legislatura[254]. No se fijaron reglas específicas para la reforma constitucional.

5.6.2.- Por su parte, en la Constitución de la República de Tunja, promulgada el 9 de diciembre de 1811, se estableció de manera genérica la facultad del Ejecutivo de formular

objeciones a las leyes[255], sin especificar qué pasaba cuando se trataba de actos reformativos de la Carta Política.

5.6.3.- La Constitución del Estado de Antioquia, proferida el 21 de marzo de 1812 y aceptada por el pueblo el 3 de mayo del mismo año, indicaba de manera general que el Ejecutivo podía presentar objeciones a “todas las leyes” y resoluciones que considerara cuando preveía que eran contrarias a la Constitución, desconocían sus formalidades o por cualquier otro motivo. Para reformar la Constitución debía aprobarse una ley que convocara a los cuerpos electorales para que luego fuese ejecutada por un Colegio Revisor, pero entre las prohibiciones expresas de objeción a los actos de la Legislatura no se hizo referencia alguna a los actos de reforma constitucional, por lo que bien podría ejercer dicha atribución[256].

5.6.4.- La Constitución de la República de Colombia del 30 de agosto de 1821 precisaba que todos las resoluciones, decretos, estatutos y actos legislativos de las cámaras debían ser sancionados por el Poder Ejecutivo, quien tenía además la facultad de presentar las correspondientes objeciones en aquellos eventos en los que considerara que una ley no era conveniente, por el incumplimiento de las formalidades o por errores sustanciales. En esa ocasión se establecía que el Ejecutivo tenía diez días para presentar sus reparos ante la Cámara de origen de la ley, en donde los mismos eran registrados y se decidía si eran o no acogidos, dándosele un trámite adicional en la segunda Cámara cuando no se compartían las objeciones presentadas ante la Cámara de origen[257]. A su turno, las reformas constitucionales debían ser aprobadas por los dos tercios de cada cámara, “procediéndose con las formalidades prescritas en la Sección I del Título IV”, precisamente donde se regulaba lo concerniente a las objeciones gubernamentales, en virtud de lo cual podía ser de utilizada en estos eventos[258].

5.6.5.- La Constitución de la República de Colombia del 29 de abril de 1830 establecía en su título VI, sección II, el procedimiento en materia de promulgación de las leyes (en general). Una vez era presentado el proyecto por cualquiera de las dos cámaras, este era o no avalado por la segunda Cámara y luego se remitía para la aprobación del Presidente, quien tenía la facultad de presentar objeciones[259]. Sin embargo, para el caso de las reformas constitucionales, que debían cumplirse en dos vueltas, la función del jefe del Ejecutivo era solamente para efecto de la publicación del acto, excluyéndose con ello la posibilidad de formular objeciones[260].

5.6.6.- De manera análoga, la Constitución del Estado de la Nueva Granada proferida el 29 de febrero de 1832 establecía la facultad del Ejecutivo de objetar las leyes (en general)[261], pero en lo atinente a las reformas constitucionales claramente indicaba que las mismas solo se remitirían al Presidente para su publicación y ejecución[262].

5.6.7.- La Constitución Política de la República de la Nueva Granada del 20 de abril de 1843 retomó el procedimiento para la aprobación de las leyes previsto en las anteriores cartas, aclarándose que el Ejecutivo tenía la potestad de “objetar cualquier proyecto de ley o de otro acto legislativo”[263]. En el trámite de una enmienda constitucional, si bien podría aceptarse la formulación de objeciones durante la primera vuelta (debido a la remisión al procedimiento legislativo ordinario de la Sección 6ª del Título VI[264]), durante la segunda

vuelta el Ejecutivo no podía rehusar la sanción del acto[265].

Sin embargo, la facultad de objetar fue suprimida con el acto legislativo del 25 de abril de 1851, donde al regular el trámite de reforma constitucional se hizo remisión únicamente a los artículos 69, 70, 71 y 72 de la Sección 6ª del Título VI, eliminándose la referencia a los artículos 73 a 85, que precisamente regulaban las objeciones gubernamentales[266].

5.6.8.- La Constitución Política de la Nueva Granada del 20 de mayo de 1853 dispuso que las leyes podían tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, y que las mismas una vez eran discutidas y aprobadas debían pasar al Poder Ejecutivo, quien tenía la posibilidad de acogerlas y expedir un decreto de ejecución, o por el contrario objetarlas y devolverlas a la reconsideración del Congreso, en aquellos eventos en los que considerara que dicha ley era inconstitucional, perjudicial o defectuosa[267]. Aunque el Capítulo VI de esta Carta no hacía referencia expresa sobre la actuación del Ejecutivo en reformas constitucionales, el Capítulo IX precisaba que no le correspondía al Ejecutivo objetar una ley de reforma constitucional cuando había sido aprobada y declarada conveniente por las cuatro quintas partes de los miembros de ambas cámaras. Con todo, no era claro si en el caso de una ley convocatoria a Asamblea Constituyente o de un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias (que también eran opciones de enmienda constitucional) sí podía ejercerse dicha potestad[268].

5.6.9.- La Constitución Política para la Confederación Granadina expedida el 22 de mayo de 1858 reconfirmaba la facultad que tenía el Ejecutivo de objetar los actos legislativos en general. Indicaba que la misma no era absoluta, en la medida en que si sus reparos no eran aceptados por ambas Cámaras, el Presidente de la Confederación no podría negar la sanción[269]. En cuanto a la reforma a la Constitución, el artículo 71 se limitaba a señalar que, además de ser solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, debía ser discutida y aprobada “con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes”, lo que implícitamente comprendía la facultad de formular objeciones gubernamentales[270].

5.6.10.- De manera similar, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, expedida el 8 de mayo de 1863, en el procedimiento de formación de las leyes reguló la facultad del Presidente de formular objeciones[271]; aunque ese procedimiento que era aplicable al trámite de la reforma constitucional, se omitió especificar si en estos eventos era válido acudir a la figura de las objeciones[272].

5.6.11.- Finalmente, en su versión originaria la Constitución de la República de Colombia de 1886 planteó nuevos procedimientos para la aprobación de las leyes[273]. Así, además de facultar expresamente al Presidente para objetar los actos legislativos (en general)[274], incluyó a la Corte Suprema en la revisión de las objeciones presentadas por el ejecutivo por motivos de inconstitucionalidad[275]. En lo concerniente a la reforma constitucional, debía ser aprobada mediante un acto legislativo de trámite agravado, pero nada se dijo respecto de la facultad o no del Presidente para objetar dichos actos[276].

Es oportuno recordar que la Constitución de 1886 fue reformada en múltiples oportunidades, dentro de las cuales se destacan: (i) el acto legislativo 03 de 1910, que ordenó una modificación al Título XV de la Constitución, atinente a la facultad de la Corte

Suprema de Justicia de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos objetados por inconstitucionales por el Gobierno previa audiencia del Procurador General de la Nación[277]; (ii) el acto legislativo 01 de 1945, que amplió la facultad de revisión de la Corte Suprema de Justicia no solamente sobre los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, sino sobre todas las leyes o decretos expedidos por el gobierno, cuando eran acusados por cualquier ciudadano ante la Corte por inconstitucional[278]; (iii) el acto Legislativo 01 de 1968, que si bien modificó el artículo 118, en el que se daba la facultad expresa al Ejecutivo para objetar los actos legislativos indicando que podía objetar los proyectos de ley de manera general[279], especificó la posibilidad de presentar objeciones por inconstitucionalidad cuando se observaran defectos de contenido material de la ley o vicios de procedimiento en su formación[280].

5.6.12.- Por último, el Acto Legislativo 2 de 1977 consagró expresamente la posibilidad del Gobierno de “objetar por vicios de procedimiento los actos reformativos de la Constitución dentro de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva de los mismos”[281].

5.6.13.- Ahora bien, según fue reseñado recientemente por esta corporación[282], “en 1910, cuando se tramitaba el proyecto de reforma constitucional que dio lugar precisamente al Acto Legislativo 03 de 1910, el entonces Presidente de la República, Dr. Carlos E. Restrepo, se abstuvo de sancionar el proyecto de reforma constitucional y lo devolvió a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa con ‘observaciones’, las cuales fueron interpretadas inequívocamente por la Asamblea como ‘objeciones’[283]”.

Sin embargo, por una votación de 16 votos a favor y 13 en contra, la Asamblea decidió “no entrar a examinar las observaciones del Poder Ejecutivo, porque considera que ni la Constitución, ni los Actos reformativos de la misma, ni las leyes lo facultan para hacer observaciones a los proyectos de reformas constitucionales”[284].

Desde entonces no se han registrado objeciones a los actos reformativos de la Constitución, aun cuando la controversia al respecto se ha mantenido. Para algunos, por ejemplo, al menos en vigencia del AL 03 de 1910, el Gobierno sí tenía derecho a objetar dichos actos, “(...) en primer lugar, porque el hecho de haberse suprimido aquella prohibición [en la reforma de 1910], parece indicar que estuvo en la mente del constituyente permitirlo; en segundo lugar, porque el acto legislativo reviste la forma de un proyecto de ley y el proyecto puede objetar todo proyecto de esta clase, y en tercer lugar, porque si la Constitución da derecho a objetar las leyes comunes que estime inconvenientes para la Nación, con igual si no con mayor motivo debe reconocérsele este derecho para las leyes constitucionales, que afectan la organización misma del Estado y el régimen de garantías jurídicas”[285]. Añadía la doctrina que “la tesis contraria conduciría al absurdo de admitir que el Gobierno estaba obligado a sancionar actos legislativos en que se hubieran pretermitido formalidades constitucionales exigidas para su expedición”[286].

Sin embargo, para otro sector esa tesis no era de recibo por cuanto “la reforma constitucional nunca reviste la forma de un proyecto de ley; el hecho de que la Constitución haya confiado al Congreso su reforma no puede inducir al error tan frecuente de confundir sus funciones legislativas y constituyentes; (...) si bien es cierto que ha sido de usanza que el presidente sancione los actos reformativos de la Constitución, esta costumbre es

praeter legem, es decir, va más allá de la Carta, pues la sanción presidencial no es necesaria para que exista la reforma”[287].

5.6.14.- Como puede notarse, el constitucionalismo colombiano registra algunos momentos en los cuales las objeciones presidenciales fueron consagradas para cualquier acto normativo emanado del Congreso; en otros momentos se prohibió -implícitamente- la objeción de los actos reformativos de la Constitución, mientras que en otros se permitió de manera expresa, aun cuando en la generalidad de los casos solamente se ha regulado lo concerniente a la objeción de las leyes (en general), sin mención directa a los actos de enmienda constitucional.

Todo ello permite concluir que las objeciones presidenciales a los actos de reforma constitucional no son una figura disfuncional en el ordenamiento jurídico colombiano, sino que por el contrario ha dado lugar a regulaciones institucionales disímiles en torno a ella.

5.7.- Las objeciones presidenciales a los actos de reforma constitucional en el Derecho Comparado

La procedencia de las objeciones presidenciales para los proyectos de reforma constitucional tampoco es extraña en otros ordenamientos jurídicos. Una aproximación a algunos de ellos aporta elementos de juicio importantes a la discusión que ahora ocupa la atención de la Corte.

5.7.1.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 o de Querétano, la referencia a lo que allí se denominan observaciones (no objeciones ni veto), sólo se circunscribe a los proyectos de ley o decreto. Es decir, no es expresa su procedencia en el proceso de formación de las reformas constitucionales; pero tampoco hay prohibición (art. 72). Ello ha suscitado un importante debate académico respecto de la facultad con la que cuenta el Presidente de la República para formular objeciones en ese ámbito. Así lo reseña la doctrina[288]:

“(…) Ignacio Burgoa opina que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, y que el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones provocan es el Presidente, como supremo administrador del Estado.

Por lo anterior, concluye que ‘si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.’

Por otra parte, el maestro Elisur Arteaga señala que ‘una reforma constitucional cuando se hace en los supuestos que establecen los artículos 135 y 73, frac. III, es aprobado por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto, por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano.

A lo anterior agregamos la opinión de Jorge Carpizo que nos dice: ‘tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del artículo 72: las leyes o decretos ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras’, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.”

(...) [P]recisa que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de la reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal donde interviene el Congreso de la Unión, además de que las reformas constitucionales son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, por lo que el Presidente no puede vetar esa resolución’.

En definitiva, “[n]o es claro qué puede y qué no puede hacer el presidente cuando el Congreso le remite un proyecto de reforma constitucional con el que no está de acuerdo”[289].

5.7.2.- A su turno, la Constitución Política de la República de Chile de 1980 asigna al Presidente de la República la facultad de observar de manera total o parcial un proyecto de reforma constitucional aprobada por el Congreso Nacional (art. 128). Una vez el proyecto ha sido aprobado por ambas Cámaras pasará al Presidente de la República, quien cuenta con dos alternativas: (i) rechazar totalmente el proyecto de reforma, supuesto en el que si las Cámaras insisten en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito (art. 129)[290]; o (ii) formular parcialmente observaciones, las cuales se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara y se devolverá al Presidente para su promulgación. De igual manera, dispone el texto constitucional que “[e]n caso de que las Cámaras no apruebe todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.

Lo que hace relación con el trámite está precisado en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley 18918 de 1990, modificada por la Ley 20464 de 2010). El título III de esa normativa alude a la “Tramitación de las observaciones o vetos del Presidente de la República a los proyectos de ley o de reforma constitucional”, en el que se precisan algunas condiciones que vale la pena mencionar.

En cuanto a su procedencia destaca que sólo serán admitidas “cuando tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del mismo, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo”. En el trámite el Presidente de la Cámara de origen puede declarar la inadmisibilidad de las observaciones presidenciales cuando desconozcan lo señalado en precedencia. Sin embargo, la circunstancia de que se hayan estimado admisibles las observaciones en la

Cámara de origen “no obsta a la facultad del presidente de la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.” El procedimiento agrega que “[e]n los dos casos previstos (...), la sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente. La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la sala.” En cualquier caso, la declaración de inadmisibilidad puede reservarse hasta antes de iniciar la votación de la observación presentada por el Presidente de la República (art. 32). En lo demás, el trámite previsto es el siguiente:

“Artículo 33. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, la Cámara respectiva votará únicamente si insiste en la totalidad de ese proyecto.

En tal caso se entenderá terminada la tramitación del proyecto por la sola circunstancia de que una de las Cámaras no alcanzare la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio para insistir.

Artículo 34. Si el Presidente de la República observare parcialmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, tendrán lugar en cada Cámara dos votaciones separadas. La primera, destinada a determinar si la respectiva Cámara aprueba o rechaza cada una de las observaciones formuladas; y la segunda, destinada a resolver si, en caso de rechazo de alguna observación, la Cámara insiste o no en la intención de la parte observada.

Artículo 35. Cada observación formulada por el Presidente de la República a los proyectos (...) de reforma constitucional aprobados por el Congreso, deberá ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar sólo una parte. Con este objeto, se entenderá que constituye una observación, y una sola votación deberá comprenderla totalmente, aquella que afecte a un determinado texto del proyecto, sea a todo el proyecto como tal, sea a parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra o número u otra división del proyecto, según lo precise el Presidente de la República. Si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación.”

Es así como en el modelo chileno las observaciones a los proyectos de reforma constitucional son una manifestación de control inter-orgánico, en la que intervienen, en principio, el Congreso Nacional y el Presidente de la República, pero donde cabe la posibilidad de que el pueblo también se haga partícipe siempre y cuando sea convocado mediante un plebiscito.

5.7.3.- Por último, la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996, en la sección 74, se refiere al procedimiento y los requisitos que deben cumplirse para la reforma de cada uno de las secciones y subsecciones que conforman la Constitución. Estos procedimientos son llevados a cabo por dos órganos colegiados denominados: Asamblea Nacional y Consejo Nacional de Provincias, con la participación del pueblo mediante debates públicos establecidos para la reforma constitucional de algunas secciones específicas.

Así mismo, en el evento en que el Presidente mantenga algún tipo de reserva al proyecto

una vez tramitada la reconsideración por parte de la Asamblea Nacional, este debe ser reconsiderado en segunda instancia por el Consejo Nacional de Provincias. Si se acogen las objeciones o reservas presidenciales después del trámite de la reconsideración, el Presidente tiene que sancionar el proyecto. En caso contrario, el Presidente puede enviarlo a la Corte Constitucional. Si la Corte decide que el proyecto es constitucional, el

Presidente no tendrá otra opción que sancionarlo[291].

5.8. Conclusión

Las consideraciones expuestas conducen a la Corte a concluir que la institución de las objeciones presidenciales, antes que ser incompatible con el proceso de formación de los actos de reforma constitucional, es un mecanismo idóneo que puede contribuir eficazmente a que la entrada en vigencia de un acto de esta naturaleza sea más reposado, atempera los riesgos de reformas aprobadas al calor de las pasiones o de intereses meramente coyunturales, e incluso reafirma la existencia del control de constitucionalidad. Es, en síntesis, coherente con la vocación rígida de la Constitución y con el carácter reflexivo de sus reformas. Además, las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos de reforma constitucional no son una institución atípica en el Derecho colombiano (aunque su utilización ha sido excepcional), ni en el Derecho comparado, por lo que desde esta perspectiva pueden calificarse como compatibles con la dinámica de los procesos de enmienda constitucional.

La Corte insiste en que la facultad del Presidente de formular objeciones gubernamentales en el proceso de formación de actos legislativos no es el resultado de una competencia inexistente o de su aplicación analógica para suplir una suerte de laguna normativa. Corresponde a una competencia que emana de la remisión directa que al proceso legislativo ordinario hace el artículo 227 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), interpretada en concordancia con las demás normas del mismo estatuto y que resulta plenamente compatible con los principios que rigen los procesos de reforma constitucional. Dicho en otras palabras, el silencio que guarda la Constitución no debe entenderse como una prohibición para que el primer mandatario acuda a las objeciones gubernamentales, por cuanto es la propia ley la que remite a las reglas del procedimiento legislativo ordinario que le sean compatibles, como ocurre con la institución de las objeciones gubernamentales.

6.- De la convocatoria a sesiones extraordinarias para tramitar las objeciones presidenciales en el proceso de formación de un acto legislativo

Definido que el Presidente de la República sí está facultado para sancionar los actos legislativos y, por consecuencia, que puede presentar objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, en tanto manifestaciones de control, la Corte determinará si estas últimas pueden ser consideradas en sesiones extraordinarias.

De conformidad con lo establecido en la Carta Política (arts. 135, 137, 150, 151, 152, 157, 158 a 169, 173 a 175 y 178, entre otros), el Congreso de la República es titular de las siguientes funciones: constituyente, legislativa, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo (Ley 5 de 1992, art. 6º). En línea de principio, dichas atribuciones deben ser cumplidas en los períodos de sesiones ordinarias

previstos en el artículo 138 de la Constitución, parámetro que ratifica el artículo 85 del Reglamento del Congreso. No obstante, la citada disposición constitucional otorgó al Gobierno la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (i) durante el tiempo que éste señale, (iii) para considerar los asuntos que él someta a su consideración (agenda limitada) y (iii) sin perjuicio de ejercer la función de control político la cual no está sujeta a límites temporales[292].

Esta última previsión normativa al ser interpretada armónicamente con el artículo 375 de la Constitución, en virtud del cual el trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, permite concluir que el proceso de formación de este tipo de iniciativas normativas no puede tener lugar en sesiones extraordinarias. Sobre este particular, la Corte en sentencia C-565 de 1997 sostuvo:

“Es lógico que el llamado del Gobierno al Congreso en estas ocasiones [se refiere a las sesiones extraordinarias] tenga que ver, entre otros temas, con la necesidad de que inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo -no así uno sobre reforma constitucional, por mandato perentorio del artículo 375 de la Carta, ni acerca de ley estatutaria, reservada al término de una sola legislatura según el artículo 153 C.P.- y, por supuesto, los debates que se tramiten y las decisiones que se voten durante las sesiones extraordinarias, mientras observen las demás disposiciones constitucionales y reglamentarias, tienen plena validez y concurren eficientemente a la formación de la ley.” (Las subrayas y negrillas son agregadas).

Ahora bien, la posibilidad de que el Presidente de la República convoque al Congreso a sesiones extraordinarias en el contexto de los proyectos de acto legislativo para que sean consideradas las objeciones propuestas, sugiere dos interpretaciones. En primer término, que solamente pueden tener lugar dentro de los dos períodos ordinarios y consecutivos con los que cuenta el Congreso para aprobar una enmienda constitucional. De otra parte, que dicha facultad puede materializarse al término de los mismos, en tanto no se refiere al proceso de formación normativa propiamente dicho.

A juicio de la Corte, este tipo de ambigüedades sugiere que deba tomarse en consideración “la interpretación que sea más respetuosa del ordenamiento jurídico y de los principios constitucionales que guían el actuar parlamentario”[293]. De allí que el alcance constitucionalmente adecuado del artículo 375 de la Carta consiste en que solamente lo relativo a los ocho debates, incluidas las comisiones de conciliación que eventualmente deban conformarse, es lo que debe entenderse como trámite del proyecto. Por tanto, la sanción gubernamental, la consideración de objeciones presidenciales y la promulgación no exigen su agotamiento dentro de dichos períodos ordinarios.

En este sentido la Corte observa que el artículo 138 Superior no circunscribe las sesiones extraordinarias a asuntos específicos, por lo que es legítimo que el Presidente de la República acuda a ellas con las limitantes que la misma Constitución le impone.

Esas consideraciones encuentran sustento mutatis mutandis en el alcance que la jurisprudencia constitucional ha efectuado en torno al proceso de formación de los proyectos de ley estatutaria que por expreso mandato constitucional deben ser tramitados “dentro de una sola legislatura” (art. 153 de la CP), lapso que no comprende el control de

constitucionalidad integral y preventivo que debe realizar este tribunal, ni la sanción del Gobierno, en la medida en que ello llevaría al absurdo de instrumentalizar su proceso de formación y al vaciamiento del principio democrático y del mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria[294] que debe caracterizar el proceso de formación de cualquier iniciativa legislativa. Así lo ha dicho la Corte:

“Al respecto, conviene aclarar que conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, la Constitución ordena que dentro de la legislatura el proyecto haga tránsito en el Congreso, esto es, que sea modificado y aprobado por las Cámaras en ese lapso, pero la revisión constitucional por la Corte y la sanción presidencial pueden ocurrir por fuera de la legislatura. Y es que como se explicó en la sentencia C-011 de 1994, si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte, o las objeciones y sanción presidenciales, sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, o éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación.” (Las subrayas y negrillas son agregadas)[295].

En síntesis, la convocatoria a sesiones extraordinarias que pueda efectuar el Gobierno a fin de considerar las objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia que haya propuesto en el proceso de formación de un acto legislativo, no está por fuera de las condiciones constitucionales ni carece de validez. Todo lo contrario, se trata de una atribución reglada (art. 138 CP) que no requiere su agotamiento dentro de los dos períodos ordinarios y consecutivos previstos en el artículo 375 de la Constitución.

7.- La Corte debe inhibirse en relación con las demandas contra el proyecto de acto legislativo archivado conforme con la Constitución

Sin embargo, mediante escrito del 25 de junio de 2012, el Ejecutivo se abstuvo de tramitar la promulgación y en su lugar formuló objeciones por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad[296]. Asimismo, expidió el Decreto 1351 de 2012, por medio del cual convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para que se pronunciara en relación con dichas objeciones.

Atendiendo ese llamado, al interior del parlamento fue designada una comisión accidental conformada por Senadores y Representantes, quienes en el informe presentado, luego de encontrar razonables y fundados los argumentos del Ejecutivo, propusieron a las plenarias “admitir la objeción de inconveniencia general”[297].

Posteriormente, en sesión del 28 de junio de 2012, las plenarias de cada corporación acogieron mayoritariamente la propuesta y, en consecuencia, dispusieron el archivo definitivo del proyecto[298], que por lo mismo nunca fue promulgado.

Analizadas estas circunstancias a la luz de los fundamentos jurídicos expuestos, la Corte concluye que el archivo definitivo del proyecto se produjo dentro del marco constitucional y legal previsto para el trámite de formación de los actos legislativos. En efecto, como ya ha sido ampliamente explicado, el Presidente de la República sí estaba facultado para abstenerse sancionar el acto y en su lugar formular objeciones de inconveniencia e inconstitucionalidad.

De la misma forma, haciendo uso de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico (art. 138 CP y 85 de la Ley 5/92), el Ejecutivo también estaba autorizado para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de que se pronunciara en relación con las objeciones, quien a su vez era el competente para aceptarlas o rechazarlas e insistir en su aprobación imprimiéndose el trámite de rigor (arts. 167 CP., art. 227 de la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes).

Así las cosas, antes que acciones de hecho fueron estas actuaciones válidas las que condujeron a que la reforma nunca produjera efectos jurídicos, ni tuviese vocación de producirlos, no sólo por la voluntad expresa del Congreso de archivarla definitivamente, sino porque, a consecuencia de ello, el acto nunca fue promulgado.

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el archivo del proyecto no ocurrió en contravía de las reglas del procedimiento legislativo, ni en detrimento de la voluntad del Congreso en su condición de Constituyente derivado, sino dentro de los cauces institucionales, la Corte concluye que en realidad no existe, ni ha existido, ningún acto reformativo de la Constitución, ni el mismo fue promulgado, lo que inexorablemente conduce a un fallo inhibitorio por cuanto no se reúnen las exigencias previstas en los artículos 241-1 y 379 de la Constitución.

Sin embargo, la Corte no puede desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de formación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. De ello dan cuenta las actas y gacetas que reposan en el expediente legislativo, a las cuales la Sala hace remisión directa.

El Presidente de la República reconoció, según sus palabras, que el proceso de reforma constitucional se vio seriamente afectado en desmedro de la juridicidad y legitimidad democráticas, sumado a los defectos de articulación de los textos aprobados y a su negativo impacto para el funcionamiento del Estado, para la administración de justicia y para la vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos. Esas razones lo condujeron a formular objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia a la totalidad del proyecto, devolviéndolo al Congreso a fin de que adoptara las medidas necesarias para evitar su entrada en vigor.

No corresponde a la Corte Constitucional juzgar la coherencia del Gobierno durante el trámite legislativo, quien inicialmente avaló e incluso promovió ante las plenarias la aprobación del texto conciliado en segunda vuelta, y al poco tiempo optó por censurarlo con vehemencia formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Tampoco es la Corte juez de los parlamentarios, sino de sus actos normativos.

Por ello, al margen de los cuestionamientos que en uno u otro sentido pudieren hacerse a estas u otras autoridades, lo cierto es que tanto el Presidente de la República, al formular las objeciones y convocar a su trámite en sesiones extraordinarias, como el Congreso de la

República, al aceptarlas y disponer el archivo definitivo del proyecto, ejercieron sus competencias dentro del marco de la Constitución y la ley, acorde con los principios que rigen los procesos de enmienda constitucional.

Por último la Sala recuerda que, si consideran que subsisten las causas que en su momento dieron origen al proyecto, estas mismas autoridades o cualquier otra facultada para hacerlo pueden promover una nueva iniciativa de reforma, a fin de que se le imprima el trámite constitucional y legal de rigor.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

INHIBIRSE en relación con las demandas de inconstitucionalidad contra el proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado, “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, por haberse archivado conforme con la Constitución y la ley”.

(Hasta aquí la ponencia presentada a consideración de la Sala Plena)

En esas condiciones dejamos constancia de nuestra respetuosa discrepancia con la posición de la mayoría.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

[1] Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, cuyo proyecto de sentencia no fue aprobado por la Sala Plena de la corporación en su sesión de julio 24 de 2013, pasando al siguiente en lista, manteniéndose en el nuevo proyecto la mayor parte de la ponencia inicial, hasta el acápite “VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL” (pág. 72).

[2] Durante el término de ejecutoria del auto admisorio (25, 26 y 27 de julio de 2012), la titular del Ministerio de Justicia y del Derecho presentó recurso de reposición contra dicha providencia, el cual fue rechazado por improcedente mediante auto del 10 de agosto del mismo año. En todo caso, se dispuso que el escrito se tuviera como intervención ciudadana.

[3] F. 216 del cuaderno inicial.

[4] El ordinal segundo de esa providencia indicó las pruebas concretas que deberían ser remitidas a esta Corte para su valoración.

[5] Publicado en la Gaceta del Congreso N° 387 del 20 de junio de 2012.

[6] Folio 30 del cuaderno inicial.

[7] Folio 46 ibídem.

[8] Ibídem.

[9] Folio 49 ibídem.

[10] Folio 50 ibídem.

[11] Ibídem.

[12] Folio 62 ibíd.

[13] Ibídem.

[14] Ibídem.

[15] Folio 67 ibídem.

[16] El informe de las objeciones presidenciales fue publicado en las Gacetas del Congreso números 401 y 402 del 27 y 28 de junio de 2012.

[17] Folio 98 ibídem.

[19] Folio 99 ibídem.

[20] Folio 102 ibíd.

[21] Folio 106 ibídem.

[22] Ibídem.

[23] Tal es el caso de (i) la conformación de comisiones de conciliación; y (ii) la posibilidad de adicionar o modificar partes de la iniciativa, siempre que las mismas se atengan a los principios de consecutividad e identidad flexible.

[24] Folio 143 ibídem.

[25] Folio 156 ibídem.

[26] Inició el 6 de noviembre de 2012 y venció el 20 del mismo mes y año.

[27] Folio 376 ibídem.

[28] Ibídem.

[29] Folio 379 ibídem.

[30] Folio 405 ibídem.

[31] Folio 402 ibídem.

[32] Folio 403 ibídem.

[33] Folio 436 ibídem.

[34] Folio 440 ibídem.

[35] Folio 443 ibídem.

[36] Folio 445 ibídem.

[37] Folio 449 ibídem.

[38] Folio 450 ibídem.

[39] Menciona la acción pública de inconstitucional, la convocatoria a un referendo revocatorio, la excepción de inconstitucionalidad y las facultades de excepción.

[40] Folio 452 ibídem.

[41] Folio 455 ibídem.

[42] Folio 456 ibídem.

[43] Folio 462 ibídem.

[44] Folio 464 ibídem.

[45] Folio 466 ibídem.

[46] Folio 489 ibídem.

[47] Folio 501 ibídem.

[48] Folio 507 ibídem.

[49] Folio 508 ibídem.

[50] Folio 345 ibídem.

[51] Folio 348 ibídem.

[52] Folio 752 ibíd.

[53] Folio 567 ibíd.

[54] Ibídem.

[55] Folio 568 ibídem.

[57] Folio 68 ibídem.

[58] Folio 365 ibídem.

- [59] Folio 361 ibídem.
- [60] Folio 364 ibídem.
- [61] Folio 384 ibídem.
- [62] Folio 385 ibídem.
- [63] Ibídem.
- [64] Cfr. Folio 386 ibídem.
- [65] Ibídem.
- [66] Folio 387 ibídem.
- [67] Folio 510 ibídem.
- [68] Folio 512 ibídem.
- [69] Folio 2 del cuaderno de intervenciones.
- [70] Ibídem.
- [71] Folio 3 ibíd.
- [72] Ibídem.
- [73] Ibídem.
- [74] Folio 4 ibídem.
- [75] Folio 6 ibídem.
- [76] Folio 26 ibídem.
- [77] Folio 27 ibídem.
- [78] Folio 600 ibídem.
- [79] Folio 603 ibídem.
- [80] Folio 610 ibídem.
- [81] Folio 604 ibídem.
- [82] Folio 608 ibídem.
- [83] Folio 613 ibídem.
- [84] Folio 631 ibídem.

[85] Folio 635 ibídem.

[86] Folio 636 ibídem.

[87] Ibídem.

[88] Folio 616 ibídem.

[89] Folio 640 ibídem.

[90] Folio 411 ibídem.

[91] Folio 412 ibídem.

[93] Folio 421 ibídem.

[94] Folio 49 del cuaderno de intervenciones.

[95] Ibídem.

[96] Folio 48 ibídem.

[97] Folio 53 ibídem.

[98] Folio 58 ibídem.

[99] Folio 59 ibídem.

[100] Folio 60 ibídem.

[101] Folio 584 ibídem.

[102] Folio 575 ibídem.

[103] Folio 577 ibídem.

[104] Ibídem.

[105] Folio 580 ibídem.

[106] Folio 583 ibídem.

[107] Folio 643 ibídem.

[108] Folio 646 ibídem.

[109] Ibídem.

[110] Folio 648 ibídem.

[111] Ibídem.

[112] Folio 649 ibídem.

[113] Folio 651 ibídem.

[114] Se apoyan en las sentencias de la Corte Constitucional C-141 de 2010 y C-288 de 2012.

[115] Mediante escrito 00254 del 14 de noviembre de 2012, el Procurador General de la Nación manifiesta su impedimento para actuar en los expedientes de la referencia por cuanto “puede tener interés directo en la decisión”. La Corte, en decisión del 6 de diciembre del mismo año, no lo acepta bajo el argumento que el interés en la decisión no puede calificarse como actual y directo, presupuestos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

[116] Folio 698 ibídem.

[117] Folio 691 ibídem.

[118] Folio 696 ibídem.

[119] Folio 698 ibídem.

[120] Folio 229 ibídem.

[121] Folio 223 vuelto.

[122] Folio 224.

[123] Folio 225 ibídem.

[124] Folio 227 vuelto.

[125] Folio 228 ibídem.

[126] “Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia.” (No está en negrilla en el texto original).

[127] Folio 275 ibídem.

[128] Esta fórmula ha sido acogida en diferentes oportunidades (cfr. C-178 de 2007, C-075 de 2007, C-1299 de 2005 y C-1300 de 2005).

[129] Corte Constitucional, sentencia C-856 de 2005.

[130] Corte Constitucional, sentencia C-1115 de 2003.

[131] Corte Constitucional, auto 017 de 2000.

[132] Corte Constitucional, sentencia C-937 de 2010. En el mismo sentido puede ser

consultadas las sentencias C-1256 de 2001, C-357 de 1997, C-447 de 1997, C-328 de 2001, C-1196 de 2001, C-1289 de 2001, C-1052 de 2001, C-1115 de 2004, C-421 de 2005, C-856 de 2005, C-898 de 2005, C-1299 de 2005, C-127 de 2006, C-666 de 2007 y C-187 de 2008, entre muchas otras.

[133] Corte Constitucional, sentencias C-1299 de 2005, C-1300 de 2005, C-075 de 2007 y C-178 de 2007.

[134]Cfr. sentencia C-580 de 1999.

[136] “Folios 256 y 257, cd. 1.”

[137] “En materia de solicitudes de nulidad de sentencias de constitucionalidad el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991 dispone: ‘Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso.’ Así, la Corte ha dicho que uno de los requisitos de éstas es que se interpongan antes de ejecutoriada la providencia: ‘La nulidad originada en la sentencia se debe alegar en forma fundamentada durante el término de notificación de la sentencia en materia de constitucionalidad, (...) (Auto del 13 de febrero de 2002; Auto del 20 de febrero de 2002) ya que vencido en silencio el término de ejecutoria cualquier eventual nulidad queda automáticamente saneada. Lo anterior ‘(...) no sólo por la carencia de legitimidad para pedirla, sino, además, por las siguientes razones: (i) en primer lugar, atendiendo el principio de seguridad jurídica y de necesidad de certeza del derecho; (ii) en segundo lugar, ante la imposibilidad presentar acción de tutela contra las providencias de tutela. Y finalmente, (iii) porque es razonable establecer un término de caducidad frente a las nulidades de tutela, si incluso esa figura aplica en las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma.’ (Auto de 30 de abril de 2002; A-031a de 2002).

De otra parte, en la Sentencia C-1299 de 2005 se declaró improcedente un recurso contra el auto admisorio de la demanda: “Mediante memorial del 23 de mayo de 2005, el ciudadano y abogado (...) presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto admisorio de la demanda. El Magistrado sustanciador, mediante Auto del 27 de mayo de 2005, i.) rechazó por improcedente tanto el recurso de reposición, como el de súplica interpuestos por el señor (...) contra el auto admisorio de la demanda, ii.) ordenó continuar con el trámite en cumplimiento del Auto del 16 de mayo e iii.) informó de la improcedencia de recursos contra esa decisión. Mediante escrito del 7 de junio de 2005, el ciudadano (...) presentó solicitud de nulidad del proceso en referencia. Frente a esta solicitud, el Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 15 de junio de 2005 resolvió remitir a la Sala Plena de la Corporación el escrito referido para que resolviera lo conducente, por ser un asunto de su competencia. Posteriormente, el 24 de noviembre de 2005, el ciudadano (...) presentó nuevo escrito, dirigido a la Sala Plena de la Corte y allegado por la Secretaría General al Magistrado Sustanciador, el 25 de noviembre de 2005.”

[138] Cita las sentencias de la Corte Constitucional C-141 de 2010, C-031 de 2009, C-816 de 2004 y C-576 de 2006, C-1121 de 2004 y C-551 de 2003.

[139] Folio 282 ibídem.

[140] Ibídem.

[141] Ibídem.

[142] Mediante auto del 22 de octubre de 2012, el Magistrado Sustanciador puso de presente que la solicitud sería “examinada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la oportunidad procesal correspondiente, cuando el expediente se encuentre a su disposición de acuerdo con las previsiones del artículo 8° del Decreto 2067 de 1991, para que adopte las decisiones a que hubiere lugar.”

[143] Con el fin de facilitar la lectura del Salvamento de voto se han efectuado algunos ajustes de numeración y estilo que no alteran el contenido de la ponencia original.

[144] Con fundamento en el principio pro actione el magistrado sustanciador dispuso privilegiar la admisión de la demanda “para que sea la plenaria de la Corte la que, mediante sentencia, defina la problemática surgida”. Expedientes D-9200 y D-9208.

[145] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-477 de 1992, C-179 de 1994, C-560 de 1999, C-832 de 2001, C-129 de 2001, C-428 de 2002, C-800 de 2002, C-319 de 2007, C-1154/08, Auto 288 de 2010 y C-400 de 2013, entre muchas otras decisiones.

[146] Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Edit. UNAM, México 1969, pags 226-229.

[147] Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho. México, Editorial Porrúa, 15ª edición, 2007, p.232.

[148] Corte Constitucional, Sentencias C-560 de 1999 y C-1290 de 2001.

[149] Corte Constitucional, Auto 288 de 2010. La Corte declaró que “el denominado ‘Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América’, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados en forma solemne, de conformidad con lo establecido en los artículos 150.16, 154, 157, 158, 160, 165, 224 y 241 numeral 10 de la Carta Política”.

[150] Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. “El Federalista”. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.331. En la Corte Suprema de Estados Unidos el “judicial review” se consolida en el célebre caso Marbury v. Madison (1803), donde la Corte sostuvo que “si los Tribunales deben respetar la Constitución y ésta es superior a cualquier acto ordinario del Poder Legislativo, la Constitución y no las normas legislativas, debe regular un caso en litigio en el que estas dos normas podrían ser aplicables”.

[151] Cfr., entre muchos otros, Luis Prieto Sanchís, “Ley, Principios, derechos”. Madrid, Dykinson, 1998; Gustavo Zagrebelsky, “El derecho Dúctil”. Madrid, Trotta, 2005; Eduardo García de Enterría, “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid,

Civitas, 1991.

[152] Manuel Aragón Reyes, "Constitución y control del poder". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p.36.

[153] Luis Prieto Sanchís, "Ley, Principios, derechos". Madrid, Dykinson, 1998, p.32. Del mismo autor ver también "Justicia constitucional y derechos fundamentales". Madrid, Trotta, 2003, p.116.

[154] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-037/00.

[155] PRIETO SANCHÍS, Luis, El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica, Trotta, Madrid, 2013, p. 168.

[156] RUIZ MIGUEL, Alfonso, El principio de jerarquía normativa, en: Constitución: problemas filosóficos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 104.

[157] PRIETO SANCHÍS, Luis, Justicia constitucional y derechos fundamentales, Trotta, Madrid, 2007, p. 95.

[158] LOPEZ GUERRA, Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 193 y 194.

[159] Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 2013. En dicha oportunidad la Corte declaró la exequibilidad del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, "bajo el entendido de que a la Corte Constitucional le corresponde el control constitucional de los actos de carácter general, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional, con contenido material de ley". Tomado provisionalmente del comunicado de prensa número 26 de 2013.

[160] Gaceta del Congreso núm. 566 de 2011 (pág. 8).

[161] *Ibidem*.

[162] Al cabo de la primera vuelta (cuarto debate) se conformó una comisión de conciliación con el fin de superar las discrepancias entre lo aprobado por una y otra cámara. El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso núm. 979 y 981 de 2011. El 16 de diciembre de 2011 las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes decidieron aprobarlo (Gacetas del Congreso núm. 54 y 63 de 2012, respectivamente).

[163] Gaceta del Congreso núm. 380 de 2012.

[164] Publicado en la Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012. También en el Diario Oficial 48.472 del 25 de junio de 2012, páginas 1 a 18.

[165] Gaceta del Congreso núm. 388. p. 2.

[166] *Ibidem*.

[167] *Ibíd.* p. 3.

[168] *Ibíd.* p. 4.

[169] Hace referencia a los artículos 165 y 166 de la Constitución Política que explícitamente aluden a la sanción en el procedimiento de aprobación de las leyes. Afirma que el entendimiento de estas disposiciones “admite una interpretación instrumental y no prohibitiva”. Agrega, que “el artículo 165 establece la forma en que deben tramitarse las objeciones cuando se trate de proyectos de ley, pero no establece, como principio de los trámites en el Congreso, que sólo los proyectos de ley podrán ser objetados. No es necesario entonces que la disposición sea leída como si introdujera una prohibición. La norma debe entenderse, mejor, como regulatoria de un procedimiento específico al que alude instrumentalmente, sin que por sí mismo se constituya en negación de aplicación a procedimientos similares.” Cfr. Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012, p. 6.

[170] *Ibíd.* p. 5.

[171] *Ibíd.* p. 7.

[172] *Ibíd.* p. 8.

[173] *Ibídem.*

[174] *Ibíd.*

[175] *Ibíd.* p. 9.

[176] *Ibídem.*

[177] *Ibíd.*

[178] *Ibíd.* p. 10.

[179] *Ibíd.* p. 10.

[180] *Ibídem.*

[181] *Ibíd.* p. 11.

[182] *Ibídem.*

[183] *Ibíd.*

[184] *Ibíd.* p. 12.

[185] *Ibídem.*

[187] *Ibíd.*

[188] *Ibíd.*

[189] *Ibíd.* p. 14.

[190] *Ibíd.*

[191] *Ibíd.* p. 31.

[192] *Ibíd.* p. 16.

[193] *Ibíd.* p. 17.

[194] En el texto conciliado corresponde a los artículos 20, 21, 22 y 24 del proyecto de acto legislativo.

[195] Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012, p. 21.

[196] *Ibíd.*

[197] *Ibíd.*

[198] *Ibíd.* p. 22.

[199] *Ibíd.*

[200] *Ibíd.* p. 23.

[201] *Ibíd.* p. 24.

[202] *Ibíd.* p. 25.

[203] *Ibíd.*

[204] *Ibíd.*

[205] *Ibíd.* p. 32.

[206] *Ibíd.*

[207] Gaceta del Congreso núm. 401 de 2012.

[208] *Ibíd.* p. 8.

[209] En su orden, serían los órganos que reemplazarían a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y al Director Ejecutivo de Administración Judicial.

[210] La Comisión Accidental se conformó por los senadores Jesús Ignacio García Valencia, Juan Manuel Corzo Román, Juan Carlos Restrepo Escobar, Luis Fernando Duque García, Eduardo Enríquez Maya y Martín Emilio Morales Díz.

[211] La Comisión de Conciliación la conformaron los Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Germán Varón Cotrino, Carlos Edward Osorio Aguiar y Orlando Velandia Sepúlveda.

[212] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-539 de 2011, T-292 de 2006, SU-1300 de 2001 y C-836 de 2001, entre muchas otras.

[213] Para la Corte que los jueces estén sometidos al “imperio de la ley” tiene una connotación material. Dicho de otra manera, la referencia al principio de legalidad no debe entenderse en perspectiva formal, sino que está referida a todo el ordenamiento jurídico “como conjunto integrado y armónico de normas por cuanto la Constitución es norma superior y fuente del derecho” Cfr., T-1094 de 2008, C-836 de 2001 y C-468 de 1993.

[214] Estas categorías pueden consultarse con mayor detenimiento en: PRIETO SANCHÍS, Luis, Apuntes de teoría del derecho, Trotta, Madrid, 2007, pp. 113 a 130.

[215] Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

[216] Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 2003.

[217] Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

[218] Al respecto, el demandante afirmó: “Si la Corte ha aceptado que de las normas del título XIII de la Constitución y de lo establecido específicamente por su artículo 375, se desprende que el trámite legislativo constituyente debe reunir, además, los requisitos que para el efecto establece el Reglamento del Congreso, entonces el artículo 196 de la ley 5 de 1992 es aplicable a dicho proceso legislativo constituyente, tal como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-222/97, en la que se basó la mesa directiva del Congreso para sancionar el Acto Legislativo acusado, en una ceremonia en la que el Presidente de la República y el Presidente del Congreso manifestaron que entraba en vigencia desde ese momento”.

[219] “Para comenzar debe señalar la Corte que la mención que se hizo en la sentencia C-222/97 de algunas de las disposiciones del Reglamento del Congreso que resultan aplicables al trámite de los Actos Legislativos, no es taxativa sino meramente enunciativa, puesto que allí solamente se citaron aquellas normas que de una u otra manera se relacionaban con las acusaciones presentadas en esa oportunidad. Por tanto, no es posible afirmar que son éstos los únicos preceptos de tal ordenamiento que rigen el procedimiento de reforma de la Constitución cuando lo lleva a efecto el Congreso. // Corresponde entonces a esta Corporación al ejercer el control constitucional, analizar en cada caso particular y concreto las normas del Reglamento que rigen el trámite de los Actos Legislativos y determinar aquéllas relativas a los proyectos de ley que también serían aplicables, por expresa remisión del artículo 227 de la ley orgánica”.

[221] LIFANTE, Isabel, La interpretación jurídica en la teoría del Derecho contemporánea, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos de Madrid, Madrid, 1999, p. 114.

[222] CP., Artículo 151.- “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. (...)”.

[223] Ley 5ª de 1992, artículos 218 a 229, entre otros.

[224] “ARTICULO 375.- Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los

ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. // El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. //En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.

[225] Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 2010. La Corte declaró inexecutable el artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009.

[226] Por ejemplo, aunque el artículo 375 regula la iniciativa para la presentación de proyectos de acto legislativo, el artículo 237-4 de la Carta también otorga competencia al Consejo de Estado para la presentación de proyectos de actos de enmienda constitucional.

[227] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-816 de 2004, C-1040 de 2005, C-040 de 2010 y C-141 de 2010, entre muchas otras.

[228] Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2004. La Corte declaró inexecutable el Acto Legislativo 2 de 2003, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”, por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta.

[229] Sobre este parámetro normativo del control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-551 de 2003 y C-1200 de 2003.

[230] Cfr., Sentencias C-478 de 2002, C-614 de 2002, C-332 de 2005, C-1040 de 2005 y C-040 de 2010, entre otras.

[231] DE OTTO, Ignacio, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Ariel Derecho, Barcelona, p. 109.

[232] La Corte ha considerado que por tratarse de una función en la que el Presidente actúa como Jefe de Gobierno, es posible asignarla al Ministro Delegatario. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-172 de 2006 y C-802 de 2006.

[233] Corte Constitucional, Sentencias C-925 de 2005 y C-084 de 1996.

[234] Derecho Constitucional., op. cit., p. 110.

[235] Corte Constitucional, Sentencia C-932 de 2006.

[236] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 25 de mayo de 1981.

[237] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 3 junio de 1976.

[238] Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 1998.

[239] Cfr., C-452 de 2006.

[240] Incluso en el ordenamiento jurídico español, donde la sanción y la promulgación se consideran una suerte de actos debidos, se ha planteado que no son meras formalidades: “Aunque lejos de configurarse la sanción y la promulgación como actos de control sustantivo, tampoco cabe reducirlos en términos absolutos a actos formalmente obligados en todo caso, ya que ambas potestades de sancionar y promulgar las leyes permiten al Rey un mínimo de control formal y externo de las leyes. Así, podría negarse a sancionar y promulgar leyes a las que les faltasen elementos esenciales externamente requeridos y perceptibles prima facie, como su aprobación por ambas Cámaras de las Cortes. De hecho no cabe olvidar que la Constitución le ordena sancionar y promulgar las leyes ‘aprobadas por las Cortes Generales’. Es evidente que ello no faculta al Monarca para ejercer un control de la corrección del procedimiento -que sólo corresponde al Tribunal Constitucional-, pero sí debe reconocerle la capacidad para negar su curso al menos en aquellos casos en los que pudiera hablarse de una omisión manifiesta, flagrante e incuestionable del procedimiento constitucional.” ESPÍN, Eduardo, Las funciones legislativa y financiera de las Cortes, En: Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, volumen II, p. 114.

[241] La citada disposición señala: “Artículo 48º.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta.” (Las subrayas son agregadas).

[243] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2006.

[244] HAMILTON, A., MADISON, J., & JAY, J. El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 313.

[245] Ídem. p. 313.

[246] Ídem. pp. 313-314.

[247] SHUGART, Matthew Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics, Cambridge University Press, 1992, p.134.

[248] CARPIZO, Jorge El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI editores, 18ª edición, 2004, p. 85.

[249] LOWEINSTEIN, Karl Teoría de la Constitución (1957), Barcelona, Ariel Derecho, 1965, p. 273.

[250] Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2006.

[251] Corte Constitucional, Sentencia C-036 de 1998.

[252] Por eso la jurisprudencia ha rechazado que en el trámite de aprobación de los actos legislativos pueda presentarse mensaje de urgencia, caracterizados por imprimir mayor celeridad al trámite congresional por la vía de las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1053 de 2005.

[253] Los textos normativos que a continuación se transcriben son tomados de: Diego Uribe Vargas, "Las Constituciones de Colombia" Tomo I, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1977.

[254] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Artículo 21. Al Poder Ejecutivo corresponde el promulgar y hacer poner en práctica las leyes que dicte el Poder Legislativo, el cual para este efecto deberá pasárselas con un oficio en que exponga en extracto las razones que tuvo presentes para dictar aquellas leyes; advirtiendo que la remisión debe hacerse de cada ley por separado con su correspondiente oficio. // Artículo 22. Si el Poder Ejecutivo considera útil la ley que se le presenta, o no halla inconveniente grave en su ejecución, pondrá al pie de ella el decreto publíquese y ejecútese; y dará al Cuerpo Legislativo noticia de esta resolución por medio de un oficio. // Artículo 23. Si en la ejecución de la ley que se le presenta, hallare el Poder Ejecutivo graves inconvenientes o considerable perjuicio público, en virtud del derecho de objetar que le está reservado, pondrá al pie de la ley el decreto objétese y devuélvase; y en el oficio de devolución que dirija al Poder legislativo expresará las objeciones que le han ocurrido para no publicar ni dar cumplimiento a la ley. // Artículo 24. Si la ley que se le presenta se opone directa o indirectamente a la Constitución, bien sea en su sustancia, o bien por no haberse guardado las formalidades prescritas por dicha Constitución, pondrá a pie el decreto devuélvase por inconstitucional; y en oficio de devolución expresará los artículos o las formalidades de la Constitución que son contrarios a la ley propuesta. // Artículo 25. Si dentro de diez días, contados desde la fecha de aquel en que el Poder Ejecutivo recibe la nueva ley propuesta por el Poder Legislativo, no se le hubiese puesto ninguno de los tres decretos mencionado en los tres artículos anteriores, por el mismo hecho y en virtud del presente artículo, quedará la ley sancionada y se procederá a su publicación y ejecución; pero si la ley fuere derogatoria de algún artículo o artículos de esta Constitución, no valdrá en su favor que el tiempo la haya ejecutoriado; y el Senado tomará la mano para impedir su ejecución. // Artículo 26. Si las objeciones o nota de inconstitucional que el Poder Ejecutivo ponga a la ley que se propone fuesen notoriamente fútiles o arbitrarias, el Poder Legislativo lo hará presente al Senado para que reconociendo y comprobando la futilidad o arbitrariedad de las objeciones o nota, le notifique al Poder Ejecutivo que publique y ponga en ejecución la ley, y llegando el caso de esta notificación, no podrá el Poder Ejecutivo denegarse a cumplir con su tenor. // Artículo 27. Si las objeciones fueren tales que merezcan en concepto del Cuerpo Legislativo el que se sobresea en la promulgación de la ley propuesta, mandará archivarla, y se suspenderá todo procedimiento. // Artículo 30.- En caso de que la nueva Legislatura vuelva a proponer la misma ley, sin reforma sustancial o respondiendo a las últimas objeciones del Poder Ejecutivo, estará éste obligado a publicarla y ejecutarla, sin poder hacer nuevas objeciones; pero si la nueva Legislatura vuelve a proponer la ley con alguna reforma sustancial, tiene el Poder Ejecutivo derecho de objetar lo que estime oportuno contra esta reforma". (Resaltado fuera de texto)

[255] "Artículo 13. Las Leyes pasadas por las cámaras estarán formadas por sus

presidentes y respectivos secretarios; pero no tienen fuerza de tales hasta que no hayan sido restituidas al Poder Ejecutivo, y que éste las haya mandado sellar, publicar y ejecutar; mas si hallase algún reparo, puede devolver cualquiera ley a la Cámara en que tuvo su origen, acompañándola con las objeciones extendidas, por escrito”. (Resaltado fuera de texto)

[256] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 8. Corresponde al presidente mandar sellar con el gran sello del Estado, y promulgar con las formalidades acostumbradas todas las leyes de la legislatura. También hará que se ejecuten y observen religiosamente por todos los habitantes, empleados, jueces y tribunales de la provincia. // Artículo 9°. Para esto el Poder Legislativo deberá pasar al Presidente todas las leyes y las resoluciones que necesiten publicarse, con un oficio firmado por los prefectos y secretarios de las dos cámaras, en que se expongan en extracto las razones que se tuvieron presentes para dictarlas, advirtiéndose que la remisión deberá hacerse de cada ley por separado con su correspondiente oficio.// Artículo 10. Si el Presidente considera útil la ley que se le presenta, y no halla algún inconveniente grave en su ejecución, pondrá al pie de ella este Decreto: “Séllese, publíquese y ejecútese”, y a la Cámara en que tuvo su origen, dará una noticia de tal resolución por medio de un oficio.// Artículo 11. Si en la ejecución de la ley hallare graves inconvenientes, ya sea por no haberse observado las formas de la Constitución, ya por contrariar a ésta, ya en fin por cualesquiera otros motivos, el presidente tendrá derecho de objetar y devolver la ley a la Cámara que la propuso: así pondrá al pie el Decreto siguiente: “Objétese y devuélvase”. En oficio de devolución expresará las objeciones que le han ocurrido para no sancionar y dar cumplimiento a la ley. // Artículo 13.- El Presidente no podrá objetar los actos siguientes de la Legislatura: 1. La aprobación o reprobación de la cuenta de gastos, existencias, y entradas del Tesoro común, que anualmente le debe presentar el Poder Ejecutivo; 2. Los Decretos en que pida informes o dé comisiones en los negocios que son de su incumbencia; 3. Las resoluciones de las competencias entre los diversos poderes; 4. Todas las elecciones, que corresponden a la Legislatura, los decretos sobre legitimidad de ellas, la verificación de los poderes de sus miembros, y las órdenes para llenar alguna vacante en las cámaras; 5.- Las reglas de su policía interior, el orden de proceder, el castigo de sus miembros, y de las personas que faltan al respeto de las Salas; 6. Todos los juicios del Senado y Cámara de Representantes, y también las acusaciones que haga ésta conforme a la Constitución. // Artículo 16 (Título X): “Cuando la experiencia haya manifestado los inconvenientes que resulten en la práctica de la observancia de la Constitución o de algunos de sus artículos, entonces la Legislatura delibera sobre si debe enmendarse o reformarse; si las dos terceras partes de cada una de las cámaras plenas acordaren revisar la Constitución, esta ley detallará los artículos que necesitan reforma, y las razones que la persuadan; después deberá reunirse a los cuerpos electorales de cada departamento de la provincia, y se ejecutará por un Colegio Revisor”. (Resaltado fuera de texto)

[257] Algunos artículos relevantes de la Sección I del Título IV, son los siguientes: “Artículo 46: Ningún proyecto o proposición de ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas cámaras podrá tenerse por ley de la República hasta que no haya sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si éste no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la Cámara de su origen, acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados desde su recibo. //

Artículo 47: Los reparos presentados por el Poder Ejecutivo se asientan en el registro de las sesiones de la Cámara donde tuvo la ley su origen. Si no queda ésta satisfecha, discute de nuevo la materia, y resultando segunda vez aprobada por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, la pasa con los reparos a la otra Cámara. El proyecto tendrá fuerza de ley, y deberá ser firmado por el Poder Ejecutivo, siempre que en esta otra Cámara lo aprueben también las dos terceras partes de los miembros presentes.// Artículo 48: Si pasados los diez días que señala el artículo 46 no hubiere sido devuelto el proyecto con las objeciones, tendrá fuerza de ley y será promulgado como tal; a menos que, corriendo este término, el congreso haya suspendido o puesto en receso; en cuyo caso deberán presentársele las objeciones en la primera próxima sesión. // La sanción del Poder Ejecutivo es también necesaria para que tengan fuerza las demás resoluciones, los decretos, estatutos y actos legislativos de las cámaras; exceptuando los que sean de suspensión y aplazamiento de sus sesiones; los decretos en que pidan informes o den comisiones en los negocios de su incumbencia; las elecciones que les correspondan; los juicios sobre calificación de sus miembros; las órdenes para llenar algunas vacantes en las Cámaras; las reglas de sus debates y policía interior; el castigo de sus miembros y de cuantos les falten al debido respeto, y cualesquiera otros actos en que no sea necesaria la concurrencia de ambas”. (Resaltado fuera de texto)

[258] “Artículo 190.- En cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las cámaras juzguen conveniente la reforma de algunos artículos de esta Constitución, podrá el Congreso proponerla para que de nuevo se tome en consideración, cuando se haya renovado, por lo menos, la mitad de los miembros de las cámaras que propusieron la reforma; y si entonces fuere también ratificada por los dos tercios de cada una, procediéndose con las formalidades prescritas en la Sección I del Título IV, será válida y hará parte de la Constitución; pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en la Sección I del Título I y en la II del Título II”. (Resaltado fuera de texto)

[259] Diego Uribe Vargas, “Las Constituciones de Colombia” Tomo II, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1977, pags. 754, 755 y 756. Los artículos pertinentes son los siguientes: “De la Formación de las leyes, su sanción y promulgación. “Artículo 42. Ningún proyecto de ley o decreto, aunque aprobado por ambas cámaras, tendrá fuerza de ley, mientras no tenga la sanción del Jefe del Ejecutivo. Si éste lo aprobare, lo mandará ejecutar y publicar como ley: y si hallase inconveniente para su ejecución, lo devolverá a la cámara de su origen dentro de quince días, con sus observaciones. // Artículo 43. La cámara respectiva examinará las observaciones del Jefe del Ejecutivo y discutirá nuevamente el proyecto; si las hallare fundadas y ellas versasen sobre el proyecto en su totalidad, se archivará y no podrá volverse a tratar de él hasta otra reunión del Congreso: pero si se limitasen solamente a ciertos puntos, se tomarán en consideración las observaciones y deliberará lo conveniente. // Artículo 44. Si la cámara respectiva, a juicio de las dos terceras partes de los miembros presente, no hallare fundadas las observaciones del Jefe del Ejecutivo sobre la totalidad del proyecto, lo pasará con esta expresión a la cámara revisora. Si ésta hallare justas las observaciones, lo manifestará a la cámara de su origen y le devolverá el proyecto para que se archive en los términos prevenidos en el artículo anterior; pero si no las hallare fundadas, a juicio de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enviará el proyecto al Jefe del Ejecutivo para su sanción, que no podrá negar en este caso”.

[260] “Artículo 160.- En cualquiera de la Cámaras podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta Constitución, o adiciones a ella; y siempre que la proposición fuere apoyada por la quinta parte, al menos, de los miembros concurrentes, y admitida a discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley; y calificada de necesaria la reforma por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra Cámara. // Artículo 161.- Si en la otra Cámara fuese aprobada la reforma o adición en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al Jefe del Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular, y remitida a la sesión del año siguiente. // Artículo 162.- El Congreso en la sesión del año siguiente tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior, y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas en el artículo 160, se tendrá como parte de esta Constitución, y se pasarán al Jefe del Poder Ejecutivo para su publicación”. (Resaltado fuera de texto) .

[261] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 77. Las Leyes y decretos del Congreso pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus miembros o del Consejo de Estado.// Artículo 78. Todo proyecto de ley o decreto admitido a discusión será discutido en tres sesiones distintas, con intervalo de un día, por lo menos, en cada una de ellas. // Artículo 79. En el caso de que el proyecto sea declarado urgente, podrá dispensarse esta última formalidad. Esta declaratoria y las razones que la motivaron se pasarán a la otra Cámara, junto con el proyecto de ley o decreto para que todo esto sea examinado. Si esta Cámara no cree justa la urgencia, devuelve el proyecto para que se discuta con las formalidades legales. // Artículo 80. Los proyectos de ley o decretos que no hubieren sido admitidos en alguna de las dos Cámaras no podrán volverse a proponer en ellas hasta la próxima reunión del congreso; pero esto no impide que alguno o algunos de sus artículos formen parte de otro proyecto. // Artículo 81. Los proyectos de ley o decreto admitidos en una Cámara y discutidos en ella con las formalidades prescritas en esta Constitución, se pasarán a la otra, con expresión de los días en que han sido discutidos, y esta Cámara, observando las mismas formalidades, dará o rehusará su consentimiento, o podrá los reparos, adiciones y modificaciones que juzgue convenientes. // Artículo 82. Si la Cámara en que haya tenido origen la ley juzgare que no son fundados los reparos, adiciones o modificaciones propuestas, podrá insistir hasta por segunda vez con nuevas razones.// Artículo 83. Ningún proyecto de ley o decreto, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley mientras que no obtenga la sanción del Poder Ejecutivo. Si éste lo aprobare lo mandará ejecutar y publicar como ley; pero si hallare inconvenientes para su aplicación, lo devolverá a la Cámara de su origen, con sus observaciones dentro de ocho días del en (sic) que lo recibió. // Artículo 84. Los proyectos que hayan pasado como urgentes en ambas Cámaras, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo dentro de dos días, sin mezclarse en la urgencia. // Artículo 85. La Cámara respectiva examinará las observaciones del poder Ejecutivo y discutirá nuevamente el proyecto; si las hallare fundadas, y ellas se versaren sobre el proyecto en su totalidad, se archivará y no podrá volverse a tratar de él hasta la inmediata reunión del Congreso; pero si se limitaren solamente a ciertos puntos, se podrán tomar en consideración y se deliberará sobre ellos lo conveniente. // Artículo 86. Si la Cámara respectiva, a juicio de los dos tercios de los miembros presentes, no hallare fundadas las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la totalidad del proyecto, lo pará con esta expresión a la otra Cámara, y si ésta las hallare

justas, lo manifestará a la Cámara de su origen devolviéndole el proyecto para que se archive; pero si tampoco las hallare fundadas, a juicio de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enviará el proyecto al Poder Ejecutivo para su sanción y ejecución, sin que pueda denegarla en este caso.” (Resaltado fuera de texto)

[262] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “De la interpretación o reforma de esta Constitución y de la observancia de las leyes. Artículo 213. El Congreso podrá resolver cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de las leyes o de algunos artículos de la Constitución.// Artículo 214. En cualquiera de las dos Cámaras legislativas podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta Constitución, o adiciones a ella. Si la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos, de los miembros concurrentes, y admitida a la discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley. Calificada de necesaria la reforma o adición por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra Cámara. // Artículo 215. Si en la otra Cámara fuere aprobada la reforma o adición en los mismos términos y con los mismos requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al Poder Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular. //Artículo 216. El Congreso en las sesiones ordinarias de los años siguientes tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior; y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas por el artículo 214, se tendrá como parte de esta Constitución, y se pasará al Poder Ejecutivo para su publicación y ejecución. // Artículo 218. El Poder Ejecutivo sólo podrá hacer indicaciones sobre las dudas, reformas o inteligencia de algunos artículos constitucionales.

[263] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “De la Formación de las leyes// Artículo 69. Las leyes y demás actos legislativos pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, a propuesta de sus respectivos miembros lo de los secretarios de Estado. // Artículo 73. Ningún proyecto de ley o de otro acto legislativo, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley sin la sanción del Poder Ejecutivo. Si éste hallare por conveniente dársela, lo hará mandándolo ejecutar y publicar; pero si hallare por conveniente rehusársela, lo objetará y devolverá a la Cámara de u origen con las objeciones que le haga. // Artículo 74. El Poder Ejecutivo puede objetar cualquier proyecto de ley o de otro acto legislativo, bien sea porque lo juzgue del todo inconveniente, o bien porque crea necesario hacer en él algunas variaciones, proponiendo en este caso las que a su juicio deban hacersele. // Artículo 75. Recibido en la Cámara de su origen un proyecto objetado por el Ejecutivo porque lo crea del todo inconveniente, tomará ella en consideración las objeciones, y si las declarare fundadas, terminará el curso del proyecto, que se archivará; pero si las declarare infundadas, lo pasará a la otra Cámara. Esta las tomará igualmente en consideración, y devolverá el proyecto a la de su origen, con resolución. Si ésta fuere la de que halla fundadas las objeciones, terminará igualmente el curso del proyecto, que se archivará; pero si fuere la de que las halla infundadas, quedará pendiente el curso del proyecto hasta la próxima reunión del Congreso. (Resaltado fuera de texto)

[264] “Artículo 170.- En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada esta Constitución, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas en la sección 6ª del título VI; pero para que tal acto legislativo adquiera fuerza de ley constitucional o haga parte de esta Constitución, es necesario que se publique seis

meses antes, por lo menos, del día en que los electores de cantón deban hacer el próximo nombramiento ordinario de Senadores y Representantes, y que tomando nuevamente en consideración dicho acto legislativo en ambas Cámaras del Congreso, dentro del siguiente periodo legislativo, sea nuevamente aprobado en cada una de ellas sin alteración alguna, por las dos terceras partes a lo menos de los votos de sus respectivos miembros". (Resaltado fuera de texto)

[265] "Artículo 171.- Aprobada así la adición o reforma de la Constitución, se pasará al Poder Ejecutivo para su sanción, que no podrá rehusar en este caso, y entretanto no tendrá valor ni efecto alguno legal". (Resaltado fuera de texto)

[266] "Artículo único. En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada la Constitución actual de la República, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas por los artículos 69, 70, 71 y 72 de la misma Constitución. (...)". (Resaltado fuera de texto)

[267] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Capítulo VI // De la Formación de las leyes.// Artículo 37. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras legislativas, a virtud del proyecto presentado por uno de sus miembros o por un Secretario de Estado. Deben ser discutidos en tres debates, en días distintos; y después de acordadas ambas Cámaras en la totalidad del proyecto y sus pormenores, será pasado al Poder Ejecutivo para su examen. // Artículo 38 El Poder Ejecutivo pondrá a continuación del proyecto de las Cámaras un decreto de ejecución, si lo juzga conveniente; o de devolución a la reconsideración del congreso, si lo creyere inconstitucional, perjudicial o defectuoso. En ambos casos dirigirá el proyecto dentro de seis días a la Cámara de su origen, sea con las observaciones necesarias, si opina por la no expedición o por la reforma del proyecto; sea convertido en ley, si lo hubiere mandado ejecutar. Todo proyecto no devuelto al congreso, si estuviere reunido, dentro de los seis días de recibido por el Poder Ejecutivo, será reputado como ley de la República."

[268] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Capítulo IX // Disposiciones varias// Artículo 57.La presente Constitución, puede ser aclarado en caso de oscuridad por medio de una ley, y adicionada o reformada por alguno de los medios siguientes: 1º Por una ley discutida en los términos prescrito en la presente Constitución , y que después de acordada y antes de pasarse al Poder Ejecutivo sea declarada conveniente y necesaria por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros de ambas Cámaras. El poder Ejecutivo no podrá negar su sanción a un acto legislativo expedido con tales formalidades. //2º Por una Asamblea constituyente, elegida al efecto y convocada por medio de una ley, la cual Asamblea se compondrá de tantos miembros cuantos sean los senadores y representantes correspondientes a las provincias. La misma Asamblea desempeñará durante su reunión y hasta tanto que por la nueva Constitución se disponga otra cosa, las funciones atribuidas por la presente al Congreso general. // 3º Por un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias, publicado para este solo efecto y aprobado en la siguiente reunión ordinaria del Congreso, sin variación declarada cardinal." (Resaltado fuera de texto)

[269] "Artículo 36.- (...). Si ambas Cámaras declarasen infundadas las observaciones, se devolverá el proyecto al Presidente de la Confederación, quien en tal caso no podrá negarle

su sanción". (Resaltado fuera de texto)

[270] "Artículo 71.- Esta Constitución podrá ser reformada con los siguientes requisitos: 1. Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en cada Cámara con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes". (Resaltado fuera de texto)

[271] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Sección V // Formación de las leyes. // Artículo 56. Todo proyecto legislativo necesita, además de la aprobación de las cámaras, la sanción del Presidente de la Unión, quien tiene el derecho de devolver el proyecto a la Cámara de su origen para que sea reconsiderado, acompañando las observaciones que motiven la devolución.// (Resaltado fuera de texto)

[272] "Artículo 92. Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes: 1.- Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes. 3. Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado. También puede ser reformada por una Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de diputados por cada Estado". (Resaltado fuera de texto)

[273] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "De la formación de las leyes// Artículo 79. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los ministros del Despacho. //(...) Artículo 81. Ningún acto legislativo será ley sin los requisitos siguientes: 1| haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos.// 2. Haber obtenido la sanción del Gobierno. // Artículo 85. Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si este lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como ley. Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo origen. // Artículo 86. El presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de más de cincuenta artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de cincuenta a y uno a doscientos artículos, y hasta de quince días, cuando los artículos sean más de doscientos. // Si el presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de los diez días siguientes a aquél en que el congreso haya cerrado sus sesiones. // Artículo 87. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, será reconsiderado en segundo debate con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.// Artículo 88. El presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara. //Artículo 89. Si el Gobierno no cumpliere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso. "

[274] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo:// 1. Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso;// 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado;// 3. Presentar al Congreso al principio de cada legislatura un mensaje sobre los actos de la Administración;// 4. Enviar por el mismo tiempo a la Cámara de Representantes el Presupuesto de rentas y gastos y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro;// 5. Dar a las Cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva;// 6. Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública;// 7. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución;// 8. Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el Artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa.” (Resaltado fuera de texto)

[275] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 90. Exceptúese lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte Obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.” (...) “Artículo 151.- Son atribuciones de la Corte Suprema: 1. Conocer de los recursos de casación, conforme a las leyes; 2. Dirimir las competencias que se susciten entre dos o más Tribunales de Distrito; 3. Conocer de los negocios contenciosos en que tenga parte la Nación o que constituyan litigio entre dos o más Departamentos; 4. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales; (...)” (Resaltado fuera de texto)

[276] “Artículo 209. Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos de ambas Cámaras”. (Resaltado fuera de texto)

[277] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 41. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que el confieren ésta y las leyes, tendrá las siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.” (Resaltado fuera de texto)

[278] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 53. El artículo 147 de la Constitución quedará así: Artículo 147. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren esta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que han sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de

que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. // En las acciones de inexecuibilidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación”. (Resaltado fuera de texto)

[279] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 39: “El artículo 118 de la Constitución Nacional quedará así: // Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso: 1° abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso (...). // 7° Concurrir a la formación de las leyes prestando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos, y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución”.

[280] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 71: “El artículo 214 de la Constitución Nacional quedará así: A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren esta y las leyes, tendrá las siguientes: 1° Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios del procedimiento en su formación. //2° Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. // En las acciones de inexecuibilidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación. En los casos de los artículos 121 y 123, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren. // La Corte Suprema de Justicia cumplirá estas funciones en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional compuesta de Magistrados especialistas en Derecho Público. // El Procurador General de la Nación y la Sala Constitucional dispondrán, cada uno, de un término de treinta días para rendir concepto y ponencia, y la Corte Suprema de Justicia de sesenta días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley.”

[281] “Artículo 12.- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos reformativos de la Constitución, expedidos con posterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo por vicios de procedimiento en su formación. // El Gobierno podrá objetar por vicios de procedimientos los actos reformativos de la Constitución dentro de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva de los mismos. Si el Congreso rechazare las objeciones, corresponderá a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad de tales actos”. Esta reforma fue declarada inexecuible por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de mayo de 1978.

[282] Corte Constitucional, Auto 074 de 2013.

[283] Diario Oficial del lunes 31 de octubre de 1919, Nro. 14131 y 14132, año XLVI, pp. 405 y ss. Las ‘observaciones’ fueron presentadas así por el Presidente de la República: “Tengo el honor de devolveros, sin sancionar todavía, el proyecto de reformas constitucionales. || No está dispuesto expresamente en nuestras disposiciones legales que esta clase de actos

quede sujeta a las objeciones del Poder Ejecutivo; pero la jurisprudencia de nuestro derecho Constitucional permite que se le hagan observaciones. [...]”. La Comisión encargada de examinar las ‘observaciones’ señaló que estas tenían en verdad carácter de objeciones: “[...] Estudiar si el proceder del Gobierno en el caso a que nos referimos está o no dentro de sus naturales funciones, debe ser la primera cuestión a que debemos contraernos, puesto que, si del examen de este problema resultare que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de hacer objeciones al mencionado documento, la Asamblea se vería en la imposibilidad legal de examinarlas. [...] en el campo de nuestro derecho público era improcedente hasta la expedición del Acto Legislativo número 9 de 1905, la acción colegisladora del Presidente sobre reformas constitucionales, porque entre las funciones de ese Magistrado en sus relaciones con el Poder Legislativo, la Carta Fundamental no incluía la de objetar los Actos Constitucionales, los cuales habían de discutirse y aprobarse conforme a los trámites establecidos en el artículo 209. || Empero, la substancial mudanza que en el Cuerpo Legislador y en el procedimiento estableció el citado Acto Legislativo, fue parte a abrogar este principio, pues de sus disposiciones se deduce que el Gobierno tiene facultad de hacer observaciones a los proyectos de reformas constitucionales. Con efecto, decir que para la validez de la reforma basta que sea ésta discutida y aprobada, conforme a lo establecido para la expedición de las leyes, no equivale a circunscribir esta labor a los tres debates parlamentarios, porque en la formación de las leyes hay otros trámites de que no se ha dado prescindir, entre los cuales se hallan los reguladores de la acción colegisladora del Presidente”. Sobre el particular, puede verse Pérez, Francisco de Paula: Derecho constitucional colombiano, Tomo II, Cuarta edición, Bogotá, Editorial Santa Fe, 1954, pp. 67-80”. [Cita original del Auto 074 de 2013].

[284] Cfr., Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[285] Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[286] Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[288] GAMBOA MONTEJANO, Claudia, VALDES ROBLEDOS, Sandra, Análisis de la figura del veto. En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-14-11.pdf>

[289] UGALDE, Luis Carlos, Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/346/35.pdf>

[290] La citada disposición señala: “La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada

una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito. El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación. Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.”

[291] Artículo 74 (Traducción libre).

[292] La Ley 5 de 1992 (art. 85), se refiere adicionalmente a las sesiones especiales (por derecho propio las convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción); permanentes (durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso); y reservadas (en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva).

[293] Cfr., C-141 de 2010.

[294] Cfr., C-688 de 2002.

[295] Cfr., C-748 de 2011. Este argumento ha sido reiterado en las sentencias C-1011 de 2008, C-371 de 2000, C-037 de 1996, C-180 de 1994, C-179 de 1994 y C-011 de 1994.

[296] Publicadas en el Diario Oficial 48.472 del 25 de junio de 2012, páginas 1 a 18, así como en la Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012.

[297] Gaceta del Congreso núm. 401 de 2012.

[298] Gacetas del Congreso núm. 576 y 584 de 2012.