

Sentencia C-487/02

ACTO LEGISLATIVO-Caducidad

ACTO LEGISLATIVO-Requisitos constitucionales y legales

CONSTITUCION POLITICA-Reforma

ACTO LEGISLATIVO-Requisitos

En el caso de reforma por el Congreso, el Acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos establecidos por la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley 5 de 1992 o Reglamento del Congreso en cuanto sean compatibles con las disposiciones superiores. Requisitos que por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son mas exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Iniciativa

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Publicación en la Gaceta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Informe de ponencia

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones

ACTO LEGISLATIVO-Unidad de materia

ACTO LEGISLATIVO-Título

ACTO LEGISLATIVO-Disposiciones no aplicables

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Materias que pueden debatirse

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Materias que pueden debatirse en la segunda vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Permanencia de esencia de la reforma en los ocho debates/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones formales, menores o accidentales/PROYECTO DE LEY-Adición, supresión y modificación/PROYECTO DE LEY-Contenido sustancial de disposiciones a las que se hacen modificaciones

La esencia de la reforma es la que tiene que permanecer durante los ocho debates constitucionales, ya que las modificaciones formales, menores o accidentales pueden siempre introducirse, mientras lo fundamental supere rigurosamente y con éxito todos los pasos de trámite que el propio Constituyente introdujo para las enmiendas de la Carta. Al respecto la Corte ha señalado que de no ser así no tendría sentido que el Constituyente hubiera exigido dos vueltas y ocho debates, pues si al proyecto inicial no se le pueden introducir en los siete debates restantes adiciones, supresiones o modificaciones como lo autoriza el artículo 160 constitucional para que un tal procedimiento?. La Corte ha afirmado además que en esta materia es relevante el contenido sustancial de las disposiciones a las que se hacen modificaciones.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Características

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Vicios de procedimiento en su formación

CORTE CONSTITUCIONAL EN ACTO LEGISLATIVO-Incompetencia sobre contenido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Limitación al análisis de cargos planteados en la demanda

INHIBICION EN CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Cargos de contenido material

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Expresiones que interpretadas tienen pleno sentido

SENTENCIA INHIBITORIA-Deber de evitarla

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-No acusación de norma autónoma

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Contenido normativo inteligible y separable

UNIDAD NORMATIVA-No integración por conservación de pleno sentido del texto en caso de inexequibilidad

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Texto objeto de ocho debates y mantenimiento del tema/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Expresiones que aparecieron en el séptimo debate/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Expresiones aparecidas en séptimo debate derivadas de texto objeto de ocho debates y mantenimiento del tema

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DE DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Texto que tuvo desde el comienzo el mismo contenido esencial

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Inexistencia de ausencia de ocho debates

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Inclusión en séptimo debate de inciso que no coincide exactamente con el aprobado en segunda vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Cambio al texto publicado por el Gobierno

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones a lo aprobado en primera vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia de publicación entre las dos vueltas de texto introducido en segundo debate

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Simple modificación para hacer más preciso sentido de lo decidido y publicado en primera vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ocho debates y publicación

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter no esencial de modificaciones efectuadas

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-No introducción de modificación sustancial a lo votado en primera vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Cambios introducidos no esenciales

Referencia: expediente D-3733

Acción de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio 1 (parcial) del artículo 3 del Acto Legislativo No. 001 del 30 de julio de 2001, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.”

Actor: Alberto Ortíz Saldarriaga

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de junio del año dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alberto Ortíz Saldarriaga demandó el párrafo transitorio 1 (parcial) del artículo 3 del Acto Legislativo No. 1 de 2001.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto fechado el 4 de octubre de 2001, admitió la demanda de la referencia, decretó un periodo probatorio y ordenó, que una vez venciera, se fijara en lista el Acto Legislativo acusado en la Secretaría General de esta Corporación, así como que se corriera traslado al Procurador General de la Nación y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y a los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público para los efectos pertinentes.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto demandado conforme a su publicación en el Diario Oficial Año CXXXVII. No. 44.506 del 1 de agosto de 2001 página 1. (se subraya lo demandado)

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

(julio 30)

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

1. DEMANDA

El actor expone algunas consideraciones en torno de la importancia del procedimiento en las reformas constitucionales y del requisito de la proposición jurídica completa, explicando, respecto de este último, que es pertinente traerlo a colación para resolver la duda sobre si los apartes acusados son o no susceptibles de ser demandados y retirados definitivamente del ordenamiento constitucional.¹

El demandante asegura que las expresiones acusadas no se ajustan a lo previsto en el artículo 375 superior y en el artículo 224 de la Ley 5 de 1992, relacionados con el número mínimo de debates requeridos en el trámite de aprobación de los proyectos de acto legislativo. Al respecto, observa que los apartes cuestionados:

“1. No hacen parte el texto original presentado a consideración del Congreso por parte del Gobierno Nacional en Octubre 30/00 (Gaceta del Congreso 434 de octubre 30).

1. No hacen parte del texto aprobado en el Primer periodo legislativo (Primera Vuelta) por la Comisión Primera del Senado en noviembre 3 del 2000 (Primer Debate: Gaceta del Congreso 449 de noviembre 15/00 - Gaceta del Congreso 035 de julio 2/01)

1. No hacen parte del texto aprobado en el primer periodo legislativo por la Plenaria del Senado en noviembre 15 del 2000 (Segundo Debate: Gaceta del Congreso 466 de noviembre 22/00).

1. No hacen parte del texto aprobado en el primer periodo legislativo por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en diciembre 1 del 2000 (Tercer Debate: Gaceta del Congreso 488 de diciembre 5/00 - Gaceta del Congreso 490 de diciembre 6/00).

1. No hacen parte del texto aprobado en el primer periodo legislativo por la Plenaria de la Cámara de Representantes en diciembre 12 del 2000 (Cuarto Debate: Gaceta del Congreso 496 de diciembre 11/00).

1. No hacen parte del texto aprobado en el primer periodo legislativo por las Comisiones Accidentales de Mediación en diciembre 13 del 2000, según lo consignado en el Acta de Plenaria 27 (Gaceta el Congreso 04 de Enero 24/01).

1. No hacen parte del texto definitivo aprobado en el primer periodo legislativo (primera vuelta) y publicado por parte del Gobierno Nacional mediante la expedición del Decreto 254 de Febrero 19 del 2001 (Diario Oficial 44.334 de Febrero 20/01).

1. No hacen parte del texto aprobado en el Segundo periodo legislativo (Segunda Vuelta) por la Comisión Primera del Senado en abril 25 del 2001 (Quinto Debate: Gaceta del Congreso 188 de mayo 10/01).

1. No hacen parte del texto aprobado en el segundo periodo legislativo por la Plenaria del Senado en mayo 15 del 2001 (Sexto Debate: Gaceta del Congreso 223 de mayo 17/01).

10. Del mismo modo no se encuentran registros escritos de las expresiones demandadas en la Ponencia Para Primer Debate (Gaceta del Congreso 439 de noviembre 7/00); Acta de Comisión número 12 del 2 de noviembre del 2000 (Gaceta del Congreso 34 de febrero 7/01); Acta de Comisión número 13 del 3 de noviembre del 2000 (Gaceta del Congreso 35 de febrero 7/01); Ponencia para Segundo debate (Gaceta del Congreso 449 de noviembre 15/00); Acta de Plenaria 21 de noviembre 15 del 2000 (Gaceta del Congreso 478 de noviembre 28/00); ponencia para primer debate en Cámara durante el primer periodo legislativo (Gaceta del Congreso 488 de diciembre 5/00); ponencia para segundo debate en Cámara durante el primer periodo legislativo (Gaceta del Congreso 496 de diciembre 11/00); Acta de Plenaria 133 de diciembre 12 del 2000 (Gaceta del Congreso 63 de marzo 14/01); ponencia para primer debate en Senado durante el segundo periodo legislativo (Gaceta del Congreso 141 de marzo 23/01); ponencias para primer debate en Senado durante el segundo periodo legislativo (Gaceta del Congreso 144 del 24 de abril/01) y en la Ponencia para segundo debate en Senado durante el segundo periodo legislativo (Gaceta del Congreso 144 de mayo 10/01) para sólo enunciar éstos ejemplos.”

Con base en la síntesis transcrita, concluye que las expresiones demandadas no fueron debatidas ni en Comisión ni en las Plenaria del Senado y de la Cámara en primera vuelta, por lo que afirma que “no se está frente a lo negado en comisión y retomado en Plenaria, sino sencillamente frente a lo no discutido en los debates reglamentarios.”²

De otra parte expresa que en el texto del Decreto 254 del 2001, mediante el cual se publicó el contenido del proyecto aprobado en el primero de los periodos legislativos, no se incluyeron las expresiones demandadas. Con tal omisión, asegura que se desconoce el objetivo del precepto constitucional que obliga a tal publicación (C.P. art. 375), propósito que identifica con el de evitar “la introducción arbitraria y grosera en el texto Constitucional de temas que no habían sido objeto de la requerida discusión y votación previa en el primer periodo legislativo.”

El demandante alega además que se modificó la esencia de lo aprobado inicialmente, lo cual también se proscribe por el artículo 226 de la ley 5 de 1992. A este respecto advierte que el asunto principal que se regula en la modificación propuesta al artículo 357 superior, en concreto en lo que atañe al parágrafo transitorio primero del artículo 3, tiene que ver con “el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios”, es decir, la base inicial, el monto y el tipo de recursos que lo conforman.

No obstante reconoce que el artículo 114 numeral 4 de la Ley 5 de 1992, prevé la facultad de

los congresistas para presentar proposiciones modificativas y sostiene que debe tenerse en cuenta que dicha norma las define como aquellas en las que se “aclara la principal” y que pueden variar la “redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma”. (Subraya el demandante)

Sobre este punto, con base en lo expresado, concluye que mientras lo que se persigue a través del acto legislativo es posibilitar la concreción de un sistema “único e incluyente” de financiación Estatal del servicio público educativo, las expresiones sobre las que versa la demanda son “marcadamente excluyentes, discriminatorias y perpetuadoras” de un régimen jurídico asimétrico e injustificado. En consecuencia, afirma que lo demandado no es un asunto accesorio y sin trascendencia que tenga por mera finalidad aclarar el texto dentro del cual se encuentra inserto, sino que efectivamente varía el sentido y la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, en tanto desvirtúa la razón de ser de ésta al introducir elementos ajenos al texto y al tema fundamental.

El actor continúa su exposición argumentando la vulneración de garantías constitucionales fundamentales, y advierte, en primer término, que el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) es un necesario referente en cuanto al procedimiento de reforma constitucional cuyas prescripciones, conforme a la jurisprudencia de esta Corte, han sido “elevadas a un rango cuasi constitucional...”³. Agrega sobre el punto, que el mencionado reglamento del Congreso, prevé que se entenderán como vicios del procedimiento insubsanables de la Constitución Política los derivados de la vulneración de “las garantías Constitucionales fundamentales.”

En consideración de lo expuesto, asegura que el legislador al incluir las expresiones acusadas, “vulnera la garantía Constitucional Fundamental consagrada en el Título II, Capítulo I, Artículo 13 de la Constitución.”

Para el actor, la expresión “...departamentales y municipales...” demandada, discrimina a los distritos de lo que por voluntad del Congreso y con el aval del Gobierno, se le concede a los restantes entes territoriales, sin que tal exclusión se encuentre justificada; obviándose, además, que las personas jurídicas (como los distritos) son titulares de derechos fundamentales tal como lo reconoce la jurisprudencia.⁴

La circunstancia anotada, a juicio del actor, “deja injustificadamente al margen del ‘Mapa Constitucional de Financiación Estatal del Servicio Público Educativo’ o ‘Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios’ a los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes distritales pagados con recursos propios, lo que rompe de plano el derecho de igualdad constitucional.”

Igualmente, afirma que la expresión “...todos ellos a 1º. De noviembre del 2.000...” margina de los beneficios del “Sistema General de Participaciones” (Nomina Unica Unificada Nacional) a los docentes de los Departamentos, Distritos y Municipios nombrados con posterioridad al 1 de noviembre del año 2.000 (9 meses antes de publicada y formalmente adoptada la reforma constitucional: Julio 30 del 2001).”

Atendido, entonces, el alcance de las expresiones acusadas según el demandante, éste se interroga sobre si existe una verdadera diferencia relevante que justifique dar un trato disímil

a funcionarios docentes y administrativos de los planteles educativos distritales frente a los de los planteles departamentales y municipales. De igual modo, se cuestiona sobre qué diferencia relevante existe entre los funcionarios docentes y administrativos vinculados antes del 1 de noviembre del año 2000 y aquellos que lo hicieron después de esa fecha; tema sobre el que transcribe apartes de la sentencia C-555 de 1994.

Advierte que no podría argumentarse como justificación del tratamiento diferenciado la necesidad de generar ahorro para afrontar el déficit fiscal, o la simple discrecionalidad al momento de efectuar enmiendas a la Constitución, consideraciones a las cuales se opone con base en la transcripción de algunos apartes que considera pertinentes de la sentencia citada en el párrafo anterior.

Por último, llama la atención el actor acerca de que, no obstante el artículo 4 del Acto Legislativo bajo examen dispone efectos “prospectivos” a la reforma a partir del 1 de enero del año 2002, la expresiones demandadas generan en términos prácticos consecuencias sobre situaciones jurídicas consolidadas al momento de su aprobación. Por esta razón estima necesario que la Corte Constitucional aclare “hasta que punto es válido que el Congreso en ejercicio de su función Constituyente -si se admite que la irretroactividad de las normas no debe ser predicable única y exclusivamente en relación con las leyes- haya determinado, como lo hizo a través de regulación constitucional, desconocer el derecho a su inclusión dentro del Sistema General de Participaciones, de los docentes departamentales, distritales y municipales nombrados con cargo a sus recursos propios con anterioridad a la fecha de publicación del Acto Legislativo (Julio 30 del 2001) y a la fecha determinada para que el mismo entre a regir (1 de enero del 2002).”⁵

IV. COADYUVANCIA

Mediante escrito recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo, coadyuda la demanda de la referencia por considerar que las expresiones acusadas no pasaron por todos los debates y tampoco fueron publicadas por el gobierno en el intermedio de los dos periodos ordinarios, razón por la cual afirma que no pueden hacer parte de la reforma constitucional realizada.

Al efecto asegura que “Cabe la demanda instaurada por el ciudadano en mención, toda vez que no se busca mediante ella la confrontación material o de fondo del articulado integrante del Acto Legislativo, sino que específicamente se lo ataca por vicios en su trámite, en cuanto las disposiciones parcialmente acusadas no fueron aprobadas en la forma exigida por el artículo 375 de la Carta Política.

Así mismo, manifiesta que su propósito no es el de reproducir lo que se ha expresado en la demanda y, en consecuencia, adhiere a lo planteado en ella y presenta algunas consideraciones en las que se reiteran los cargos expuestos.

V. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

El ministerio referido, mediante apoderado judicial debidamente acreditado, interviene en el

presente proceso para defender la constitucionalidad de las expresiones demandadas, exponiendo al efecto las siguientes consideraciones.

Advierte que conforme al numeral 1 del artículo 241 superior, la competencia de la Corte Constitucional para resolver el asunto objeto de debate es restringida y debe limitarse al análisis sobre trámite surtido por las expresiones contenidas en la norma acusada⁶, las cuales además “por si mismas carecen del sentido completo que una acción pública de inconstitucionalidad exige” para que la Corporación pueda pronunciarse.

Hecha la salvedad anterior, precisa que las expresiones enjuiciadas “guardan armonía y unidad normativa con la totalidad del artículo tercero del Acto Legislativo en consideración, toda vez que se trata del tema relativo a la educación y su fuente de financiación, disposición ésta que en la misma medida se encuentra en consonancia con el objeto esencial del proyecto que atiende a la necesidad de asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales, en especial salud y educación por parte de las entidades territoriales manteniendo un adecuado equilibrio financiero y fiscal.” Así lo deduce, además, luego de transcribir apartes de la exposición de motivos del Acto Legislativo contenida en la Gaceta del Congreso No. 434 de 2000.

Por otra parte, observa que conforme a los artículos 114 numeral 4 y 226 inciso 2 de la Ley 5 de 1992 y el artículo 160 superior -los cuales transcribe-, es “perfectamente viable y admisible” que en el ejercicio de una función propia del Congreso de la República se introduzcan al texto objeto de debate elementos tendientes a clarificar o precisar su objeto, sin que ello implique la modificación o alteración de la institución política que se reforma y, para el caso concreto, estima que las expresiones demandadas responden a la necesidad de aclarar y precisar el contenido y alcance de la preceptiva contenida en el párrafo transitorio primero del artículo 3 del Acto Legislativo objeto de examen, el cual, a juicio del representante del ministerio, surtió estrictamente el trámite previsto en el artículo 375 de la Constitución.⁷

Finalmente, informa que en el trámite de aprobación del inciso bajo examen se conformó por los respectivos Presidentes de las Cámaras una Comisión Accidental que, atendiendo los presupuestos contenidos en el artículo 186 de la Ley 5 de 1992, decidió acoger en su totalidad el texto de la norma, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 354 de 2001 página 132, lo que, en su concepto, desvirtúa de plano una presunta vulneración del numeral 2 del artículo 268 de la Ley 5 de 1992.⁸

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante apoderada especial, el ministerio señalado interviene en defensa de la constitucionalidad de las expresiones acusadas, presentando las consideraciones que a continuación se sintetizan.

Afirma que la demanda “carece del requisito de la proposición jurídica completa”, por cuanto asegura que las expresiones acusadas no tienen por sí solas sentido propio que constituya una unidad normativa autónoma y escindible del resto del texto. En consecuencia, considera

que la Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar en el presente proceso.

Por otra parte, argumenta que de la lectura de la demanda es evidente que se tratan aspectos de fondo y se critica la decisión tomada por el Congreso en desarrollo del principio democrático, desconociendo que el artículo 241 superior en su numeral 1 dispone que las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra actos reformativos de la constitución sólo pueden versar sobre vicios del procedimiento en su formación . Para hacer énfasis sobre éste aserto la representante del ministerio transcribe apartes del texto de la demanda para luego asegurar que, en su criterio, “es claro que el actor como docente que es... está buscando no solo la guarda o el cumplimiento del procedimiento establecido para la reforma de la carta fundamental sino que de paso se le solucione un asunto personal a un gremio determinado”.

En cuanto a las consideraciones presentadas por el impugnante relacionadas con la violación del procedimiento, estima no son acertadas en tanto obedecen a una interpretación restrictiva de lo que es el Acto Legislativo bajo examen, lo cual conduce a que se entienda que los debates deben darse sólo entorno a expresiones específicas y no frente a la esencia y tema del proyecto, el cual, considera, puede ser objeto de modificación con las limitaciones establecidas en la ley; de acoger la posición del demandante sobre el tema estima que “las palabras individualmente consideradas harían imposibles los debates subsiguientes a la primera vuelta”.

Con el fin de aclarar el ámbito de la reforma, transcribe apartes de lo manifestado en la exposición de motivos del Acto Legislativo bajo examen y a partir de ello explica que el propósito consiste en sanear las finanzas públicas sin menoscabar los montos que se estaban transfiriendo a las entidades territoriales, sin que se estén dando privilegios arbitrarios a unos entes territoriales y a otros no, “teniendo en cuenta la situación de cada uno de los mismos como el hecho de que a la luz de los artículos 356 y 357 de la Carta Fundamental los Distritos gozaban tanto de los recursos del situado fiscal asignado a los departamentos, como de las participaciones correspondientes a los municipios de manera tal que se buscaba una equidad en la asignación de recursos para el desarrollo de las distintas competencias, de donde no es factible hablarse de violación al principio de igualdad pues la misma se predica de la discriminación efectuada a sujetos ubicados en la misma situación y circunstancia y no cuando la desigualdad lo que busca es nivelar las bases para la situación de recursos por parte del Gobierno Nacional, como es lo que ocurre en el caso que nos ocupa.”

Esta circunstancia se aclara también, en su criterio, por el artículo 2 del Acto Legislativo acusado, cuando expresa “Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la Ley”, lo cual implica que se suprime la doble asignación que se venía dando a los distritos, los cuales en comparación de los otros entes territoriales gozan de unos recursos propios más amplios, compensando y propendiendo por una distribución equitativa de los mismos. No es, entonces, “el ahorro por parte del Estado en virtud del deficit que afronta”, como lo afirma el actor, la justificación de las normas acusadas, sino el equilibrio en la distribución de los recursos.

Por último, afirma que las expresiones acusadas no están regulando situaciones jurídicas de

carácter particular en relación con los contratos de los docentes, sino que se ha tomado una fecha como punto a partir del cual se determinarán los rubros que conformaron el mínimo de base del Sistema General de Participaciones.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2801, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 14 de febrero del año 2002, solicita a esta Corte declarar la constitucionalidad del inciso segundo del parágrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo bajo examen, con fundamento en las siguientes consideraciones.

De manera previa a la presentación de los argumentos principales, la Vista Fiscal advierte que la demanda “cuestiona aspectos sustanciales de la reforma a la Carta Política, los cuales por competencia escapan del control constitucional que sobre actos reformativos de la Constitución debe ejercer la Corte Constitucional” conforme al artículo 241 superior. En consecuencia, solicita a esta Corporación que se declare inhibida para resolver sobre las acusaciones que versen sobre el contenido material del acto legislativo.

Con el propósito de explicar las razones que motivaron al Gobierno para presentar la reforma, explica el panorama del sistema de transferencias antes de la reforma, las cuales, señala, “se volvieron inflexibles por estar atadas a los ingresos corrientes de la Nación, pues con la regulación contenida en la Ley Fundamental el monto de las transferencias dependía del crecimiento de los ingresos corrientes de la Nación, lo que generaba aumento de éstas cuando los ingresos aumentaban, pero una gran incertidumbre, sobre todo en las administraciones locales, cuando éstos decrecen, lo que a su vez repercutía en la prestación efectiva de los servicios de públicos de salud y educación.” Así mismo, hace mención a la regulación que sobre el tema hizo la Ley 60 de 1993, en la cual los distritos tienen un doble tratamiento como departamento y como municipio.

Ante estas circunstancias, sostiene que lo que se propuso fue crear un sistema general de participaciones, “cuya base inicial contaría con las sumas de las partidas que en el período presupuestal inmediatamente anterior a la entrada en vigencia del Acto Legislativo se hubiera presupuestado por concepto de situado fiscal, participaciones municipales y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación a través del Fondo de Crédito Educativo, creado por la Ley 188 de 1995 para financiar los faltantes de la nómina de docentes de algunas entidades territoriales.”

Según el Ministerio Público, estas medidas hacen parte de una política pública en el sector de la educación, encaminada a que mediante la consolidación de los recursos se logre el aumento de la cobertura; propósito así expresado por el Gobierno al momento de presentar a consideración del Congreso de la República la reforma, así como explícito a lo largo del trámite de los debates surtidos por el proyecto.

Explica el señor Procurador General de la Nación, que el inciso segundo bajo examen se propuso, entonces, para definir el monto base para el sistema general de participaciones y para que se precisen de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación y estableciendo un plazo determinado de vinculación de los docentes que son sufragados con dineros propios del ente territorial.

Con base en lo explicado, la Vista Fiscal indica que el tema de la cobertura de la educación se encuentra íntimamente relacionado con la inflexibilidad de las transferencias, puesto que buena parte del servicio público de educación se financia con los recursos que por este concepto se destinan a las entidades territoriales. Así, pues, considera que las expresiones controvertidas hacen parte de la esencia de lo que en el Acto Legislativo se denomina la base inicial del sistema general de participaciones y no pueden considerarse como un texto nuevo o ajeno a lo debatido y aprobado en la primera vuelta.

Advierte, entonces, que si la posibilidad de introducir modificaciones al texto aprobado en primera vuelta estuviese restringida al contenido expreso del mismo, no tendría sentido que se dispusiera que el trámite de la reforma deba llevarse a cabo en dos períodos, ya que ello reduciría todo a que en la segundo de ellos se repita el proceso del primero, sin la posibilidad de debatir con amplitud lo aprobado.

En conclusión, afirma que no existió vicio de forma en la tramitación del acto legislativo con la inclusión del inciso segundo del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo “porque la precisión de los criterios que se debían tener en cuenta para establecer la base inicial del sistema general de participaciones hacía necesario incluir en ella, el pago que las entidades territoriales efectúan a los docentes con recursos propios, pues esto es inescindible al problema de la cobertura de la educación que aqueja a nuestro país.” y, por consiguiente, solicita que dicho Acto Legislativo sea declarado exequible.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para verificar la exequibilidad del Acto Legislativo acusado en los términos del numeral 1° del artículo 241 de la Constitución, en concordancia con el artículo 379 *Ibidem*.

2. Caducidad

Como se señaló en el auto admisorio, la demanda fue presentada el 10 de septiembre de 2001, y el acto Legislativo 01 de 2001 fue publicado el primero de agosto del mismo año, es decir, que fue propuesta dentro del término de un año que prescribe el segundo inciso del artículo 379 de la Constitución.

3. Consideraciones preliminares

Previamente al análisis de los cargos planteados en la demanda la Corte considera necesario hacer algunas precisiones en torno a (i) Los requisitos constitucionales y legales para la expedición de los actos legislativos (ii) las características del control de constitucionalidad de dichos actos (iii) las solicitudes de inhibición planteadas por los intervinientes y (iv) el trámite surtido por el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, que resultan pertinentes para efectuar el examen de constitucionalidad encomendado a esta Corporación.

3.1 Los requisitos constitucionales y legales para la expedición de los actos legislativos

De acuerdo con el artículo 374 superior la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante Referendo.

En el caso de reforma por el Congreso, el Acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos establecidos por la misma Constitución y algunas disposiciones de la Ley 5 de 1992 o Reglamento del Congreso en cuanto sean compatibles con las disposiciones superiores¹⁰. Requisitos que por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son mas exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes¹¹.

Así, el artículo 375 de la Constitución establece que (i) el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; (ii) aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes; (iii) el proyecto será publicado por el Gobierno; (iv) en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara; y (v) en este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Igualmente, como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-543/98, deberán tenerse en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales:

- Iniciativa. Los proyectos de Acto Legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375 C.P.)

- Publicación en la Gaceta. El proyecto de Acto Legislativo debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 C.P y art.144 ley 5/92)

- Informe de ponencia. El acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él deberá dársele el curso correspondiente (art. 160 C.P.)

- Términos. Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso 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, deberán transcurrir por lo menos quince días (art. 160 C.P.)

- Modificaciones. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (art. 160 C.P.)

- Rechazo de propuestas. En el informe para la Cámara plena en 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 C.P.)

- Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte¹² el “asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva” (art. 158 C.P.)

- Título. El título del Acto Legislativo deberá corresponder exactamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula : “El Congreso de Colombia, DECRETA :” (art. 169 C.P.)¹³

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.)¹⁴

En relación con las normas de la Ley 5 de 1992 que resultan aplicables, esta Corporación ha precisado que mas allá de las disposiciones referidas al trámite legislativo ordinario que no sean incompatibles con los preceptos constitucionales¹⁵, se deben tomar en cuenta especialmente los artículos 219 a 227 de dicha ley¹⁶.

Ahora bien, dado que para el examen de la demanda que se estudia tiene particular interés el artículo 226 Ibidem, la Corte considera necesario detenerse en el análisis del alcance de dicha disposición y de la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia constitucional.

Dicho texto constitucional señala lo siguiente:

“Artículo 226 Materias que pueden debatirse. En la segunda “vuelta” solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este periodo, no podrán ser consideradas nuevamente.

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

De acuerdo con este artículo que se refiere al requisito establecido en el inciso final del artículo 375 de la Constitución, en la segunda “vuelta” del trámite del acto legislativo solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. La norma precisa en todo caso que podrán hacerse cambios o modificaciones¹⁷ al contenido de lo decidido en primera vuelta en tanto se mantenga la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma.

Es decir que la esencia de la reforma es la que tiene que permanecer durante los ocho debates constitucionales, ya que las modificaciones formales, menores o accidentales pueden siempre introducirse, mientras lo fundamental supere rigurosamente y con éxito todos los pasos de trámite que el propio Constituyente introdujo para las enmiendas de la Carta¹⁸.

Al respecto la Corte ha señalado que de no ser así no tendría sentido que el Constituyente hubiera exigido dos vueltas y ocho debates, pues si al proyecto inicial no se le pueden introducir en los siete debates restantes adiciones, supresiones o modificaciones como lo autoriza el artículo 160 constitucional para que un tal procedimiento?¹⁹

La Corte ha afirmado además que en esta materia es relevante el contenido sustancial de las disposiciones a las que se hacen modificaciones. Así en relación con el trámite del Acto Legislativo 01 de 1997 respecto del tema de la irretroactividad de la extradición señaló:

“Ahora bien: ¿Cuál es el asunto principal que se regula en el inciso acusado ? Indiscutiblemente, la irretroactividad de la extradición. Entonces, si éste es el tema sustancial, es decir, que la voluntad del Congreso fue la de consagrar la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento, por hechos cometidos con anterioridad bien al tratado, bien a la norma constitucional, la fecha a partir de la cual debía regir se convierte en un asunto accesorio, que bien podía ser modificado en la segunda vuelta, pues de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución en concordancia con el artículo 226 del Reglamento del Congreso : “El cambio o modificación del contenido de las disposiciones en la segunda vuelta, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada o debatida”. Y lo sustancial era indudablemente la irretroactividad como tal. Por tanto, tampoco hay reparo de constitucionalidad.”²⁰

Hechas estas precisiones sobre la normatividad aplicable en materia de reforma de la Constitución mediante actos legislativos, la Corte procede a referirse al alcance y características del control que le es encomendado en este caso.

3.2 Las características del control de constitucionalidad de los actos legislativos.

De acuerdo con el numeral primero del artículo 241 superior a la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. Disposición esta que debe leerse en concordancia con lo dispuesto en el artículo 379 *Ibidem*, a cuyo tenor los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de una Asamblea Constituyente sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución.

En este sentido no compete a la Corte el examen del contenido material de dichos acto reformativos, en tanto el mandato que se le asigna está referido exclusivamente a los aspectos formales y de trámite.

Cabe precisar por otra parte, que si bien en la Sentencia C-387/9721, esta Corporación señaló que el control ejercido respecto de los vicios de forma de los actos legislativos era integral, la Corte considera que sobre este punto se debe seguir mas bien el criterio fijado en la Sentencia C-543 de 1998 que optó, de manera unánime, por el entendimiento de que en materia de control de dichos actos la competencia de la Corte se limita al análisis de los cargos planteados en la demanda.

En dicha sentencia en efecto la Corporación señaló lo siguiente:

“Caber agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes”²².

La características particulares del trámite de dichos actos que involucran el ejercicio de la

atribución constituyente reconocida al Congreso por la Carta, unidas a la clara limitación que hace el artículo 241-1 constitucional al control de los vicios de procedimiento invocados por los ciudadanos dentro del límite temporal que fija el artículo 379 ibidem, abogan en efecto en este sentido.

3.3. La solicitudes de inhibición

Los intervinientes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda coinciden en afirmar que el demandante, so pretexto de formular cargos formales, plantea acusaciones de fondo contra las expresiones demandadas, las que por lo demás no conforman una proposición jurídica completa que pueda ser objeto de análisis por esta Corporación, por lo que solicitan a la Corte inhibirse de conocer de la demanda presentada. Al respecto la Corte hace las siguientes consideraciones.

3.3.1 Inhibición frente a los cargos por vicios de fondo

La Corte constata que el actor en los literales D) y E) del punto 3 de su demanda, so pretexto de discutir el trámite del acto legislativo en estudio, formula verdaderos cargos de fondo contra las expresiones acusadas, cuyo examen desborda claramente la competencia asignada a esta Corporación por el artículo 241-1 de la Constitución.

El actor afirma, en efecto, que las expresiones acusadas son “marcadamente excluyentes, discriminatorias y perpetuadoras” de un régimen jurídico asimétrico e injustificado. Así mismo señala que con ellas se vulneran “garantías Constitucionales fundamentales.” y en particular “la garantía Constitucional Fundamental consagrada en el Título II, Capítulo I, Artículo 13 de la Constitución.”

De la misma manera el actor afirma que, no obstante que el artículo 4 del Acto Legislativo bajo examen dispone efectos “prospectivos” a la reforma a partir del 1 de enero del año 2002, la expresiones demandadas generan en términos prácticos consecuencias sobre situaciones jurídicas consolidadas al momento de su aprobación. Al tiempo que estima necesario que la Corte Constitucional aclare “hasta que punto es válido que el Congreso en ejercicio de su función Constituyente -si se admite que la irretroactividad de las normas no debe ser predicable única y exclusivamente en relación con las leyes- haya determinado, como lo hizo a través de regulación constitucional, desconocer el derecho a su inclusión dentro del Sistema General de Participaciones, de los docentes departamentales, distritales y municipales nombrados con cargo a sus recursos propios con anterioridad a la fecha de publicación del Acto Legislativo (Julio 30 del 2001) y a la fecha determinada para que el mismo entre a regir (1 de enero del 2002).”²³

Como puede claramente observarse dichos cargos se refieren al contenido material de las disposiciones acusadas del Acto legislativo 01 de 2001, por lo que en relación con ellos esta Corporación deberá inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo.

3.3.2 Rechazo de la solicitud de Inhibición por la supuesta ausencia de proposición jurídica completa.

Frente a la afirmación de los intervinientes en relación con la supuesta ausencia de proposición jurídica completa en la demanda y su petición de inhibición, estima la Corte que ésta no es procedente, puesto que a pesar de que la demanda recae sobre expresiones que, leídas aisladamente no conforman un texto normativo, lo cierto es que interpretadas dentro del contexto en que se encuentran tienen pleno sentido²⁴. Además en caso de que dichas expresiones llegaren a ser declaradas inexecutable, el tenor literal de la norma resultante también tendría un contenido coherente, apto para producir efectos jurídicos.

Cabe señalar al respecto que es deber de la Corte, al igual que de todo juez, utilizar todos sus poderes a fin de evitar, hasta donde sea posible, los fallos inhibitorios, ya que la finalidad de los procedimientos es que prevalezca el derecho sustancial (CP art. 228 y C. de P. C arts 37 ord. 4º y 401).

Cabe recordar así mismo que como ha señalado esta Corporación, la proposición jurídica incompleta puede llegar a operar solamente en aquellos casos excepcionales en que el actor no acusa una norma autónoma, por lo cual ésta no puede ser estudiada, por carecer de sentido propio²⁵. En cambio, en otros eventos, como el que ocupa la atención de la Corte, la demanda no es inepta, por cuanto el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable. Lo que sucede es que el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio²⁶.

Significa esto que para poder pronunciarse en el presente caso la Corte deba proceder a efectuar la unidad normativa de las expresiones acusadas con el conjunto del inciso o incluso del párrafo del cual forman parte?. No necesariamente. Como se ha señalado reiteradamente por esta Corporación la unidad normativa es excepcional, por lo que solamente procede cuando sea estrictamente necesario para examinar en debida forma las acusaciones formuladas en la demanda.

Al respecto ha dicho la Corte lo siguiente:

“5- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores. Igualmente es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad.”²⁷

En el presente caso, para analizar los cargos planteados en la demanda no resulta indispensable integrar la unidad normativa, en tanto en caso de que las expresiones acusadas sean declaradas inexecutable, el texto restante conserva pleno sentido. Ello no obstante que el examen que se haga por la Corporación respecto de dichas expresiones, involucre en realidad, como se verá mas adelante, el conjunto del párrafo al que estas pertenecen.

Tampoco encuentra la Corte que el párrafo del que hacen parte en su segundo inciso, sea de una constitucionalidad “sospechosa”²⁸, lo que hace que por este aspecto, o con el fin de evitar una sentencia inocua, tampoco se haga necesario integrar la unidad normativa.

Siendo clara esta circunstancia la Corte se abstendrá en este caso de efectuar dicha integración.

1. El trámite surtido por el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001

3.4.1 Primera Vuelta

1. El Gobierno Nacional, representado por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, presentó en la secretaría general del Senado de la República el proyecto de acto legislativo bajo análisis, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No 434 del 30 de octubre de 2000 y repartido para su estudio a la Comisión Primera de la mencionada Corporación en la misma fecha. Para ese momento el artículo 9 del proyecto original era el que se ocupaba de modificar el artículo 357 de la Constitución Política y en él se incluía el texto del párrafo 1 del que posteriormente haría parte el inciso al que pertenecen las expresiones acusadas.

Dicho párrafo era del siguiente tenor:

“Párrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

2. Los ponentes²⁹ designados rindieron el informe respectivo y propusieron el texto para llevar a cabo el primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 439 del 7 de noviembre del año 2000. En esta etapa el texto del párrafo bajo análisis conservó en su integridad la redacción del proyecto original del párrafo en comento.

3. La Comisión Primera del Senado de la República, según consta en las Actas No. 12 y 13 del 2 y 3 de noviembre de 2000 respectivamente, las cuales fueron publicadas en las Gacetas del Congreso No. 034 y 035 del 7 de febrero de 2001, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo, cuyo texto aceptado fue publicado en la última de las gacetas mencionadas.

4. La ponencia y el texto propuesto para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 449 del 15 de noviembre del año 2000.³⁰

5. La Plenaria del Senado de la República, según consta en el Acta No. 21 de la sesión ordinaria del día 15 de noviembre de 2000, publicada en la Gaceta del Congreso No. 478 del

28 de noviembre del año 2000, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo, cuyo texto aceptado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 466 del 22 de noviembre del año 2000.

6. La ponencia para primer debate³¹ en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 488 del 5 de diciembre del año 2000, junto con el pliego de modificaciones propuestas por los ponentes para ser discutidas en dicha etapa del proceso legislativo, ponencia que no hizo ninguna modificación al texto del párrafo aludido.

7. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No 16 del 1 de diciembre de 2000, publicada en la Gaceta del Congreso No. 071 del 14 de marzo de 2001, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo, cuyo texto aceptado aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 490 de 2000.

8. La ponencia y el pliego de modificaciones para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 496 del 11 de diciembre del año 2000³². En ella tampoco se introdujo ninguna modificación al párrafo que ocupa la atención de la Corte.

9. La plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 133 de la sesión ordinaria del 12 de diciembre del año 2000, publicada en la Gaceta del Congreso No. 063 del 14 de marzo del año 2001, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo bajo examen, así como designó a los integrantes de la Comisión Conciliadora. Así mismo, la plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 134 correspondiente a la sesión ordinaria del 13 de diciembre del año 2000, publicada en la Gaceta del Congreso No. 064 del 14 de marzo de 2001, aprobó el acta de conciliación sobre el proyecto de acto legislativo bajo examen.

10. El texto aprobado por las Comisiones Accidentales de Mediación de Senado y Cámara, consta en el Acta No. 27 correspondiente a la sesión ordinaria del 13 de diciembre del año 2000³³ de la plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 04 del 24 de enero del año 2001.

3.4.2. Publicación

11. Mediante Decreto 254 del 19 de febrero de 2001, según consta en el Diario Oficial No. 44.334 del 20 de febrero del mismo año, se dispuso la publicación del texto definitivo del acto legislativo aprobado en la primera vuelta y en efecto se reprodujo en dicho instrumento el contenido del mismo, en el que se mantiene el texto original del párrafo aludido.

3.4.3. Segunda Vuelta

12. La ponencia, el texto y el pliego de modificaciones para primer debate de la segunda vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 141 del 23 de abril del año 2001³⁴, en ella el párrafo aludido conservó su contenido.

13. Por su parte, la senadora Vivianne Morales y el senador Oswaldo Dario Martínez

Betancourt, quienes también fueron designados como ponentes por la Comisión Primera del Senado de la República, presentaron, por separado, ante esta célula legislativa, informes negativos al proyecto de acto legislativo bajo examen, los cuales se encuentran publicados en la Gaceta del Congreso No. 144 del 24 de abril del año 2001.

14. La Comisión Primera del Senado de la República, según consta en la Gaceta del Congreso No. 228 del 18 de mayo de 2001, llevó cabo sesiones informales en las que se realizaron audiencias públicas los días 28 de marzo y 4 de abril de 2001 respecto del proyecto de acto legislativo de la referencia. Así mismo, según consta en el Acta No. 022 del 3 de abril del año 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 229 del 18 de mayo de 2001, la mencionada célula legislativa realizó otra audiencia pública sobre el proyecto de acto legislativo de la referencia.

15. La Comisión Primera del Senado de la República, según consta en el Acta No. 27 del 25 de abril del año 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 234 del 18 de mayo de 2001, luego de oír a algunos gobernadores y otros intervinientes en sesión informal, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo bajo examen, cuyo texto aprobado se encuentra publicado al final de la Gaceta mencionada. La votación según consta en la página 37 de dicha gaceta fue la siguiente respecto del artículo que contiene el párrafo pertinente al presente estudio Votos emitidos 15, Votos Afirmativos 11, Votos negativos 4.

16. La ponencia, el texto y el pliego de modificaciones para segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria del Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 161 del 3 de mayo de 2001³⁵, en ellos el texto del párrafo aludido se mantiene con el mismo contenido inicial.

17. El senador Oswaldo Dario Martínez Betancourt y la senadora Vivianne Morales, quienes también fueron designados como ponentes presentaron, por separado, para dar trámite al segundo debate de la segunda vuelta ante la Plenaria del Senado de la República, informes negativos al proyecto de acto legislativo bajo examen, los cuales se encuentran publicados en las Gacetas del Congreso Nos. 158 del 30 de abril y 188 del 10 de mayo del año 2001, respectivamente.

18. La Plenaria del Senado de la República, según consta en el Acta No. 39 de la sesión ordinaria del 15 de mayo de 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 246 del 29 de mayo de 2001, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo bajo examen. El resultado de la votación respecto del artículo que contiene el párrafo examinado fue: Votos Emitidos 80, Votos Afirmativos 62, Votos negativos 18, Número de Miembros 102. El texto aprobado en esta etapa aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 223 del 17 de mayo del año 2001.

19. La ponencia y el texto para primer debate en segunda vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de 2001.³⁶ Entre las modificaciones propuestas por los ponentes aparece el texto del inciso segundo del párrafo transitorio del que hacen parte las expresiones acusadas. La modificación también involucró el primero de los incisos del párrafo. Los ponentes justificaron la enmienda en la necesidad de que “se precisen de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación” (Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de

2001.)

20. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 34 de la sesión llevada a cabo el 6 de junio de 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 470 del 20 de septiembre del mismo año, consideró y aprobó el proyecto de acto legislativo³⁷. En esta célula legislativa se votó el artículo reformativo del artículo 357 de la Constitución Política con las modificaciones propuestas por los ponentes y una adición (pág 63). El resultado de la votación respecto del artículo que contiene el párrafo aludido fue: Votos Afirmativos 20, Votos Negativos 10, Votos Emitidos 30. El texto aprobado consta en la Gaceta del Congreso No. 291 del 12 de junio del año 2001. (pág 6).

El texto del párrafo contenido en el artículo así votado fue el siguiente:

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base inicial la suma de diez punto nueve (10.9) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados del nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 31 de diciembre de 2000.”

21. La ponencia y el texto para segundo debate de la segunda vuelta en la Plenaria de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 308 del 15 de junio de 2001.³⁸ En cuanto al párrafo bajo estudio se propuso que el primero de los incisos conservara la redacción aprobada en la primera vuelta con algunas precisiones³⁹ y en cuanto al inciso segundo se propuso la siguiente redacción:

22. La Plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 157 de la sesión ordinaria del 19 de junio de 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 373 del mismo año, votó afirmativamente el informe con que termina la ponencia.

23. La Plenaria de la Cámara de Representantes, según consta en el Acta No. 158 de la sesión ordinaria del 20 de junio de 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 354 del 31 de julio de 2001, consideró y aprobó el acto legislativo bajo examen.⁴⁰ En la misma acta consta el resultado de la votación nominal respecto de la artículo reformativo del artículo 357 de la Constitución Política, que contiene el párrafo aludido, de la siguiente manera: Votos afirmativos 87, Votos negativos 50. En el acta referida también consta la aprobación del acta de la comisión de conciliación⁴¹ y el resultado de la votación en el siguiente sentido: Votos afirmativos 95, votos negativos 13. En ella aparece como conciliado (pág 132) 42, el texto definitivo del párrafo aludido.

Parágrafo transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de

pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

24. La Plenaria del Senado de la República, según consta en el Acta No. 48 de la sesión ordinaria del 20 de junio del año 2001, publicada en la Gaceta del Congreso No. 341 del 16 de julio del mismo año, designó los senadores miembros de la comisión de conciliación, consideró el acta emanada de ésta y aprobó el texto del acto legislativo que allí consta. (pág 37)⁴³ El resultado de la votación en esta etapa, según consta en la página 37 de la Gaceta del Congreso No. 341 referida fue el siguiente: Votos Afirmativos 53, Votos Negativos 19. En el texto aprobado aparece conciliado el inciso del que hacen parte las expresiones acusadas.

25. El texto definitivo del acto legislativo fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 412 del 22 de agosto del año 2001, así como en el Diario Oficial 44.506 del 1 de agosto del mismo año.

Hecho este recuento detallado, la Corte procede a analizar los cargos planteados en la demanda.

4. El análisis de los cargos

Para el demandante las expresiones acusadas contenidas en el segundo inciso del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto legislativo 01 de 2001 i) no cumplieron con el requisito de los 8 debates requeridos por el artículo 375 de la Constitución Política, ii) tampoco fueron publicadas una vez culminado el primer periodo legislativo como lo ordena la misma norma y iii) contrariamente al resto del inciso del que hacen parte, modifican la esencia de lo aprobado inicialmente y por lo tanto en relación con ellas no resulta aplicable el segundo inciso de artículo 226 de la Ley 5 de 1992, que autoriza la modificación en segunda vuelta de las disposiciones aprobadas en primera vuelta siempre que no se altere la esencia de lo decidido inicialmente.

1. La ausencia de violación del artículo 375 constitucional

Como lo señala el demandante y como se desprende del recuento atrás efectuado del proceso legislativo que llevó a la aprobación del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del acto legislativo 01 de 2001 que contiene las expresiones acusadas, éstas, al igual que el inciso al que se integran, solo aparecieron en el séptimo debate del proceso legislativo que culminó con la expedición de dicho acto.

Ello sin embargo no implica que se haya desconocido el artículo 375 constitucional, en tanto

el texto del primer inciso del párrafo transitorio 1, del cual se derivó el inciso del que dichas expresiones hacen parte, fue objeto de los ocho debates exigidos por la norma y que el tema al que dicho párrafo se refiere se mantuvo durante todo el trámite legislativo.

El inciso segundo en comento simplemente vino a precisar un aspecto del contenido de la reforma sobre la que el Congreso expresó desde un primer momento su voluntad, y cuyo texto es un desarrollo explicativo con el que se quiso hacer claridad sobre lo que implicaba en materia educativa el establecimiento de la base inicial del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Así, como se desprende del siguiente cuadro comparativo, el texto del párrafo transitorio 1 aludido, tuvo de comienzo a fin del proceso de formación del acto legislativo el mismo contenido esencial, precisándose simplemente a partir del séptimo debate “de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación” como se explicó en la ponencia respectiva (Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de 2001); contenido que fue discutido y votado en las dos vueltas y en todos los debates a que se refiere el artículo 375 constitucional, por lo que para la Corte carece de fundamento el cargo planteado por el demandante en relación con la ausencia de los ocho debates exigidos por el texto superior.

PRIMERA VUELTA

PROYECTO ORIGINAL

COMISION 1 DEL SENADO DE LA REPUBLICA

PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

2 DEBATE

“Párrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

“Párrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

“Párrafo transitorio 1º. El Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

COMISION 1 CAMARA DE REPRESENTANTES

1 DEBATE

PLENARIA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

2 DEBATE

TEXTO CONCILIADO POR LAS PLENARIAS EN PRIMERA VUELTA

“Parágrafo transitorio 1º. El Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

“Parágrafo transitorio 1º. El sistema general de participación de las entidades territoriales, tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería en las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

“Parágrafo 1. El Sistema General de participaciones de las entidades territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transferida (sic) a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación”

SEGUNDA VUELTA

PUBLICACION PROYECTO

COMISION 1 DEL SENADO DE LA REPUBLICA

1 DEBATE

PLENARIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

“Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación .”

“Parágrafo transitorio 1º. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias

complementarias al situado fiscal para educación.”

“Parágrafo transitorio 1º. El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a los departamentos, distritos y municipios antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.”

COMISION 1 CAMARA DE REPRESENTANTES

1 DEBATE

PLENARIA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

2 DEBATE

TEXTO CONCLIADO POR LAS PLENARIAS EN LA SEGUNDA VUELTA

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios tendrá como base inicial la suma de diez punto nueve (10.9) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados del nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, y los docentes y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 31 de diciembre de 2000.”

“Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los Ingresos Corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, y los docentes, administrativos de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos

propios, todos ellos a 1º. de noviembre de 2000, sin incluir las plazas vacantes.

Para el caso del personal administrativo de los planteles educativos departamental y municipal pagado con recursos propios deberá suscribirse un convenio previo con el Ministerio de Hacienda para determinar el número de personas y su costo.”

“Parágrafo Transitorio 1º. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de Situado Fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los Ingresos Corrientes de la Nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1 de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1o. de enero de 2002.”

Ahora bien, aun cuando la inclusión en el séptimo debate del segundo inciso del parágrafo 1 transitorio analizado haya significado que el texto aprobado en primera vuelta y por consiguiente el publicado por el Gobierno, no coincidiera exactamente con el finalmente aprobado en la segunda vuelta, ello tampoco significa que se haya vulnerado la Constitución.

Como acertadamente lo señala el señor Procurador General, lo afirmado por esta Corporación en la Sentencia C-222/97 en la que se dijo que “..solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos periodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta”, no puede entenderse en el sentido de restringir la posibilidad de modificar el texto aprobado en primera vuelta cuando dicha modificación sea consustancial a lo ya aprobado.

Basta recordar al respecto que en virtud de lo dispuesto en los artículos 160 de la Constitución y 226 de la Ley 5 de 1992, es posible, como ya se explicó en las consideraciones preliminares de esta providencia, introducir modificaciones al texto aprobado y publicado en la primera vuelta siempre y cuando no se altere “la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma” .

Si la posibilidad de analizar en segunda vuelta al texto aprobado en la primera, estuviese restringida al estricto contenido del texto publicado entre los dos periodos, ¿que sentido tendría consagrar en la Carta política dos periodos o vueltas para tramitar las reformas constitucionales?. De considerarse que la restricción opera en estos términos, es decir que no puede haber ningún cambio al texto publicado por el Gobierno, el trámite del acto legislativo en la segunda vuelta se reduciría simplemente a la repetición exacta del procedimiento llevado a cabo en la primera vuelta, limitando de este modo la posibilidad de

que se debata lo ya aprobado y se le introduzcan las modificaciones necesarias tendientes a perfeccionar o a dar un mejor entendimiento de la reforma que se pretende establecer.

Tal interpretación del artículo 375 constitucional haría además inocua la publicación que allí se establece pues, como se afirmó en la sentencia C-222 de 1997 a que se alude en la demanda y en el texto de coadyuvancia, esta publicación tiene entre otros objetivos el de “ofrecer al propio Congreso y a la sociedad entera, interesada en los cambios que puede sufrir la Constitución Política, la oportunidad de conocer de manera oficial el texto de lo hasta ese momento aprobado, que habrá de ser punto de referencia necesario para la segunda fase del proceso constituyente, pudiendo entonces debatir públicamente sobre los alcances de la reforma proyectada, con base en la libertad de expresión (art. 20 C.P.) y en el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.). Todos los ciudadanos pueden, entonces, dirigirse al Congreso, en el contexto de una democracia participativa, para apoyar, controvertir, contradecir, discutir, criticar el proyecto en curso o para formular sugerencias o inquietudes en torno al mismo”.

No puede entonces afirmarse que la ausencia de la publicación entre las dos vueltas de un texto introducido en el segundo debate lo haga inconstitucional, pues bien puede tratarse, como sucede en este caso, de una simple modificación tendiente a hacer más preciso el sentido de lo decidido y publicado en primera vuelta.

Al respecto la Corte llama la atención sobre el hecho de que el propio demandante acepta que resulta perfectamente aplicable al inciso en comento el texto del segundo inciso del artículo 226 de la ley 5 de 1992, salvo en relación con las expresiones que acusa, pues considera que estas modifican la esencia de lo aprobado en la primera vuelta⁴⁴. Lo que lleva a concluir a la Corte que el actor es consciente de la ausencia de violación del artículo 375 de la Carta en relación con los requisitos referentes a la necesidad de los ocho debates y de la publicación a que éste hace referencia.

1. El carácter no esencial de las modificaciones efectuadas

Ahora bien, en la medida en que el demandante fundamenta su acusación contra las expresiones acusadas en el hecho de que en su concepto éstas - no el conjunto del inciso - son contrarias a la esencia de lo aprobado en primera vuelta, la Corte considera necesario detenerse en el análisis específico de los argumentos del actor en este sentido.

Sobre este punto el demandante señaló concretamente lo siguiente:

“ Con el propósito de demostrar que las expresiones que dan origen a la presente demanda contrariamente si “alteran la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma”, partamos primero que todo por decir, que según la definición proporcionada por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, por “Esencia” debe entenderse “aquello por lo que un ser es lo que es. Lo permanente e invariable”.

Por su parte el término “General” ha sido definido como Común a todos los individuos que constituyen un todo (la educación), o a muchos objetos, aunque sean de naturaleza diferente”.

Finalmente el término “Participaciones” se deriva del singular “Participación” cuyo significado es “acción y efecto de “participar”, definiendo a este último verbo como “Tomar una parte en una cosa”.

Bien podría en consecuencia y haciendo uso de la capacidad de síntesis decirse, que el asunto principal y general que regula la norma es la de constitución por el Estado de un “conjunto de recursos común a todos los individuos que constituyen un todo determinado denominado Servicio Público Educativo, aunque los mismo sean de naturaleza diferente”.

Cabe en consecuencia la pregunta sobre si lo demandado se encuentra acorde con lo que en esencia es el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios y con lo que se pretende a través del mismo. La respuesta es negativa. En tanto como se ha demostrado, mientras lo que se persigue esencialmente a través de la norma es posibilitar la creación de un Sistema único e incluyente de financiación Estatal del Servicio público educativo que rompa con la disparidad de tratamientos -hasta la Reforma Constitucional- existente, las expresiones sobre las que recae la demanda son marcadamente excluyentes, discriminatorias y perpetuadoras a través del texto Constitucional de un régimen jurídico asimétrico e injustificado. Lo demandado entonces, no es un asunto accesorio y sin trascendencia que tenga por mera finalidad el aclarar el contexto dentro del cual se encuentra inserta. Por el contrario rompe, riñe, contrasta ostensiblemente con el resto del texto; varía su contenido y su esencia. Desvirtúa la razón misma de ser de la reforma introduciendo nuevos elementos ajenos al texto y al tema fundamental.

En conclusión, en lo demandado mediante evidentes argucias parlamentarias se introdujo en los momentos finales del trámite un “mico” a partir del cual lo fundamental se extravía; la esencia de la reforma llamada a permanecer se diluye y con ella la identidad en la voluntad del constituyente derivado, por lo que la Corte en su función de garante y salvaguarda de la Supremacía de la Constitución, debe inefectiblemente actuar para restituir el Imperio de la Carta.”⁴⁵

Al respecto la Corte constata que el demandante fundamenta su acusación sobre la supuesta vulneración del procedimiento establecido para la aprobación de los actos legislativos en consideraciones que configuran verdaderos cargos de fondo contra las expresiones acusadas, en relación con los cuales, como ya se señaló, esta Corporación debe abstenerse de pronunciarse por carecer de competencia en los términos el artículo 241 constitucional.

Ahora bien, para la Corte es claro que, contrariamente a lo que afirma el demandante, con dichas expresiones, que no tienen un contenido temático específico que permita diferenciarlas del resto del inciso, no se introdujo una modificación sustancial a lo votado en la primera vuelta, pues éstas, como el conjunto del inciso del que hacen parte, vinieron simplemente a precisar lo que debía entenderse en el caso de educación como la base inicial del Sistema General de participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Cabe resaltar que el objeto central del párrafo transitorio 1, a saber, la fijación de la base inicial aludida y de su monto, mantuvo durante todos los debates una clara unidad temática, como se desprende del cuadro atrás señalado, al que se remite nuevamente, y que el objeto

de las modificaciones que se introdujeron en el séptimo debate del trámite fue solamente el de aclarar lo que debía entenderse en el caso de educación por dicha base, en atención a la complejidad del sistema de transferencias en este campo, como se deduce de la lectura de las ponencias presentadas en la Cámara de Representantes en la segunda vuelta para el primero y el segundo debate⁴⁶

No siendo así esenciales los cambios introducidos en la norma por las expresiones acusadas, carece de fundamento la acusación del actor sobre la violación del inciso final del artículo 375 de la Constitución y del primer inciso del artículo 226 de la Ley 5 de 1992 y consecuentemente se confirma que tampoco le asiste razón en relación con el incumplimiento de los demás requisitos establecidos en el artículo 375 superior a que él alude.

Así las cosas, no pueden en consecuencia prosperar los cargos planteados en la demanda en este sentido y así se declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

La Corte constata además que como se desprende del seguimiento del trámite a que se hizo referencia en el punto 3.4 de esta providencia, en relación con el párrafo al que pertenecen las expresiones demandadas se cumplió con el conjunto de requisitos formales que exige la Constitución en estos casos para la aprobación de los actos Legislativos.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES la expresiones “departamentales y municipales” y “todos ellos a 1° de noviembre de 2000” contenidas en el segundo inciso del párrafo transitorio 1° del artículo 357 de la Constitución, tal como quedó modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo 001 de 2001, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuando se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

Secretaria General

- 1 En apoyo de su argumento transcribe apartes de la Sentencia No. 22 del 29 de marzo de 1984 de la Corte Suprema de Justicia, M.P. Manuel Gaona Cruz citada en la Sentencia C-409 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 2 Sobre el tema transcribe apartes de las sentencias C-222 de 1997 y C-543 de 1998.
- 3 Sentencia C-222 de 1997.
- 4 Al respecto hace mención a las sentencia C-496 de 1992 y T-396 de 1993.
- 5 Sobre el tema alude a las sentencia C-529 de 1994 y C-478 de 1998
- 6 Al respecto transcribe apartes de la Sentencia C-543 de 1998.
- 7 En sustento de su argumento transcribe apartes de la Sentencia C-543 de 1998.
- 9 Parágrafo transitorio 1 del que hacen parte en su segundo inciso las expresiones acusadas.
- 10 Artículo 227 de la Ley 5 de 1992.
- 11 Ver Sentencias C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-543/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- 12 Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Ver Sentencia C-543/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz. S.V. de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa

14 Sobre los requisitos constitucionales señalados y sobre las normas superiores aplicables Ver las Sentencias C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-387/97 M.P. Fabio Morón Díaz .

15 En la Sentencia C-222/97 esta Corporación hizo el inventario de dichas normas al que esta sentencia remite.

16 Dentro del capítulo séptimo de la Ley 5 de 1992 sobre el “I proceso legislativo constituyente” se establecen los siguientes artículos:

“ARTICULO 218. Órganos constituyentes. La Constitución Política puede ser reformada por el Congreso de la República, una Asamblea Constituyente o el pueblo mediante referendo.

SECCION 1a.

Reformas por el Congreso.

ARTICULO 219. Atribución constituyente. Las Cámaras legislativas tienen, como órgano constituyente, las atribuciones de enmendar las disposiciones e instituciones políticas consagradas en el cuerpo normativo constitucional, mediante el procedimiento dispuesto expresamente en la misma Ley Fundamental y reglamentado con la máxima autoridad en la presente ley.

ARTICULO 220. Suspensión de la facultad constituyente. Durante el período constitucional tiene plena vigencia esta atribución constituyente, siendo titular el Congreso de la República. No obstante, a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente, quedará en suspenso la facultad ordinaria de Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones.

ARTICULO 221. Acto Legislativo. Las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en este Reglamento.

ARTICULO 222. Presentación de proyectos. Los proyectos de acto legislativo podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.

ARTICULO 223. Iniciativa constituyente. Pueden presentar proyectos de acto legislativo:

1. El Gobierno Nacional.
2. Diez (10) miembros del Congreso.
3. Un número de ciudadanos igual o superior al (5%) del censo electoral existente en la fecha respectiva.

4. Un (20%) de los Concejales del país.

5. Un (20%) de los Diputados del país.

ARTICULO 224. Períodos ordinarios sucesivos. El trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en 2 períodos ordinarios y consecutivos.

Dos períodos ordinarios de sesiones comprenden una legislatura, a saber: el primero, que comienza el 20 de julio y termina el 16 de diciembre; y el segundo, desde el 16 de marzo hasta el 20 de junio.

PARAGRAFO TRANSITORIO. El primer período bajo la vigencia de la nueva Constitución, inició el 1o. de diciembre y concluyó el día 20 siguiente de 1991; y el segundo, del 14 de enero al 26 de

junio de 1992.

ARTICULO 225. Trámite de aprobación. El proyecto de acto legislativo debe ser aprobado en cada una de las Cámaras por la mayoría simple, en la primera “vuelta” o primer período ordinario de sesiones; publicado por el Gobierno, requerirá de la mayoría absoluta en la segunda “vuelta” o período ordinario. Ambos períodos no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura.

ARTICULO 226. Materias que pueden debatirse. En la segunda “vuelta” sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente.

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

ARTICULO 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.

17 Al respecto cabe recordar que el numeral 4 del artículo 114 de la Ley 5 de 1992, perfectamente aplicable en este caso, señala que se considera proposición modificativa aquella que “aclara la principal, varia su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o mas temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan y resuelvan en una sola; o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o de coordinación que se aduzcan

18 Ver el salvamento de voto de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa a ala Sentencia C-543/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

19 Ibidem S.V. de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández

Galindo, Hernando herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa a ala Sentencia C- 543/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

20 Ver Sentencia C-543/98 M.P. Carlos Gaviria Diaz, con salvamento de voto, sobre este punto, de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa

21 Ver Sentencia C-387/97 M.P. Fabio Morón Díaz.

22 Ver Sentencia C-543/98 M.P. Carlos Gaviria Diaz.

23 Sobre el tema alude a las sentencia C-529 de 1994 y C-478 de 1998

24 Parágrafo transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002.

25 Ver entre otras, las sentencia C-409/94 M.P. Hernando Herrera Vergara.

26 Sentencia C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

28 Ibidem Sentencia C-320/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

29 Carlos Arturo Angel (Coordinador), Juan Martín Caicedo, Gustavo Guerra Lemoine, Jesús Angel Carrizosa.

30 Ponentes Carlos Arturo Angel (Coordinador), Juan Martín Caicedo, Gustavo Guerra Lemoine.

31 Ponentes: Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Rafael Antonio Flechas, José Dario Salazar, William Sicacha Gutiérrez

32 Ponentes: Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Rafael Antonio Flechas, José Dario Salazar, William Sicacha Gutiérrez

33 Según consta en la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (folio 32 del cuaderno de anexos No. 2 del expediente y 199 del cuaderno de

anexos No. 3 del expediente), la Plenaria de dicha Corporación aprobó en sesión del 13 de diciembre de 2000 el informe de la Comisión Accidental de Mediación constituida en esta etapa del trámite. Por su parte, según consta en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, visible en el folio 34 del mencionado cuaderno, la Plenaria de dicha Corporación procedió de igual manera en sesión plenaria del 13 de diciembre del año 2000.

34 Ponente: Carlos Arturo Angel Arango.

35 Ponente: Carlos Arturo Angel Arango.

36 Ponentes: Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Javier Ramiro Devia, José Dario Salazar, William Sichacha Gutierrez y Miguel de la Espriella.

37 Así consta también en el folio 341 del cuaderno de anexos No. 2 del expediente.

38 Ponentes: Antonio José Pinillos, Luis Fernando Velasco, Javier Ramiro Devia, José Dario Salazar, William Sichacha Gutierrez y Miguel de la Espriella.

39 Se le adicionó al final la siguiente frase “que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos”

40 Así consta también en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes que obra en el folio 17 del cuaderno de anexos No. 2 del expediente.

41 Según consta en el Acta No. 48 correspondiente a la sesión ordinaria de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso No. 341 del 16 de julio de 2001, fueron designados como integrantes de la Comisión de Conciliación los Senadores: Juan Martín Caicedo Ferrer, Víctor Renán Barco, Jesús Angel Carrizosa, Luis Humberto Gómez Gallo, Jaime Dussan, Carlos Arturo Angel. De la misma hicieron parte los Representantes: Luis Fernando Velasco, Francisco Canossa, José Dario Salazar, William Dario Sicacha.

42 Según consta en la certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, visible en el folio 16 del cuaderno de anexos No. 2 del expediente, la Plenaria de dicha Corporación consideró y aprobó el informe de la Comisión Accidental de Mediación.

43 Según consta en el folio 8 y siguientes del cuaderno de anexos No. 2 del expediente, obra copia del acta de la Comisión Accidental de Conciliación del Proyecto de Acto Legislativo bajo examen y la constancia de su aprobación por la Plenaria del Senado de la República firmada por el Secretario General de dicha Corporación.

44 En efecto, el actor afirma al respecto en la demanda:

“Del ejercicio de comparar el texto inicial y los textos que fueron debatidos y aprobados en el primer período legislativo, con el finalmente aprobado y publicado se extractan como conclusiones, en lo que a la evolución de la norma respecta. Primero, que fue variado el término “entes territoriales” por “Departamentos, Distritos y Municipios”. Segundo, que fue determinado y/o valorado en cifras el monto inicial del Sistema General y, Tercero, que se

agregó in inciso adicional al referido párrafo primero.

Desde el punto de vista procedimental, es potestativo de los Congresistas el presentar proposiciones modificativas, las que según el artículo 114, numeral 4 de la Ley 5ta/92 están definidas como aquellas en las que se “aclara la principal” y que pueden variar la redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma”(...)

Si se circunscribe el análisis a lo consignado a última hora dentro del inciso adicional introducido al párrafo transitorio primero, artículo 3, del Acto Legislativo 01/01, y si tal análisis se efectúa a la luz de lo expresado en los renglones precedentes, no existiría reparo frente a los apartes generales que particularizan los componentes que conforman la base inicial del Sistema General de Participaciones en lo que tiene que ver con la educación. Cosa contraria ocurre específicamente con respecto a los apartes objeto de demanda. (resalta la Corte)

45 (folios 12 y 13 del expediente).

46 Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de 2001.