

Sentencia C-502/07

LEY ESTATUTARIA SOBRE ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Trámite legislativo

LEY ESTATUTARIA-Puede contener disposiciones sometidas a reserva y de legislación ordinaria/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Control integral sobre la totalidad del proyecto no significa que todas las normas tengan carácter estatutario

La Corte lo ha indicado en varias ocasiones, un proyecto de ley estatutaria puede contener normas que no sean de contenido estatutario. De esta manera, el hecho de que la Corte Constitucional realice el control previo de constitucionalidad sobre la integridad del proyecto no significa que todas las normas del mismo tengan un carácter estatutario. Es decir, si bien todas las normas del proyecto serán examinadas en su constitucionalidad, ello no significa que para la reforma de cualquier norma del mismo sea necesario cumplir con las exigencias propias de los proyectos de ley estatutaria.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Requisitos

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA-Votación ordinaria previa verificación del quórum decisorio acredita aprobación por mayoría absoluta/VOTACION ORDINARIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Aprobación de la decisión por mayoría absoluta

La Corte Constitucional ya ha definido que para demostrar que un determinado proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta es suficiente que se certifique que había quórum decisorio y que se surtió la votación ordinaria, siempre y cuando ningún congresista haya solicitado la verificación posterior. Pues bien, la aplicación de los criterios antes señalados a la secuencia de aprobación del proyecto que ha sido descrita conduce a la Corte a la conclusión de que en este punto no se violó la Constitución. Durante el trámite del proyecto sí se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta para los proyectos de ley estatutaria. En todos los casos se certificó que existía quórum decisorio o el quórum requerido constitucionalmente y que el proyecto había sido aprobado. Así mismo, en ningún caso los congresistas participantes en la votación solicitaron la verificación del quórum o dejaron constancia del voto negativo. De esta manera, debe entenderse que en todas las oportunidades se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Caso en que proyecto de ley no pudo ser votado en la fecha anunciada porque no hubo sesión, pero su discusión y aprobación se verificó tan pronto las Comisiones pudieron sesionar/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento a pesar de que proyecto de ley no fue votado en la fecha inicialmente anunciada

Es importante anotar que, tal como le fue informado a esta Corporación por las secretarías de las dos Comisiones Primeras, en los días señalados en los anuncios no se realizó la votación sobre el proyecto, porque no se realizó ninguna sesión. De esta manera, el orden del día fijado para esos días fue trasladado a la primera oportunidad en que volvieron a sesionar las dos Comisiones. El mismo Procurador reconoce que en los dos casos la votación no se pudo adelantar en los días anunciados, por cuanto en esas fechas no hubo sesión. También señala la Vista Fiscal que en las dos situaciones la discusión y votación del proyecto se llevó a cabo en la primera sesión realizada después del anuncio, es decir, en la “próxima sesión.” Lo cierto es, entonces, que tan pronto pudieron reunirse de nuevo las dos Comisiones se cumplió con lo establecido en lo anunciado anteriormente para la siguiente sesión. Esto indica que no se vulneró el principio de la consecutividad en el anuncio de la discusión y votación del proyecto, por cuanto el orden del día que se había previsto se desarrolló en la primera ocasión en que pudieron sesionar las Comisiones, es decir, en la “próxima sesión.” De esta manera, puede concluirse que en las dos situaciones anotadas sí se cumplió con el objetivo de la norma, cual es el de darle certeza al orden del día de la siguiente reunión, con el fin de que los miembros de las Comisiones o de las Plenarias estén al tanto de lo que se va a debatir y a votar en cada sesión, y no sean sorprendidos con la inclusión de proyectos cuya consideración y votación no había sido anunciada. El hecho mismo de que las votaciones se hubieran efectuado en un ambiente de calma, sin que ningún congresista expresara protestas, indica que en las dos ocasiones se cumplió con la finalidad de la norma. Las razones anteriores conducen a esta Corporación a declarar que durante el trámite del proyecto de ley estatutaria que se analiza sí se cumplió con el anuncio previo que establece el inciso final del art. 160 de la Constitución.

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Importancia

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO

PUBLICO-Carga de demostrar incompatibilidad del proyecto de ley con el marco fiscal de mediano plazo

La Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa. Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Consecuencias jurídicas de la falta de éste/CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO PUBLICO-Omisión no constituye vicio de trámite

En relación con el proyecto de ley estatutaria que aquí se analiza, cabe señalar, en primer lugar, que en la exposición de motivos del proyecto sí se presentó un estimativo del costo fiscal de la iniciativa. En segundo lugar, a partir del debate en la Comisión Primera del Senado se decidió que sí debía haber reposición de votos. Sobre los costos que ello generaría no se hicieron estimativos por parte de los miembros de las Cámaras, aunque durante todo el trámite varios congresistas llamaron la atención acerca de cuán importante sería que el

Ministerio de Hacienda conceptuara acerca del impacto fiscal que ello ocasionaría. De otra parte, dentro del trámite legislativo se expresó en varias ocasiones que el hecho de que el proyecto de ley estatutaria tuviera por fin dar desarrollo a una norma constitucional expresa no hacía necesario cumplir con los trámites establecidos en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. A pesar de todo lo anterior, el Ministerio no intervino en ningún momento en el trámite legislativo, como bien lo certificó el Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por consiguiente, y en atención a que el Ministerio de Hacienda no participó dentro del trámite legislativo para solicitar que el Congreso incluyera dentro de su deliberación la consideración del impacto fiscal del proyecto y sus consecuencias macroeconómicas, considera la Corte que en este caso la omisión parcial de las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza.

LEY ESTATUTARIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Iniciativa legislativa

La Corte reitera lo indicado en la Sentencia C-307 de 2004 en el sentido de que para los proyectos de ley estatutaria que promuevan el goce efectivo de derechos no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativa gubernamental en materia de gasto público. En lo relacionado con el procedimiento de aprobación de las leyes estatutarias que atañen a los derechos no son obstáculo las normas sobre iniciativa gubernamental para decretar gastos, puesto que dichas leyes constituyen un desarrollo directo de los derechos fundamentales constitucionales, básicos para la materialización del Estado Social Democrático de Derecho. De esta manera, los proyectos de ley estatutaria pueden ser presentados por los congresistas directamente y ser aprobados por el Congreso de la República, sin contar con el aval gubernamental. En estos casos, lo que se requiere es que la ejecución de los gastos que comporten esos proyectos no sea inmediata, de tal forma que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar una reforma legislativa, bien sea para ampliar el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República.

PARLAMENTO ANDINO-Antecedentes

LEY ESTATUTARIA SOBRE ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Régimen electoral aplicable

El régimen electoral que surge a partir de esta ley y el que habrá de resultar de la aprobación del régimen electoral uniforme para la Comunidad Andina de Naciones constituyen dos sistemas de elección separados y diferentes. El régimen uniforme para la Comunidad Andina sustituirá en su integridad al que se contempla en este proyecto de ley, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana. Esa sustitución no opera por causa de la prevalencia jurídica del régimen electoral uniforme, sino por la misma decisión del Congreso colombiano de que así sea, determinación que obra en el artículo segundo de este proyecto y que habrá de reiterar en el momento en que tenga que decidir sobre la aprobación del Protocolo sobre el régimen electoral uniforme que habrá de acordarse en el futuro. La Corte considera necesario destacar la diferencia y la separación entre el régimen de elecciones que aquí se aprueba y el que habrá de resultar del acuerdo entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Ello implica que, por ejemplo, los dos regímenes no pueden mezclarse, ni puede pretender utilizarse uno de los dos para suplir los vacíos del otro, salvo que el régimen electoral uniforme defiera el tratamiento de algunos puntos a la legislación interna colombiana - caso en el cual no se estaría en presencia de un vacío, en sentido estricto. Por lo anterior, se declarará la constitucionalidad del artículo segundo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

MIEMBRO DEL PARLAMENTO ANDINO-Calidades para ser elegido

La norma analizada establece que para los representantes colombianos ante el Parlamento Andino se aplicarán los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que se han contemplado en los tratados internacionales, sin hacer ninguna diferenciación. La norma no establece ningún criterio para determinar cuáles de los numerosos tratados ratificados por Colombia son aplicables. No obstante, del contexto y de la finalidad del proyecto de ley se deduce que los tratados relevantes son aquellos que regulan de manera específica la materia, es decir, la elección a dicho parlamento, el régimen de tales parlamentarios, las incompatibilidades con dicha investidura, aspecto que puede estar previsto en diversos instrumentos internacionales. De no existir en los tratados norma expresa que fije un deber,

prohibición, inhabilidad o incompatibilidad al respecto, solo se aplicarán las restricciones aplicables a los Senadores de la República.

REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Inscripción de candidatura/CONSEJO NACIONAL ELECTORAL-Facultad de establecer requisitos para inscripción de candidatos al parlamento andino es inconstitucional

El párrafo del artículo determina que “el Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.” Esta norma es contraria al inciso quinto del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual dispone que “la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.” Ello significa que la facultad de determinar los requisitos de seriedad para las candidaturas reposa es en el Legislador, quien no la puede delegar en el Consejo Nacional Electoral. Otra cosa es que el Consejo Nacional Electoral verifique el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para garantizar la operatividad del marco legal de contenido electoral.

REPOSICION DE VOTOS-Reconocimiento solamente a los candidatos que fueron elegidos al Parlamento Andino/PRINCIPIO DE IGUALDAD EN REPOSICION DE VOTOS-Constitución no establece que las reglas de reposición de votos tengan que ser iguales para todas las elecciones

En relación con la primera pregunta es necesario anotar, en primer lugar, que la Constitución no establece que habrá reposición para todos los candidatos. En ella se establece que este pago estatal se concederá solamente a los que cumplan con el “porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.” Ahora bien, la determinación legal del porcentaje no tiene que ser fija y explícita, sino que puede ser deducible para cada caso. Así ocurre en el caso del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos donde no se contempla un porcentaje fijo, aplicable para todos los casos, sino que éste se puede deducir de los resultados concretos de la elección. Lo mismo sucede en este caso: al determinar que solamente los cinco candidatos elegidos obtendrán reposición de votos se está estableciendo un procedimiento para conocer cuál es el porcentaje de votación mínimo necesario para poder acceder a la reposición de votos. Dicho porcentaje mínimo es el que resulta de la votación obtenida por el elegido que alcanzó el menor número de votos de los cinco que fueron elegidos al Parlamento Andino en representación de Colombia. Por otra parte, de la

Constitución no se deduce que las reglas de reposición de votos tienen que ser iguales para todas las elecciones. Además, el mismo artículo 13 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, que como se dijo fue declarado constitucional en la sentencia C-089 de 1994, contempla diferentes valores por voto para las elecciones de Presidente de la República en primera y segunda vuelta, de Congresistas, de alcaldes y concejales, y de gobernadores y diputados. Por lo tanto, en este caso no se puede decir que es irrazonable que se establezca una fórmula diferente para la reposición de los votos, la cual obedece a la novedad de la elección y a la incertidumbre que existe acerca del número de candidatos que se pueden presentar y acerca de las tareas que cumplirán los representantes elegidos ante el Parlamento Andino.

REPOSICION DE VOTOS REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Aplicación del régimen Senadores de la República

A primera vista la expresión “en los términos de esta ley”, contenida en el artículo 6°, parecería no referirse a ninguna disposición del proyecto, pues el artículo sexto es el único que se ocupa del tema de la reposición de votos. Sin embargo, ella debe ser entendida en relación con el artículo 10, que determina que los vacíos de la ley se suplirán con las norma aplicables para la elección de los Senadores de la República. De esta forma, ha de entenderse que la expresión anunciada significa que lo referente a la reposición estatal de votos para los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se regirá por las normas existentes sobre la materia para los Senadores de la República, con la salvedad de que en las elecciones para el Parlamento Andino solamente habrá reposición de votos para los candidatos elegidos.

ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Fórmula de conversión de votos y adjudicación de curules

REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Período igual al de los congresistas colombianos

En la oración final del artículo se dispone que los períodos de los parlamentarios andinos tendrán la misma duración que los que determina la ley para los Senadores y Representantes. Evidentemente, en Colombia no es la ley, sino la misma Constitución, la que determina los periodos de los Congresistas. Por eso, debe declararse la inconstitucionalidad

de la expresión “la ley establezca.” De esta manera, la frase dirá que el período de los representantes antes el Parlamento Andino será igual al de los Senadores y los Representantes que es de cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la Constitución.

TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO-No integra el bloque de constitucionalidad

REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Fecha de elección coincidente con la de las elecciones para el Congreso de la República

No puede ser objeto de reproche el que se disponga que la elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se realice en el mismo día que las elecciones para el Congreso de la República. Al respecto es importante anotar que no existe una disposición que prohíba que la elección del Congreso de la República coincida con este tipo de comicios. Esa prohibición sí existe respecto de otras votaciones. Así, el artículo 262 de la Constitución establece que “la del Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales”, pero no prohíbe la coincidencia con la elección de autoridades supranacionales. También hay prohibición de coincidencia de comicios para el caso de las consultas de los partidos y de algunos mecanismos de participación ciudadana. Así, en el art. 10 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos - la Ley 130 de 1994 - se establece que el Consejo Nacional Electoral “señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán, a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y las Alcaldías.” También en la Ley Estatutaria sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana - Ley 134 de 1994 - se determina que ni los referendos (art. 39), ni la consulta para convocar una Asamblea Constituyente o la elección de los delegatarios a ella (art. 63), ni los plebiscitos (art. 77) podrán coincidir con otro acto electoral.

REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Periodo “institucional”/REPRESENTANTE POR COLOMBIA AL PARLAMENTO ANDINO-Reemplazo en caso de falta absoluta o temporal/PERIODO DE ALCALDE-Carácter institucional a partir del Acto Legislativo 02 de 2002/PERIODO DE GOBERNADOR-Carácter institucional a partir del

Acto Legislativo 02 de 2002

En la oración final del artículo se dispone que el período de los representantes al Parlamento Andino será institucional. Sobre este punto cabe expresar que la discusión acerca de si los períodos son institucionales o personales se ha presentado en el país es con relación a los cargos de elección unipersonal. Así, durante un buen tiempo se agitó un debate jurisprudencial acerca de si los períodos de los alcaldes y gobernadores eran institucionales o personales. Esta controversia fue decidida mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, en el cual se determinó con claridad que los períodos de los gobernadores y los alcaldes son institucionales. En este caso, la norma establece que los períodos de los representantes ante el Parlamento Andino son institucionales, a pesar de que su elección se realiza en listas y de que la Constitución contempla un procedimiento para los casos en los que se presenten faltas - absolutas o temporales - en las corporaciones públicas, consistente en que esas vacancias “serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral” (C.P., art. 134, de acuerdo con modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 03 de 1993). Por lo tanto, la determinación acerca de que el período de los parlamentarios andinos “será institucional” es inapropiada. Empero, ello no la hace inconstitucional. Sin embargo, habrá de interpretarse en el sentido de que los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino son elegidos por un período determinado, que es igual al que fija la Constitución para los Senadores y Representantes, es decir, cuatro años. También habrá de entenderse que en el caso de que se presente una falta - absoluta o temporal - de alguno de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino lo sucederán en el cargo los candidatos de su lista, de acuerdo con el orden de la lista. Este orden se determinará con base en la opción asumida por el partido o movimiento político correspondiente alrededor de la definición de si su lista de candidatos será cerrada y bloqueada o contará con voto preferente.

LEY ESTATUTARIA SOBRE ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Vigencia

En este caso la norma de vigencia no trata sobre el problema clásico de sucesión de las normas en el tiempo, de acuerdo con el cual en caso de antinomia rige la norma posterior. Como se ha expresado, el régimen electoral que se aprueba a través de esta ley es distinto y separado del régimen electoral uniforme que habrá de aprobarse en la Comunidad Andina de

Naciones, de tal manera que la entrada en vigencia del segundo supondrá la sustitución integral del primero, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana. Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad de este artículo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

Referencia: expediente PE-028

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría del Senado remitió a la Corte, para efectos de su revisión de constitucionalidad, el proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.” Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre el asunto de la referencia.

II. PROYECTO DE LEY BAJO REVISIÓN

A continuación, la Corte transcribe el proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, conforme al texto remitido por el Congreso.

“TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 34 DE 2005 SENADO, 207 DE 2005

CÁMARA

“Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.

“Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana.

“Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

“Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.

“Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

“Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

“Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

“Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.

“Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

“Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

“Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”

III. INTERVENCIONES OFICIALES

1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Solangel Ortiz Mejía, apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, intervino en el proceso para aportar distintos datos sobre los antecedentes del proyecto y su relación con la normatividad andina.

Expone, en primer lugar, que el art. 227 de la Constitución Política dispone que “la ley podrá

establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano.”

Luego, destaca los instrumentos de la Comunidad Andina de Naciones en los que se ha establecido el Parlamento Andino. Así, relata que el 25 de octubre de 1979 se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el cual fue aprobado por Colombia mediante la Ley 47 de 1983 y entró en vigor el 8 de diciembre de 1984. En sus artículos 2 y 3 se determinó que sus miembros serían elegidos por sufragio universal y directo, según el procedimiento que se fijaría en un Protocolo Adicional, y que hasta que no se dictara el protocolo cada país enviaría cinco representantes al Parlamento, elegidos por los Congresos Nacionales.

Posteriormente, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, el 10 de marzo de 1996, dispuso, en su artículo 42, que el Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema y ratificó que hasta que no se dictara el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, “el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales de conformidad a sus reglamentaciones internas y al reglamento del Parlamento Andino.”

Indica entonces que en el artículo 5 del Reglamento del Parlamento Andino se estableció que los miembros el Parlamento son “elegidos por sufragio universal y directo, según el procedimiento establecido en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo original del Parlamento Andino y el Protocolo Modificador al Tratado Constitutivo, así como en el Protocolo Adicional sobre elecciones directas y universales.” En el mismo artículo se prevé que en los países que no han dispuesto aún la elección directa de los parlamentarios andinos, éstos serán designados por los Congresos Nacionales de entre sus miembros.

De otra parte, expresa que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes, suscritos en la ciudad de Sucre, el 23 de abril de 1997, instrumentos que señalan el período de los parlamentarios, así como otras normas relativas a las elecciones, no han entrado en vigor.

Concluye este aparte mencionando las siguientes diferencias entre el proyecto de ley aprobado y los instrumentos comunitarios:

“Respecto del proyecto de ley existe una diferencia entre el mismo y los instrumentos internacionales vigentes para Colombia, pues el proyecto de ley determina como período de los representantes cuatro años, mientras que el tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1979, aprobado por la Ley 47 de 1983, señala como período de los parlamentarios un término de dos años.

“Igualmente, el proyecto de ley no contempla la elección de primera y segunda suplencia de los parlamentarios andinos, como está previsto en el artículo 7 del tratado de 1979, ni menciona el órgano que estará a cargo de pagar las remuneraciones y demás conceptos a los Parlamentarios.”

Con base en lo manifestado presenta las siguientes conclusiones:

“Si bien la Constitución Nacional permite expresamente la posibilidad de que la ley establezca elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino, tanto el Tratado Constitutivo vigente como su Protocolo modificadorio suscrito en Trujillo, instrumentos de los que Colombia es parte, establecen que transitoriamente los representantes al Parlamento Andino provendrán de los Congresos Nacionales.

“De otra parte, con el fin de ratificar el Protocolo referente a las elecciones directas, una vez consultado con los entes competentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil manifestó no tener objeciones para la presentación del proyecto aprobatorio del instrumento en mención, pero condicionó la celebración de elecciones a la destinación de recursos por parte del Gobierno Nacional. Consultado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, advirtió sobre el elevado costo de este proceso electoral para el país, difícil de cuantificar por desconocer el número de candidatos al Parlamento, que permitirá cuantificar el valor del tarjetón, y el costo de la nómina adicional por el pago de los parlamentarios elegidos (...). En consideración a razones presupuestales, el Protocolo no fue presentado para la aprobación legislativa.”

Adjunta a su escrito varios documentos elaborados por la Registraduría y el Ministerio de Hacienda, en el año 2004, como respuesta a la intención manifestada - y luego no cristalizada - por el Ministerio de Relaciones Exteriores de presentar al Congreso para su aprobación el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elección Directa y Universal de su Representantes. Así, anexa una carta de la Registradora Nacional del Estado Civil al Viceministro de Relaciones Exteriores, fechada el 9 de julio de

2004, en la que la Registradora expresa que la entidad no tiene objeciones sobre el proyecto, pero aclara que “[e]l Gobierno Nacional, en el evento de que sea aprobado el proyecto, deberá considerar la asignación de las correspondientes partidas que permitan a la Registraduría organizar estas elecciones.”

También acompañó otra nota de la Registradora al Viceministro de Relaciones Exteriores, del 3 de septiembre de 2004, en la que ella expresa que “la Entidad no puede asumir los costos que implicarían estas elecciones por cuanto no cuenta con la apropiación presupuestal disponible.”

Igualmente, adjunta un oficio de la Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda al Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 15 de septiembre de 2003, en la que después de referirse a los arts. 1 y 5 del Protocolo Adicional, asegura que el cumplimiento de esas normas “representa un costo adicional a las elecciones que contempla nuestro ordenamiento legal, debido a que se tendría que incluir un tarjetón adicional, cuyo costo no es cuantificable dado que no se tienen elementos de juicio para determinarlos, por cuanto los mismos pueden variar dependiendo del número de candidatos inscritos.”

En el mismo oficio se transcribe el artículo 10 del Protocolo Adicional, que señala que las remuneraciones de los parlamentarios andinos deben ser asumidos por los respectivos Congresos Nacionales. Al respecto se comenta: “La incidencia presupuestal del precepto anteriormente citado es de \$1.312.8 millones anuales adicionales en el presupuesto del Congreso de la República en servicios personales para el pago de los cinco representantes y \$56.2 millones en el Fondo de Previsión del Congreso para el pago de cesantías de los mismos (...). Finalmente, y como una ley aprobatoria del presente Protocolo implicaría una serie de nuevos gastos, para su trámite se deberá, en consecuencia, dar cumplimiento a lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, en especial con relación a la fuente de ingreso adicional generado para su financiamiento. Es menester en relación con este punto recordar la grave situación financiera que atraviesa nuestra Nación y la importancia de racionalizar gastos como recursos con el fin de superar prontamente dicha situación.”

2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Fernando Gómez Mejía, actuando en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico,

participó dentro del proceso para defender la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria.

En primer lugar, realiza un análisis acerca del trámite que surtió el proyecto de ley en el Congreso de la República. Para ello expone los pasos que deben seguirse y luego de aplicarlos al curso adelantado por el proyecto llega a la siguiente conclusión:

“De lo expresado se puede deducir que no existe ningún vicio de forma en el trámite del proyecto del ley estatutaria 34 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara, por cuanto el Congreso de la República tramitó el proyecto de ley de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución; fue publicado antes de darle trámite en las comisiones primeras constitucionales; aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; entre el primero y segundo debate en cada Cámara mediaron los términos a que aluden los artículos 160 y 161 de la Constitución, y se aprobó con el quórum constitucional requerido en cada Cámara según el artículo 153 de la carta.

“Por ello este Despacho concluye que la iniciativa legislativa fue discutida y aprobada en las comisiones y plenarias del Congreso, respetando los plazos, trámites y quórum establecidos en la Carta política y en la Ley 5ª. de 1992.”

Luego de describir el articulado del proyecto de ley pasa a explicar la historia y la naturaleza del Parlamento Andino:

“El Parlamento Andino es un órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Su creación no se contempla de manera explícita en el Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, instrumentos como la Declaración de Bogotá, en 1978, el Mandato de Cartagena, en 1979, y la Declaración de Presidentes de Quito del 11 de agosto de 1979 apoyan la creación de un Parlamento para la Comunidad Andina de Naciones.

“La Declaración de Caracas, del 27 de septiembre de 1979, determinó la constitución del Parlamento Andino y el 2 de octubre del mismo año se expidió el Acta de Panamá, donde se señala el 25 de ese mes y año como la fecha acordada para la suscripción de su Tratado

Constitutivo, en la Paz, Bolivia...

“(...)

“Durante el VII Consejo Presidencial Andino reunido en Trujillo, Perú, en marzo de 1996, se creó un nuevo marco jurídico para el proceso de integración subregional andino y la voluntad de apoyar el fortalecimiento del Parlamento Andino y de impulsar las elecciones por sufragio universal y directo de todos sus representantes, para lo cual determinaron un plazo máximo de cinco años.

“El Protocolo de Trujillo, que fue aprobado por Colombia mediante Ley 323 de 1996, estableció adicionalmente en su artículo transitorio séptimo el mandato de que las elecciones directas de Parlamentarios Andinos se realizarán en un plazo de hasta cinco años desde la entrada en vigencia de la misma norma, la que entró a regir a nivel comunitario en dicho año. Esto implica, en ese momento, la existencia de una obligación comunitaria para nuestro estado de realizar elecciones directas en el año 2002, o por lo menos avanzar decididamente hacia ellas, so pena de incurrir en un incumplimiento al ordenamiento jurídico comunitario.

“(...)

“Por otra parte, con ocasión del IX Consejo Presidencial en Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, los Presidentes reiteran su compromiso de continuar consolidando el proceso de integración subregional. En la misma reunión se suscribe el Protocolo Modificadorio del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y se da un avance significativo en cuanto al tema de elecciones directas, al suscribirse y aprobarse por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países el protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes.

“Dicho Protocolo ratifica lo dispuesto por los Presidentes en Trujillo, pues establece que en un período no mayor a cinco años deben ponerse en marcha los procedimientos necesarios para que en los Países Miembros se lleven a cabo los procesos de elección de los diferentes representantes al Parlamento Andino por medio del sufragio universal, directo y secreto.”

Menciona entonces que el art. 4 del Protocolo establece que hasta tanto no se establezca un régimen uniforme de elecciones, el régimen para las elecciones de los parlamentarios

andinos de cada país será el decidido por cada país. Resalta además que en el XV Consejo Presidencial de Quito, realizado en junio de 2005, los Presidentes participantes reiteraron la importancia de la suscripción del Protocolo sobre Elecciones Directas del Parlamento Andino y exhortaron a los Congresos Nacionales a ratificarlo. Igualmente, destaca que en el XXVI período ordinario de sesiones del Parlamento Andino se recomendó que las elecciones directas de los parlamentarios andinos por la República de Colombia, por sufragio universal y directo, fueran aprobadas por el Congreso de la República, con el objeto de poder llevar a cabo la elección en el año 2006.

Con base en todo lo señalado recapitula de la siguiente manera:

“Así las cosas, la elección directa y universal de los parlamentarios andinos era una necesidad para Colombia como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales, que en materia de integración andina tienen su fundamento en el Acuerdo Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, y especialmente en el Protocolo de Trujillo.

“Constituyéndose en un paso más en el proceso de integración de los países andinos. Los esfuerzos que hasta la fecha se han hecho en el orden económico y legislativo se deben complementar de manera decisiva en el campo político; lo cual se alcanza, sin duda, al establecerse la elección directa de los representantes al Parlamento Andino, como lo prevén las Constitución Política colombiana y los tratados internacionales aprobados por nuestro país.

“En consecuencia, resulta indispensable para el Estado colombiano cumplir con la Constitución Política de Colombia, con las obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo de Cartagena y de su protocolo Modificadorio de Trujillo y el Acta de San Francisco de Quito, en relación con la ‘la elección directa de representantes al Parlamento Andino por sufragio universal, secreto y directo’, como ya lo establecieron Venezuela y Ecuador.

“Finalmente, se observa que el articulado del proyecto se ajusta a los postulados del Acto Legislativo 01 de 2003 y recoge en un todo las disposiciones contenidas en esa enmienda a la Constitución Nacional; en cuanto la circunscripción, procedimiento y sistema electoral se acogen las mismas normas existentes en la legislación colombiana para la elección de senadores, mientras se expide una legislación única a nivel andino.”

3. INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO ANDINO

Rubén Vélez Núñez, Secretario General del Parlamento Andino, intervino en el proceso para ilustrar sobre los antecedentes regionales del proyecto de ley bajo análisis y para resaltar la importancia del proyecto para el proceso de integración andina.

En primer lugar, el interviniente expone el marco jurídico-institucional que dio origen al proyecto. De esta manera, plantea que el art. 227 de la Constitución Política dispone que se promoverá la integración económica, social y política con los países de la región y que “la Ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y el parlamento latinoamericano”.

Expresa que, en concordancia con lo anterior, el Gobierno colombiano ha suscrito todos los tratados que hacen parte del ordenamiento jurídico comunitario de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre ellos el Protocolo de Trujillo de 1996, que fue ratificado por el Congreso de la República mediante la ley 323 de 1996. Añade que precisamente en la reunión de Trujillo (Perú) se creó “el nuevo marco jurídico para el proceso de integración subregional andino con el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con ésta el SAI (Sistema Andino de Integración). En esta misma ocasión los mandatarios andinos expresaron su voluntad política de apoyar el fortalecimiento del Parlamento Andino y de impulsar las elecciones por sufragio universal y directo de todos sus representantes, para lo cual determinaron un plazo máximo de cinco años. Según lo establecido en el Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Trujillo de 1996) en sus artículos 42 y 43 el Parlamento Andino se consagró como el órgano deliberante de la Comunidad Andina, de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos andinos.”

Sobre el Parlamento Andino y los antecedentes regionales del proyecto de ley estatutaria que se examina expresa:

“El Parlamento Andino, con sede en Bogotá, Colombia, es uno de los órganos encargados de la promoción y orientación del proceso de integración y es el órgano referido al examen deliberante del Sistema de Integración Andino. También se le considera representante de los pueblos de la Comunidad Andina, con atribuciones acerca de la marcha del proceso de integración y la sugerencia de acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los

objetivos programáticos y a la estructura institucional del mismo Sistema.¹

“Los parlamentarios andinos están llamados a ser elegidos para dicha corporación por votación popular directa, antes que designados por los respectivos Parlamentos Nacionales – los cuales, a su vez sufragan los gastos de sus delegados ante el Parlamento Andino. Al respecto es oportuno señalar que hasta la fecha ya hay elección popular directa en Ecuador y Perú.²

“Con ocasión del IX Consejo Presidencial en Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, los Presidentes reiteran su compromiso de continuar consolidando el proceso de integración subregional. En la misma reunión se suscribe el Protocolo Modificadorio del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y se da un avance significativo en cuanto al tema de elecciones directas, al suscribirse y aprobarse por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes.

“Dicho Protocolo ratifica lo dispuesto por los Presidentes en Trujillo, pues establece que en un período no mayor a cinco años deben ponerse en marcha los procedimientos necesarios para que en los Países Miembros se lleven a cabo los procesos de elección de los diferentes representantes al Parlamento Andino por medio del sufragio universal, directo y secreto.

“El artículo 4 del Protocolo establece que en tanto se establezca un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los representantes titulares ante el Parlamento, así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo a la legislación interna de cada país miembro. Por último, su artículo 13 establece que al Parlamento Andino le corresponde la reglamentación orgánica, estructural y funcional del Protocolo.

“De igual manera, en el marco del XV Consejo Presidencial en Quito, Ecuador, realizado en el mes de junio de 2005, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela reiteraron la importancia de la suscripción del Protocolo sobre Elecciones Directas del Parlamento Andino. Igualmente, exhortaron los Congresos Nacionales de los Países Miembros que aún no lo han ratificado a hacerlo en el más corto plazo posible, de modo que se realicen las elecciones directas y universales de los representantes ante el Parlamento Andino en los procesos electorales que estén próximos a ejecutarse.

“En este mismo sentido, la Plenaria del Parlamento Andino, en reiteradas ocasiones ha venido recomendando que las elecciones directas de los parlamentarios andinos por la República de Colombia, por sufragio universal y directo, se realicen en el menor plazo posible.

“(…)

“Desde la suscripción del Protocolo de Trujillo han pasado más de 10 años y el gobierno colombiano aún no ha dado cumplimiento al mandato supranacional de reglamentar lo correspondiente a las elecciones directas y universales de sus representantes ante el órgano deliberante de la CAN.”

A renglón seguido manifiesta que a través del Acuerdo de Cartagena se conformó una Organización Internacional de Integración - la Comunidad Andina de Naciones, y que el Acuerdo “se configura como un tratado multilateral suscrito según la disciplina de la Convención de Viena ‘sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados.’” Por eso, afirma que las disposiciones del Acuerdo de Cartagena “tienen el carácter de supranacionales, intangibles, vinculantes, prevalentes y preeminentes, autónomas, de aplicación directa, así como de efectos directos e inmediatos.”

Resalta entonces “el carácter vinculante del Acuerdo de Cartagena, pues las normas emitidas en el seno de la Comunidad comprometen a los Países Miembros y deben ser acogidas, observadas y respetadas por éstos.” Al respecto anota que el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina establece el carácter vinculante de la normatividad andina al disponer:

“Los países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

“Se comprometen, asimismo a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculicen su aplicación.”

De allí concluye:

“Por todo lo anterior, es claro que las disposiciones supranacionales de la Comunidad Andina

que establecen la elección mediante sufragio universal y directo de los representantes de los países miembros ante el Parlamento Andino deben ser observadas y acatadas por los gobiernos nacionales, con el fin de respetar el ordenamiento jurídico superior y materializar la representación popular y democrática de los pueblos andinos dentro del proceso de integración.

“En suma, el gobierno colombiano tiene el deber de dar cumplimiento a las disposiciones andinas de realizar las elecciones directas y de garantizar la participación y el cumplimiento de funciones de sus representantes ante el Parlamento Andino”

Asegura que el proceso de integración andina ha generado “una serie de oportunidades inmejorables de desarrollo y progreso para nuestros países” en sus 36 años de existencia, a pesar de los escollos que ha tenido que afrontar. Precisamente, considera que

“actualmente la CAN presenta un problema conocido por los expertos de la materia como ‘Déficit Democrático en la Integración’ el cual consiste en que las autoridades ejecutivas del proceso integracionista son las encargadas de diseñar las políticas, implementarlas y adicionalmente ejercen el control de su aplicación debido a la debilidad de un ente evaluador que garantice su adecuada ejecución.

“Esta última función debe ser realizada por un órgano autónomo fuerte, con capacidad vinculante en sus pronunciamientos, y que garantice la debida aplicación de las directrices integracionistas, lo cual sólo podrá darse cuando el Parlamento Andino goce de la legitimidad que le otorga tener miembros designados directamente por el pueblo.

“(…)

“En segunda instancia, y como prolongación de la anterior idea, se observa cómo estos poderes regulativos que han perdido los Parlamentos Nacionales, cuando no se le han cercenado totalmente al Estado Nación, le han sido asignados a instancias supranacionales conformadas por miembros de los ejecutivos nacionales y/o instancias que siendo supranacionales no responden en su conformación a los principios establecidos por el sistema político de la democracia representativa. Este aspecto enunciado es la segunda forma como se observa el problema del déficit democrático en la integración y frente al mismo se considera pertinente plantear las siguientes cuestiones: ¿a quién responde estos

funcionarios supranacionales? ¿Qué medio de control democrático los somete? ¿A qué riesgos se ven ellos sometidos en el ejercicio de sus funciones?

“Uno de los fundamentos para elegir directamente a los representantes ante el Parlamento Andino y de esta manera legitimarlo en el marco del proceso de integración, radica entonces en la falta de capacidad del SAI para orientar una participación más activa del órgano deliberante que implique una efectiva democratización del Proceso Andino de Integración.”

De esta manera, recapitula así:

“Por lo antes expuesto, resulta claro que las elecciones directas y universales de los representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino, no sólo representan el cumplimiento de un mandato superior, el mismo que establecía un plazo que a la fecha ya se venció, sino que por otro lado consolida la democracia en la subregión andina.

“La representación de los pueblos de manera efectiva en el Sistema Andino de Integración, más que un anhelo, constituye el camino de fortalecimiento y consolidación del proceso de integración andino. La dinámica comercial y política actuales, llevan a que cada día sea más importante profundizar en la integración con nuestros vecinos, razón principal que mantiene la validez y vigencia de la CAN y del SAI. Sin embargo, esa misma dinámica impone unos retos que deben ser asumidos por los países miembros en pro de participar en la construcción de políticas y programas que garanticen el bienestar de nuestros pueblos y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida.

“El Parlamento Andino está llamado a convertirse en la columna vertebral del proceso de integración andina y suramericana. Por lo tanto, es indispensable que los países miembros respalden mediante la elección directa de sus representantes la consolidación y legitimación del órgano representante de los ciudadanos andinos en el contexto supranacional.”

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, rindió su concepto y solicitó que se declarara la inexecutable del proyecto de ley.

En su escrito, la Vista Fiscal describe el contenido del articulado y luego asegura que el proyecto “desarrolla cabalmente el art. 227 de la Constitución Política.” Sin embargo, el

Procurador también describe el curso de la iniciativa legal en el Congreso de la República, luego de lo cual concluye que en el trámite se incurrió en distintos vicios que redundan en la inconstitucionalidad del proyecto.

En primer lugar, afirma que se violó el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. Sobre este punto manifiesta que se presentaron “dos violaciones a la prohibición de votar un proyecto en sesión diferente a aquella para la cual fue anunciado, lo cual implica la invalidez de la aprobación en tales casos.”

La primera violación se habría presentado en el primer debate en el Senado de la República, pues en ella no se habría cumplido con la norma sobre el anuncio previo:

“(…) en sesión de fecha 20 de septiembre de 2005 se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley 034 de 2005 Senado para la próxima sesión que fue convocada para el día 21 de septiembre, pero llegada esa fecha no tuvo lugar sesión alguna. La siguiente sesión se realizó el 27 de septiembre y en ella se retomó el estudio de los proyectos anunciados para debate y aprobación el 21 de septiembre. ¿Qué significa ello? Pues que se violó el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, debido a que el proyecto fue sometido a votación en sesión diferente a aquélla para la que previamente fue anunciado, entonces, la aprobación que tuvo lugar en primer debate del Senado se impartió sin cumplir el requisito señalado, por lo tanto, carece de eficacia. La votación ha debido hacerse el día 21 de septiembre de 2005, fecha para la que previamente fue anunciada, y no otro día.”

La segunda violación se habría configurado en el primer debate en la Cámara de Representantes, por motivos similares:

“(…) al finalizar la sesión del 6 de diciembre de 2005, sesión en la que se realizó el anuncio del proyecto de ley N° 207/05 Cámara, 034/05 Senado se indicó: ‘se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.’ Un anuncio en tales términos resulta absolutamente claro, se está frente a una fecha plenamente determinada. En este sentido, la votación debía tener lugar al día siguiente al 6 de diciembre de 2005, es decir el 7 de diciembre, pero finalmente ésta se dio el 13 de diciembre de 2005. Así, se pregunta: ¿debe entenderse que el orden del día previsto para el 7 de diciembre sería el del día en el que se volviera a sesionar? O mejor aún ¿ a la expresión mañana puede dársele el alcance de próxima sesión? Lo anterior, teniendo en cuenta que no se realizó sesión alguna entre la

sesión en la que se hizo el anuncio y aquella en la que finalmente se llevó a cabo la votación. Para este Despacho la respuesta es negativa. Responder afirmativamente los interrogantes planteados implicaría flexibilizar en extremo la interpretación del requisito exigido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 al punto de terminar haciéndolo inoperante. La votación ha debido hacerse en la sesión del 7 de diciembre que fue para la que previamente se anunció. Ese es el real alcance del artículo 160 constitucional. En estos casos, si se cambió la fecha de la sesión, lo procedente es actuar en la forma como lo establece el artículo 8 citado: en una sesión anunciar la fecha en que se discutirá y votará un proyecto de ley.”

Anota que el vicio es insubsanable. Al respecto asegura que el vicio se presentó tanto en el Senado como en la Cámara, y que se evidenció desde el primero de los debates en el Senado, razón por la cual el proyecto no ha debido seguir su curso. Así, como “el vicio ocurrió en una de las etapas iniciales, corregirlo implicaría repetir todo el procedimiento.”

Por lo anterior, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la inexecutable el proyecto por violación de la norma que ordena anunciar previamente el debate y aprobación de los proyectos.

En segundo lugar, la Vista Fiscal considera necesario llamar la atención de los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las dos Cámaras, “en el sentido de dejar constancia en las certificaciones del quórum y del desarrollo de las votaciones, es decir que deben indicar el número exacto de Senadores y Representantes que adoptan las decisiones.”

En relación con la votación manifiesta también que la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado no es clara: “La certificación señala que el proyecto fue aprobado por unanimidad y que obtuvo 14 votos afirmativos. No resulta precisa la afirmación anterior, pues por un lado se indica que el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad y seguidamente se expresa que lo fue con el voto afirmativo de 14 senadores. Se pregunta, ¿si la Comisión Primera del Senado está integrada por 35 miembros no se necesitaría el voto favorable de todos ellos para que la votación fuese unánime? Se reitera la poca claridad de la certificación y por el contrario se considera contradictorio su contenido. Aunado a lo anterior, revisada el Acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, que corresponde a aquella en que tuvo lugar la discusión y aprobación del proyecto de ley en estudio, tampoco fue posible determinar la distribución de los votos emitidos.”

Además, considera que no es clara la certificación del Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes acerca de la votación, “pues no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos. Vista el Acta N° 27 de 2005, que corresponde a la sesión en la que se realizó la discusión y votación este despacho considera que la aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la comisión, debido a que no se advierte ni en la certificación ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

De la misma manera, afirma que la certificación sobre la votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes no señala de forma clara el desarrollo de la votación, “debido a que no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos, vista el Acta N° 232 de 31 de mayo de 2006, que corresponde a la sesión en la que se realizó la discusión y votación, este despacho considera que la aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la Comisión, en razón de que no se advierte ni en la certificación, ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

Lo mismo señala acerca de la certificación expedida sobre la votación del Informe de Conciliación en la Plenaria de la Cámara. Al respecto se expresa que ella no señala de forma clara el desarrollo de la votación del proyecto en Plenaria de la Cámara, “debido a que no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos, vista el Acta N° 235 de 13 de junio de 2006, que corresponde a la sesión en que se realizó la discusión y votación, este despacho considera que la aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la Comisión, en razón de que no se advierte ni en la certificación ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

Por todo lo anterior, el Ministerio Público le solicita a la Corte que examine si se cumplió efectivamente con el quórum requerido para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria.

En tercer lugar, después de analizar la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Procurador General de la Nación concluye que el trámite del proyecto contiene otro vicio insubsanable, puesto que para la aprobación del proyecto no se estudiaron los costos fiscales que comportaba y la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento. Dice al respecto:

“(…) al margen de la importancia de la elección directa de los Parlamentarios Andinos, una vez analizado el escrito del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se sostiene que

conforme a los oficios aportados por la Registradora Nacional del Estado Civil y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no existen recursos disponibles para realizar las elecciones de los Parlamentarios Andinos y mucho menos hay disponibilidad presupuestal para el pago de los salarios, el Despacho echa de menos que dentro del trámite del proyecto de ley se hubiese proyectado el costo que implica la puesta en marcha de la iniciativa y, en ese orden, se pregunta si el proyecto de ley objetado, para no vulnerar el art. 151 de la Constitución debió cumplir los presupuestos exigidos por el art. 7 de la Ley 819 de 2003...”

Sobre el punto manifiesta que “en relación con las leyes que preceden al presupuesto público y que conforman los denominados títulos de gasto, el Gobierno puede tener diferentes grados de discrecionalidad respecto de su inclusión en el presupuesto.” De esta manera, afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en relación con las leyes que contemplan prestaciones laborales o que desarrollen el Estado de Derecho o los derechos fundamentales no existe realmente un margen de discrecionalidad para el Ejecutivo. Por el contrario, otras leyes “sí admiten una cierta forma de discrecionalidad en el sentido de permitirle al Gobierno que, al estructurar el presupuesto, fije prioridades y si es el caso postergue para vigencias futuras ciertos gastos que, frente a la escasez de recursos, deban ceder su paso a erogaciones que se consideran indispensables.”

A partir de lo anterior concluye que el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 “se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina ‘gastos por beneficios tributarios’ y que otro sector identifica como ‘renuncias fiscales.’”

Por lo tanto, concluye que el sentido del art. 7° citado es “obligar al Legislador a examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que apruebe, como lo impone la situación actual de nuestras finanzas públicas (...). Es por ello que se puede concluir que el proyecto de ley analizado no se ajusta al art. 7 de la Ley 819 en tanto que en el trámite legislativo no se estudió el impacto fiscal de los gastos que implica dicha normativa: en ninguna parte se hizo la más mínima alusión al tema, luego es apenas natural que no se sepa ni el costo fiscal de la iniciativa ni la fuente de ingreso fiscal adicional generada para el financiamiento de dicho costo, razón por la cual puede concluirse que el proyecto de ley analizado vulnera el art. 151

de la Constitución Política”

El concepto de la Vista Fiscal finaliza con el siguiente resumen de la intervención:

“El Ministerio Público concluye que el proyecto de ley analizado adolece de vicios de trámite insubsanables y, a su vez, presenta problemas de tipo sustancial que lo hacen inexecutable. Veamos:

“3.1. En cuanto a los aspectos formales: i) por violación del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 tanto en el primer debate en Senado como en primer debate en Cámara de Representantes. ii) vulneración del requisito de la mayoría absoluta para la aprobación de las leyes estatutarias consagrado en el artículo 153 Superior, por virtud de la ausencia de claridad sobre el desarrollo de las votaciones en las certificaciones expedidas por los secretarios de la Comisión Primera del Senado, de la Comisión Primera de la Cámara y de la Plenaria de la Cámara.

“En este sentido, el Ministerio Público reitera el llamado de atención a los secretarios de las Comisiones y Plenarias en el sentido que tienen la obligación constitucional de dejar en las actas y en las certificaciones información expresa, clara y concreta acerca del transcurso de las sesiones y en torno al quórum y las votaciones, con el fin de permitir que se ejerza a cabalidad el control de constitucionalidad.

“3.2. Por otra parte, el proyecto de ley vulnera el art. 151 de la Constitución Política por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, referido al análisis del impacto fiscal de la ley.”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

La competencia del legislador estatutario en la reglamentación de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales

2. El proyecto que se analiza reglamenta la elección directa de los representantes colombianos al Parlamento Andino. En vista de ello, el proyecto debía cumplir con los trámites propios de las leyes estatutarias, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del

art. 152 de la Carta, que dispone que las funciones electorales se regularán mediante leyes estatutarias.

En este punto es pertinente aclarar que, como la Corte lo ha indicado en varias ocasiones, un proyecto de ley estatutaria puede contener normas que no sean de contenido estatutario. De esta manera, el hecho de que la Corte Constitucional realice el control previo de constitucionalidad sobre la integridad del proyecto no significa que todas las normas del mismo tengan un carácter estatutario. Es decir, si bien todas las normas del proyecto serán examinadas en su constitucionalidad, ello no significa que para la reforma de cualquier norma del mismo sea necesario cumplir con las exigencias propias de los proyectos de ley estatutaria. Al respecto se expresó en la Sentencia C-307 de 2004, en la que se realizó el estudio previo de constitucionalidad del proyecto de ley “por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”:

“¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias.

“Esta concurrencia, en un mismo proyecto de ley, de temas sujetos a reserva especial junto con otros propios de la legislación ordinaria, puede atribuirse a la necesidad de expedir una regulación integral sobre determinadas materias, que en general están sujetas a la reserva especial, sin que resultase razonable, en tal caso, que el legislador debiese acudir al trámite de dos leyes distintas, una ordinaria y otra estatutaria.”³

Lo anterior significa que la inclusión de una norma de carácter ordinario dentro de un proyecto de ley estatutaria no “petrifica” el rango o tipo de ley con el que debe ser

modificado el precepto respectivo.

Ahora bien, en esta sentencia la Corte no indicará cuáles son las normas del proyecto que tienen carácter estatuario y cuáles las que tienen un carácter ordinario, puesto que el objeto de la providencia es el de practicar el examen integral del proyecto. La definición de cuáles normas de un proyecto de ley estatuario tienen carácter ordinario se debe realizar en un proceso propio, en el que se estudie concretamente la norma en cuestión.

A pesar de todo lo señalado se puede afirmar que, en esencia, este proyecto reglamenta funciones electorales, a pesar de que puede contener algunas normas que no posean carácter estatuario.

3. De otra parte, es importante mencionar que la Corte ha reiterado en sus pronunciamientos que el análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria es integral y definitivo. La integralidad del examen significa que la Corte debe hacer el estudio tanto del trámite del proyecto como de su contenido material. A su vez, el carácter definitivo del juicio implica que las normas del proyecto que son declaradas constitucionales hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y, por consiguiente, no podrán ser demandadas nuevamente.⁴

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° 34 DE 2005 -SENADO, 207 DE 2005 -CÁMARA

4. Para su aprobación, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los requisitos propios de los proyectos ordinarios (C.P., arts. 157 ss.), además de los exigidos especialmente para ellos (C.P., art. 153).

De esta manera, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos para convertirse en ley de la República:

* Haber sido publicados en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157.1 y Ley 5ª de 1999, art. 144).

* Haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes (C.P., arts. 153 y 157 y Ley 5ª de 1992, arts.

117, 119 y 147).

* Haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y de los textos aprobados y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días

* Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquélla en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 001 de 2003 – C.P., art. 160). Al respecto cabe anotar que el art. 9 del Acto Legislativo 001 de 2003 (C.P., art. 161) dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes.

* Haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional (C.P., art. 153, y Ley 5ª de 1992, art. 208)

* Respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad (C.P., arts. 158, 157, 160 y 161)

* Haber obtenido la sanción del gobierno, la cual, en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto (C.P. arts. 153, 157 y 241)

5. A continuación se presenta la secuencia de los procedimientos surtidos por el proyecto de ley que se examina, para luego pasar a analizar los distintos puntos:5

- El proyecto fue presentado el día 28 de julio de 2005, por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Espeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Fue publicado en la Gaceta del Congreso Nº 481 del 4 de agosto de 2005 (páginas 2-5), como proyecto de ley No. 034 de 2005

-Senado.

- La ponencia para primer debate, presentada por el Senador Andrés González Díaz, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, pp. 4-6. (C 1, pp. 5-8).

- En la Gaceta del Congreso N° 666 del 27 de septiembre de 2005, pp. 1-17, se publicaron las intervenciones y los documentos presentados dentro de la audiencia pública convocada mediante la resolución N 01 de 2005 de la Mesa Directiva del Senado de la República, con el fin de que “las personas naturales o jurídicas y los Representantes de las Fuerzas Políticas o Sociales, interesadas en el tema, presenten opiniones u observaciones sobre los Proyectos de Ley (...) y 34 de 2005-Senado, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la CP, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos.”(C 3, pp. 10 ss.)

- En la Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005 se publicó el acta N° 11 del 13 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 - Senado (p. 2). Dado que la sesión no se pudo realizar, por falta de quórum decisorio, se decide levantar la sesión y se anuncia que en la próxima sesión se someterá a discusión y votación el proyecto de ley N° 34 de 2005 Senado, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos” (p. 3). (C 3, pp. 36-37).

- En la misma Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005 se publicó el acta N° 12 del 20 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 - Senado (p. 4). Dado que el proyecto no se pudo debatir en esa ocasión, se decidió incluirlo dentro de los proyectos que se someterían a discusión y votación en la próxima sesión (p. 16). Con ello se dio cumplimiento al requisito de anunciar la discusión del proyecto en una sesión anterior a aquella en la que se da la votación. (C 3, pp. 38 y 50).

- En la Gaceta del Congreso N° 758 del 1° de noviembre de 2005, fue publicada el acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República. Allí consta (pp. 6-15) que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto de ley N° 34 de 2005-

Senado. El título del proyecto y el proyecto fueron aprobados con el voto afirmativo de los 14 senadores presentes. En la sesión se decidió también suprimir el artículo 6 del proyecto, con 13 votos a favor y uno en contra (C 3, pp. 56-65).

- En certificación del secretario de la Comisión Primera, del 23 de octubre de 2006, se da constancia de que se aprobó en la siguiente forma: "1. En relación con el quórum: En la sesión ordinaria del día 27 de septiembre de 2005, Acta N° 13, asistieron 17 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó quórum decisorio, lo cual fue anunciado en Secretaría. 2. En relación con el proyecto de ley estatutaria N° 34 de 2005 Senado 207 de 2005 Cámara. Título: Votado en el texto que presenta el proyecto original. Aprobado por Comisión Primera de senado con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad; (...) Votación del articulado en el texto del proyecto original exceptuando el artículo 6: Aprobados por la Comisión primera de Senado en el texto del proyecto original, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de obtener 14 votos afirmativos; Votación del artículo 6°: Votado en el texto de la proposición sustitutiva N° 12 cuyo texto reza: "Proposición N° 12. Suprímase el art. 6° del Pliego de Modificaciones del proyecto de Ley N° 34 de 2005. Firmado. H.S. Carlos Gaviria Díaz. Aprobada la proposición N° 12 mediante votación nominal que arrojó el siguiente resultado: Votos por el Sí 13; Votos por el NO: 1". (C 3, pp. 3-4)

- En la misma Gaceta 742 del 27 de octubre de 2005, pp. 4-6, fueron publicadas la ponencia para el segundo debate y el pliego de modificaciones al proyecto de ley, presentados por el Senador Andrés González (C 1, pp. 15-17).

- En la Gaceta del Congreso N° 856 del 2 de diciembre de 2005 se publicó el acta N° 24 de la sesión ordinaria del 1° de noviembre de 2005, de la Plenaria del Senado de la República, en la cual se lee, en la página 52, que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión se encuentra el 34 de 2005 - Senado, "por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos." (C 1, p. 167).

- El proyecto fue aprobado por la Plenaria del Senado realizada el día 2 de noviembre de 2005, según consta en el Acta No. 25, publicada en la Gaceta del Congreso No. 846 del 2 de diciembre de 2005 (pp. 3, 18-21). El acta menciona que se había constituido el quórum

decisorio (p. 5) y luego, en la página 21, se indica que el proyecto con su pliego de modificaciones fue aprobado por los asistentes, salvo dos votos negativos (C 1, pp. 74 y 88-92).

En certificación emitida por el Secretario General del Senado de la República, el día 1° de agosto de 2006, se manifiesta que el proyecto “fue anunciado en Plenaria del Senado el 01 de noviembre de 2005, como consta en el Acta N° 24 publicada en la Gaceta del Congreso N° 856 de 2005.” A continuación se indica que el proyecto “fue aprobado con el quórum constitucional requerido con el registro de 92 senadores y con constancia de voto negativo de los Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz Velasco.” (CPrin, p. 116).

- El texto definitivo al proyecto de ley N° 01 de 2005, Senado, aprobado por la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 816 del 16 de noviembre de 2005, p. 6 (CPrin, p. 64).

- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por la Representante Myriam Paredes Aguirre, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 858 del 2 de diciembre de 2005, pp. 8-10 (C 2, pp. 11-13).

- En la Gaceta del Congreso N° 8 del 6 de enero de 2006 se publicó el acta N° 26 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente a la sesión del día 6 de diciembre de 2005, en la cual se observa que el proyecto de ley 207 de 2005-Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos, se encuentra dentro del orden del día (p. 28). En vista de que se había desintegrado el quórum decisorio se decidió aplazar su discusión y votación para la próxima sesión (pp. 39-40). Con ello se dio cumplimiento al requisito de anunciar la discusión del proyecto en una sesión anterior a aquella en la que se da la votación. (C 4, pp. 42-43.)

- El texto del proyecto 207 de 2005 - Cámara fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara el día 13 de diciembre de 2005, según consta en el acta N° 27 de 2005, publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 7 de marzo de 2006, pp. 6-14 (C 2, 25-33). En la página 14 se lee que el secretario manifestó que se había “vuelto a integrar el quórum decisorio” y que el informe de ponencia, el proyecto y su título habían sido aprobados.

De acuerdo con certificación del día 18 de agosto de 2006, expedida por el Secretario de la Comisión Primera, el proyecto “fue anunciado para discusión y votación el día 6 de diciembre de 2005, según Acta N° 26 de 2005, igualmente fue discutido y aprobado por la Comisión el día 13 de diciembre de 2005, según acta N° 27 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta N° 39 de 2006. Así mismo, me permito certificar que el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congressistas).” (CPrin, p. 120)

- El texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 91 del 28 de abril de 2006, p. 61 (C 2, p. 112)

- En la misma Gaceta No. 91 del 28 de abril de 2006 se publicó el informe de ponencia para segundo debate, presentado por la Representante Myriam Alicia Paredes Aguirre, pp. 57-61 (C 2, pp. 108-112)

- En la Gaceta del Congreso N° 201 del 15 de junio de 2006, pp. 8-9, se publicó el acta N° 231 de la Sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes, del día 30 de mayo de 2006, en la cual se anunció que en la sesión del día siguiente se trataría el proyecto de ley 207 de 2005 - Cámara (C 2, pp. 190-191).

De acuerdo con certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, expedida el 24 de octubre de 2006, en la Sesión Plenaria se hicieron presentes ciento cuarenta y un (141) Honorables Representantes” y el proyecto fue aprobado “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.” (C 2, p. 3).

-El texto del proyecto aprobado en Segundo Debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 235 del 19 de julio de 2006, pp. 4-5 (C 2, p, 123-124)

- Debido a que el proyecto de ley aprobado en el Senado de la

República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes, se conformó una comisión conciliadora integrada por los senadores Samuel Moreno Rojas y Andrés González, y los Representantes a la Cámara Myriam Paredes Aguirre y Luis Fernando Duque García, en cuyo informe de conciliación se decidió acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

- El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso 179 del 9 de junio de 2006, p. 20, y 191 del 13 de junio de 2006, p. 27, referidas respectivamente a las actividades de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (C 2, p. 20. y C 1, p. 46, respectivamente).

- En la Gaceta del Congreso N° 220 del 27 de junio de 2006 se publicó el acta 234 del día 7 de junio de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes. En la página 23 se relacionan los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentran las “actas de conciliación 207 de 2005 Cámara, 034 de 2005 Senado, 134 de 2004 Cámara, 297 de 2005 Senado” (C 2, p. 301).

- El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la sesión del día 13 de junio de 2006, según consta en el acta N° 235, publicada en la Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006, pp. 9 y 13 (CPrin, p. 178 y 174). En la página 12 de la Gaceta consta que el Subsecretario General informa “que se ha integrado el quórum decisorio.”

En certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el 6 de septiembre de 2006, se afirma: “El informe de conciliación fue aprobado el día martes 13 de junio de 2006, con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 235 de junio 13 de 2006 (Gaceta 229/06 - páginas 3, 4, 12 y 13), previo anuncio en Sesión Plenaria del día 7 de junio de 2006, según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 234.” (CPrin, p. 122).

- En la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 se publicó el acta N° 54, del 13 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República. En ella se anuncia (p. 52) que dentro de los proyectos con informe de conciliación que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión se encuentra el proyecto de ley N° 034 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara 5 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara (C 5, p. 53).

- El informe de conciliación de la Comisión Accidental fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en la sesión del día 14 de junio de 2006, según consta en el acta N° 55, publicada en la Gaceta del Congreso N° 232 del 12 de julio de 2006, pp. 3 y 5. La aprobación fue efectuada poco después de haberse integrado el quórum decisorio (C 1, pp. 50 y 52).

En certificación elaborada por el Secretario General del Senado de la República, el día 20 de junio de 2006, se manifiesta: “En sesión Plenaria del H. Senado de la República del día miércoles catorce (14) de junio de año dos mil seis (2006) fue considerado y aprobado por unanimidad el informe de la Comisión de Mediación (...) La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretario General de esta Corporación, en esta misma Sesión Plenaria y con el quórum constitucional correspondiente. La aprobación de esta iniciativa se realizó previo su anuncio en la sesión Plenaria del día 13 de junio del presente año, como consta en el Acta de Plenaria N° 54.” (CPrin, p. 110).

6. Con base en la anterior descripción, a renglón seguido se procede a analizar si el proyecto de ley estatutaria cumplió con los requisitos mencionados en el fundamento jurídico 4.

La publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de darle trámite en el Congreso de la República

7. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de iniciar su trámite en el Congreso de la República. El proyecto de ley fue presentado el día 28 de julio de 2005, por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Ezpeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Poco después fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 481 del 4 de agosto de 2005, antes de iniciar el trámite del proyecto en la Comisión Primera del Senado. Luego de la publicación del proyecto, en cumplimiento de lo establecido en el art. 51 de la Ley 130 de 1994, la Mesa Directiva de la Comisión resolvió convocar a una audiencia pública para que los interesados presentaran sus opiniones u observaciones sobre el proyecto de ley, la cual se realizó el día 30 de agosto de 2005.

La aprobación del proyecto en todos los debates y con la mayoría exigida

8. El proyecto fue aprobado en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, con la mayoría exigida:

- En el Acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 758 del 1° de noviembre de 2005 (pp. 6-15) consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto de ley N° 34 de 2005- Senado. El título del proyecto y el proyecto fueron aprobados con el voto afirmativo de los 14

senadores presentes. En la sesión se decidió también suprimir el artículo 6 del proyecto, con 13 votos a favor y uno en contra. En el acta de la sesión consignada en la mencionada Gaceta 758 de 2005 se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación: “La Presidencia somete a discusión el articulado del proyecto original excepto el artículo 6° y cerrado éste es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad con constancia de la Secretaría de haber sido aprobado por 14 honorables Senadores.” Y luego, en relación con la votación nominal acerca de si debía suprimirse el artículo 6°, tal como se planteaba por medio de la proposición número 12, se anotó: “Cerrada la votación nominal la Secretaría informa que ha sido aprobada la proposición número 12 con el siguiente resultado: Votos emitidos: 14; votos afirmativos: 13; Votos negativos: 1.”(C 3, p. 64).

En certificación del Secretario de la Comisión Primera, del 23 de octubre de 2006, se deja también constancia de que había quórum decisorio y luego se anotó sobre la votación:

“Votación del articulado en el texto del proyecto original, exceptuando el artículo 6°. Aprobados por la Comisión Primera del Senado en el texto del proyecto original, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de obtener 14 votos afirmativos.

“Votación del artículo 6°. Votado el texto de la proposición sustitutiva N° 12 cuyo texto reza: ‘Proposición N° 12. Suprímase el artículo 6° del pliego de modificaciones al Proyecto de Ley N° 34 de 2005 Senado. Firmado Carlos Gaviria Díaz.’Aprobada la proposición N° 12 mediante votación nominal que arrojó el siguiente resultado: Votos por el Sí: 13; Votos por el No: 01.” (C 3, p. 4).

- En el Acta No. 25 del día 2 de noviembre de 2005, de la Plenaria del Senado, publicada en la Gaceta del Congreso No. 846 del 2 de diciembre de 2005 (pp. 3, 18-21), consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 846 de 2005, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

“La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto del pliego de modificaciones y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

“Dejan constancia de su voto negativo a la aprobación del articulado los honorables

Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz.”(C 1, p. 92).

En acta del día 1° de agosto de 2006, el Secretario del Senado de la República certificó que el proyecto fue aprobado “con el quórum constitucional requerido con el registro de 92 senadores y con constancia de voto negativo de los Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz Velasco.” (CPrin, p. 116).

- En el Acta N° 27 del 13 de diciembre de 2005, de la Comisión Primera de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 7 de marzo de 2006, pp. 6-14, consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto 207 de 2005. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 39 de 2005, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación, luego de anunciarse que se había reintegrado el quórum decisorio:

“Secretario. En este orden de ideas, Presidenta, el proyecto como lo decía tiene once artículos, incluida la vigencia.

“Presidencia. En consideración el articulado. Se abre su discusión. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. ¿Aprueba la Comisión el articulado?

“Secretario. Ha sido aprobado el articulado, Presidenta.” (C 2, p. 33).

En certificación del 18 de agosto de 2006, expedida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se expresa que el proyecto fue “discutido y aprobado por la Comisión el día 13 de diciembre de 2005, según acta N° 27 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta N° 39 de 2006. Así mismo, me permito certificar que el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congresistas).” (CPrin, p. 120)

- En el Acta No. 232 del 31 de mayo de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 del 27 de junio de 2006 (pp. 12 y 22-24), se da fe de que el proyecto fue considerado y aprobado (CPrin, pp. 217 y 207-209). En la página 18 de la Gaceta aparece una certificación del Secretario acerca de que existía quórum decisorio. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 219 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación, luego de anunciarse que el proyecto tenía once artículos y que había una proposición para el artículo 6°:

“Dirección de la Presidencia (...): Con excepción del artículo 6°, se somete a consideración de

la Honorable Cámara de Representantes el articulado, se abre a discusión, continúa, anuncio se va a cerrar, queda cerrado, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes el articulado del proyecto?

“Secretario General (...) informa: Ha sido aprobado, señor Presidente. “Dirección de la Presidencia (...): ¿Cuál es la proposición del artículo 6°?

“Intervención de la honorable Representante Myriam Paredes Aguirre: La proposición es aumentar un párrafo al artículo 6°, para efectos de evitar suspicacia en cuanto a la reposición de votos, que diga: ‘El Consejo Nacional Electoral, reglamentará lo pertinente, conforme a las normas vigentes.’

“Dirección de la Presidencia (...): Con esa aditiva al artículo 6° se abre la discusión, continúa, anuncio que se va a cerrar, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes el artículo 6° con el párrafo aditivo de la Representante Myriam Paredes?

“Secretario General (...) informa: Ha sido aprobado, señor Presidente, rogamos pasarla por escrito.” (CPrin, p. 208).

De acuerdo con una constancia expedida, el 24 de octubre de 2006, por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la Sesión Plenaria se hicieron presentes ciento cuarenta y un (141) Honorables Representantes” y el proyecto fue considerado y aprobado “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.”

- En el acta N° 235 del 13 de junio de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006 (pp. 9 y 13), se consignó que el informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 229 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

“Dirección de la Sesión por la Presidencia (...): Se somete a consideración el Informe de Conciliación. Se abre su discusión. Anuncio que se va a cerrarse. Queda cerrada. ¿Aprueba la Cámara?

En certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el 6 de septiembre de 2006, se afirma:

“En Sesión Plenaria del día 31 de mayo de 2006, se sometió a discusión y votación el articulado y el título del proyecto de ley en mención, aprobándose con modificaciones. Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 232 de mayo 31 de 2006.

“El proyecto de Ley en comento se aprobó con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 141 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 232 de mayo 31 de 2006 (Gaceta 219/06 – páginas 4, 5, 18, 22 y 24).

“El informe de conciliación fue aprobado el día martes 13 de junio de 2006, con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 235 de junio 13 de 2006 (Gaceta 229/06 – páginas 3, 4, 12 y 13), previo su anuncio en Sesión Plenaria el día 7 de junio de 2006, según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 234).” (CPrin, p. 122).

- En el acta N° 55 del 14 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 232 del 12 de julio de 2006, pp. 3 y 5-6, se expresa que el informe de conciliación de la Comisión Accidental fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 232 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación: “Leído y cerrada la discusión del Informe de Conciliación, la Presidencia lo somete a consideración y ésta le imparte su aprobación.” (C 1, p. 52).

En certificación elaborada por el Secretario General del Senado de la República, el día 20 de junio de 2006, se manifiesta: “En sesión Plenaria del H. Senado de la República del día miércoles catorce (14) de junio de año dos mil seis (2006) fue considerado y aprobado por unanimidad el informe de la Comisión de Mediación (...) La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretario General de esta Corporación, en esta misma Sesión Plenaria y con el quórum constitucional correspondiente...” (CPrin, p. 110).

9. En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte Constitucional examine detenidamente si en todos los momentos en que se aprobó el proyecto se cumplió efectivamente con la mayoría requerida para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria (mayoría absoluta de los miembros de cada Comisión o Cámara). También se queja expresamente de que de las actas de las sesiones y de las certificaciones expedidas por los Secretarios respectivos en relación con la votación del proyecto en la Comisión Primera del Senado y en la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara no se deduce con

claridad cuál fue el desarrollo de la votación, es decir cuántos congresistas votaron a favor y en contra del proyecto. Lo mismo afirma con respecto a la votación en las Plenarias del Informe de Conciliación.

En relación con la votación en la Comisión Primera del Senado de la República manifiesta la Vista Fiscal que en el acta y la certificación se menciona que el proyecto fue aprobado por unanimidad, con el voto afirmativo de 14 senadores. Al respecto manifiesta que dado que esa Comisión cuenta con 35 miembros, todos ellos deberían haber votado en forma afirmativa para que hubiera sido aprobado por unanimidad. Sobre este punto es importante aclarar, en primer lugar, que la Comisión Primera del Senado cuenta en realidad con 19 miembros. Por otra parte, en el acta de la sesión se menciona que el proyecto fue aprobado con el voto afirmativo de los 14 senadores presentes, es decir por unanimidad de los congresistas concurrentes. Por esta razón, no ve la Corte motivo de reproche contra la votación sostenida en la Comisión Primera del Senado.

Acerca de las otras votaciones, cabe decir que existe constancia clara acerca de que en la Comisión Primera y la Plenaria del Senado la aprobación del proyecto fue por mayoría absoluta. Además, en las certificaciones pertinentes se hace mención de los votos emitidos a favor y en contra. En el caso de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la certificación dice que se aprobó el proyecto y que “el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congresistas)”, lo que indica que solamente dejó de participar un miembro de esta Comisión en la votación. A su vez, en la Plenaria de la Cámara de Representantes se encuentra que el Secretario certifica que existía quórum decisorio, que en la sesión se hicieron presentes 141 Representantes y que el proyecto se aprobó “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.” De la misma manera, sobre la aprobación del informe de la Comisión de Conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes obra constancia de que ella se realizó con “el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes.” Finalmente, la aprobación del mismo informe en la Plenaria del Senado de la República fue por unanimidad y para ello se contó “con el quórum constitucional correspondiente.”

El Procurador objeta que en varias de las actas y las sesiones no se especificó con claridad cuántos congresistas habían votado a favor y cuántos en contra. Al respecto cabe manifestar que la Corte Constitucional ya ha definido que para demostrar que un determinado proyecto

fue aprobado por la mayoría absoluta es suficiente que se certifique que había quórum decisorio y que se surtió la votación ordinaria,⁶ siempre y cuando ningún congresista haya solicitado la verificación posterior. Al respecto se señaló en la sentencia C-179 de 2002:

“La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio (n.e. decisorio), es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior.” ⁷

Luego, en la sentencia C-037 de 20048, en la cual se analizó el proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, se expresó al respecto:

“Tratándose de leyes estatutarias, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-179 de 2002, en la medida en que se haya acreditado la existencia de quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional⁹, la aprobación en votación ordinaria, si nadie solicita verificación o deja constancia de voto negativo, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, así no haya habido constatación sobre ese hecho, y de tal modo debe ser certificado por los secretarios, quienes incumplen con su función cuando se limitan a remitir a la respectiva acta y omiten certificar si la aprobación del proyecto se cumplió en las condiciones previstas en la Constitución.”

Por otro lado, es importante anotar que el hecho de que sean imprecisas algunas de las certificaciones expedidas por los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las cámaras legislativas no es determinante para poder asegurar que en el trámite de un proyecto se incumplió el requisito de las mayorías exigidas para la aprobación del mismo. En estos casos, las respectivas certificaciones deberán ser analizadas en conjunto con las actas de las sesiones, consignadas en la Gaceta del Congreso.

Pues bien, la aplicación de los criterios antes señalados a la secuencia de aprobación del proyecto que ha sido descrita conduce a la Corte a la conclusión de que en este punto no se

violó la Constitución. Durante el trámite del proyecto sí se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta para los proyectos de ley estatutaria. En todos los casos se certificó que existía quórum decisorio o el quórum requerido constitucionalmente y que el proyecto había sido aprobado. Así mismo, en ningún caso los congresistas participantes en la votación solicitaron la verificación del quórum o dejaron constancia del voto negativo. De esta manera, debe entenderse que en todas las oportunidades se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta.

La publicación de las ponencias y los textos aprobados y el transcurso de los plazos establecidos entre los debates

10. De la misma manera, las respectivas ponencias fueron publicadas con antelación a cada uno de los debates y se cumplió con el requisito de la publicación del texto final aprobado en cada Cámara Legislativa. Al respecto se lee en el expediente:

- La ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, pp. 4-6. (C 1, pp. 5-8).
- El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 742 del 27 de octubre de 2005, p. 6. (C 1, p. 17).
- El texto definitivo al proyecto de ley N° 01 de 2005, Senado, aprobado por la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 816 del 16 de noviembre de 2005, p. 6 (CPrin, p. 64).
- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 858 del 2 de diciembre de 2005, pp. 8-10 (C 2, pp. 11-13).
- El texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 91 del 28 de abril de 2006, p. 61 (C 2, p. 112)
- El informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta No. 91 del 28 de abril de 2006, pp. 57-61 (C 2, pp. 108-112)

-El texto del proyecto aprobado en Segundo Debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 235 del 19 de julio de 2006, pp. 4-5 (C 2, p, 123-124)

- El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso 179 del 9 de junio de 2006, p. 20, y 191 del 13 de junio de 2006, p. 27, referidas respectivamente a las actividades de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (C 2, p. 20. y C 1, p. 46, respectivamente).

11. En el trámite también se cumplió con las exigencias establecidas en el primer inciso del artículo 160 de la Constitución acerca de que entre el primero y el segundo debate en cada Cámara Legislativa debe transcurrir un lapso no inferior a 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación de la discusión en la otra debe mediar un término mínimo de 15 días:

- Entre la aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado - el día 27 de septiembre de 2005 - y la aprobación del mismo en la Plenaria del Senado - el día 2 de noviembre de 2005 - transcurrió un plazo superior a 8 días.

- Entre la aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado - el día 2 de noviembre de 2005 - y la iniciación del debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes - el día 13 de diciembre de 2005 -transcurrió un término superior a 15 días.

- Entre la aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes - el día 13 de diciembre de 2005 - y la aprobación del mismo en la Plenaria de la Cámara de Representantes - el día 31 de mayo de 2006 - transcurrió un plazo superior a 8 días.

La exigencia sobre el anuncio previo acerca de que el proyecto será sometido a consideración y votación

12. El inciso final del art. 160 de la Constitución (art. 8 del A.L. 01 de 2003) prescribe que “[N]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

El trámite del proyecto en el Congreso de la República con relación al anuncio previo es el siguiente:

- Para el debate y aprobación en la Comisión Primera del Senado de la República, efectuados el 27 de septiembre de 2005: En el acta N° 12 del 20 de septiembre de 2005 de la Comisión Primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005, se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 - Senado (p. 4). Dado que el proyecto no se pudo debatir en esa ocasión, se decidió incluirlo dentro de los proyectos que se someterían a discusión y votación en la próxima sesión (p. 16).

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “La Secretaría da lectura a los proyectos que la Presidencia someterá a discusión y votación en la próxima sesión...” Y luego de relacionar los proyectos que se debatirían en la próxima sesión se expresó: “Siendo las 11:45 a.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 21 de septiembre de 2005 a las 10:00 a.m.” (C 3, pp. 38 y 50).

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión...” Y luego de relacionar los proyectos que se debatirían en la próxima sesión expresó el Presidente: “Muchas gracias señor Secretario, como usted ven tenemos una agenda bastante completa para mañana, más de 20 proyectos para discutir y aprobar.” (C 1, pp. 166-167).

- Para el debate y aprobación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, efectuados el 13 de diciembre de 2005: En el acta N° 26 del día 6 de diciembre de 2005 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 8 del 6 de enero de 2006 se observa que el proyecto de ley 207 de 2005-Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos, se encuentra dentro del orden del día (p. 28). En vista de que se había desintegrado el quórum decisorio se decidió aplazar su discusión y votación para la próxima sesión (pp. 39-40).

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “Presidente, se ha desintegrado el quórum decisorio, tenemos quórum deliberatorio. Por instrucciones suyas

anunciamos para la próxima sesión los siguientes proyectos... Con esos proyectos, Presidenta, se anuncian para la próxima sesión para votación y discusión.” Y la Presidenta expresó: “Gracias Secretario, se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.” (C 4, pp. 42-43).

- Para el debate y aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, efectuados el 31 de mayo de 2006: En el acta N° 231 de la Sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes, del día 30 de mayo de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 201 del 15 de junio de 2006, pp. 8-9, se anunció que en la sesión del día siguiente se trataría el proyecto de ley 207 de 2005 – Cámara.

El anuncio sobre el proyecto se hizo de la siguiente forma: “Señor Presidente (...) me permito cumplir su instrucción dada a esta Secretaría, de anunciar los proyectos para el día de mañana a las dos de la tarde...” (C 2, pp. 190-191).

- Para la aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes del informe de conciliación, efectuada el 13 de junio de 2006: En el acta 234 del día 7 de junio de 2006 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 220 del 27 de junio de 2006, se relacionan, en la página 23, los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentran las “actas de conciliación 207 de 2005 Cámara, 034 de 2005 Senado, 134 de 2004 Cámara, 297 de 2005 Senado”.

El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así: “Señor Secretario, sírvase anunciar los proyectos y los asuntos que trataremos en la Sesión Plenaria del próximo martes (...) Estos proyectos se anuncian de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, en los términos que serán discutidos y votados en la próxima sesión de la Cámara de Representantes... Han sido anunciados los proyectos, asuntos y actas de conciliación a tramitarse en la próxima plenaria señor Presidente” (C 2, p. 30)

- Para la aprobación en la Plenaria del Senado de la República del informe de conciliación, efectuada el 14 de junio de 2006: En el acta N° 54 del 13 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 se anuncia (p. 52) que dentro de los proyectos con informe de conciliación que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión se encuentra el proyecto de ley N° 034 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara 5 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara.

El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión... La Presidenta manifiesta: Hay 8 proyectos y tres conciliaciones señores Senadores, yo pensé que habíamos evacuado casi toda la agenda, pero quedan unos proyectos para mañana.” (C 5, p. 53).

13. Ahora bien, en su concepto el Procurador General de la Nación considera que dentro del trámite no se cumplió en dos ocasiones con la obligación de anunciar previamente el debate y votación del proyecto. Al respecto menciona que en los anuncios previos para el primer debate en el Senado y en la Cámara de Representantes se convocó a las respectivas Comisiones Primeras para realizar al día siguiente la consideración y votación del proyecto. Sin embargo, en los dos casos las Comisiones no sesionaron al día siguiente, sino varios días después. De esta manera, la votación no se efectuó en la fecha anunciada, sino en la primera sesión realizada efectivamente después del anuncio. La Vista Fiscal considera que con ello se incumplió lo establecido por el inciso final del artículo 160 de la Constitución.

Lo primero que habría que anotar sobre este punto es que la censura del Procurador apunta a una situación que hasta ahora no había sido analizada por la Corte. Ciertamente, lo novedoso en este caso es que los dos anuncios mencionados por el representante del Ministerio Público fueron bien formulados, en el sentido de que en ellos se especificó con claridad cuándo sería sometido a votación el proyecto.

En el caso del anuncio para la votación en la Comisión Primera del Senado de la República, la Secretaría dio lectura “a los proyectos que la Presidencia someterá a discusión y votación en la próxima sesión...” y, luego, la Presidencia precisó la fecha de la próxima sesión al convocar a la Comisión “para el día miércoles 21 de septiembre de 2005 a las 10:00 a.m.” (C 3, pp. 38 y 50).

Por su parte, en el caso del anuncio para la votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Secretaría anunció “para la próxima sesión los siguientes proyectos ...” y, después, la Presidenta de la Comisión especificó el día de la sesión al expresar: “(...) se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.” (C 4, pp. 42-43).

Como se advierte, en las dos situaciones los secretarios de las Comisiones manifestaron que

en la “próxima sesión” se discutiría y votaría el proyecto y, a continuación, los presidentes de las Comisiones especificaron con claridad cuándo sería esa próxima sesión. Es decir, en este caso la Corte no se encuentra frente a situaciones en las que la fecha de la siguiente sesión no está determinada, puesto que, después del anuncio hecho por los dos secretarios, los presidentes de las dos Comisiones procedieron a establecer con claridad total cuándo sería la próxima sesión.

En vista de lo manifestado, se puede concluir que en este caso la Corte se encuentra ante una situación nueva. Los anuncios de los secretarios y los presidentes de las Comisiones Primeras acerca de cuándo se votaría el proyecto se complementaron, sin contradecirse entre sí, para determinar, con certeza absoluta, la fecha de la sesión en la que se debatiría y votaría el proyecto. De esta manera, en ninguno de los dos casos se presentó un rompimiento en la cadena de anuncios.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, la votación no se realizó en los dos días indicados. Es por eso que el Procurador considera que en esas dos situaciones se incumplió con la obligación constitucional referente al anuncio previo sobre la fecha de votación de los proyectos.

Al respecto es importante anotar que, tal como le fue informado a esta Corporación por las secretarías de las dos Comisiones Primeras, en los días señalados en los anuncios no se realizó la votación sobre el proyecto, porque no se realizó ninguna sesión. De esta manera, el orden del día fijado para esos días fue trasladado a la primera oportunidad en que volvieron a sesionar las dos Comisiones. El mismo Procurador reconoce que en los dos casos la votación no se pudo adelantar en los días anunciados, por cuanto en esas fechas no hubo sesión. También señala la Vista Fiscal que en las dos situaciones la discusión y votación del proyecto se llevó a cabo en la primera sesión realizada después del anuncio, es decir, en la “próxima sesión.”

La secuencia de las actas permite deducir también que los proyectos no fueron votados en las fechas indicadas porque en ellas no hubo sesión, y que las dos Comisiones procedieron a considerar y aprobar el proyecto en la primera sesión celebrada después de los anuncios. Obsérvese que el anuncio en la Comisión Primera del Senado fue realizado el día 20 de septiembre de 2005, como consta en el acta N° 12, publicada en la Gaceta del Congreso N° 757 de 2005. Pues bien, la votación se realizó el día 27 de septiembre de 2005, como consta

en el acta N° 13, publicada en la Gaceta del Congreso 758 de 2005. A su vez, el anuncio en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue realizado el día 6 de diciembre de 2005, como consta en el acta N° 26, publicada en la Gaceta del Congreso N° 8 de 2006. Pues bien, la votación se realizó el día 13 de diciembre de 2005, como consta en el acta N° 27, publicada en la Gaceta del Congreso 39 de 2006. La continuidad en la numeración de las actas de las dos Comisiones Primeras permite concluir que, si bien la discusión y votación del proyecto no se realizó en las fechas indicadas en los anuncios, la aprobación del mismo se practicó en la primera ocasión en que las dos Comisiones volvieron a sesionar.

Lo cierto es, entonces, que tan pronto pudieron reunirse de nuevo las dos Comisiones se cumplió con lo establecido en lo anunciado anteriormente para la siguiente sesión. Esto indica que no se vulneró el principio de la consecutividad en el anuncio de la discusión y votación del proyecto, por cuanto el orden del día que se había previsto se desarrolló en la primera ocasión en que pudieron sesionar las Comisiones, es decir, en la “próxima sesión.” De esta manera, puede concluirse que en las dos situaciones anotadas sí se cumplió con el objetivo de la norma, cual es el de darle certeza al orden del día de la siguiente reunión, con el fin de que los miembros de las Comisiones o de las Plenarias estén al tanto de lo que se va a debatir y a votar en cada sesión, y no sean sorprendidos con la inclusión de proyectos cuya consideración y votación no había sido anunciada. El hecho mismo de que las votaciones se hubieran efectuado en un ambiente de calma, sin que ningún congresista expresara protestas, indica que en las dos ocasiones se cumplió con la finalidad de la norma.

Las razones anteriores conducen a esta Corporación a declarar que durante el trámite del proyecto de ley estatutaria que se analiza sí se cumplió con el anuncio previo que establece el inciso final del art. 160 de la Constitución.

El trámite del proyecto en una sola legislatura

14. El artículo 153 de la Constitución y el numeral 1° del artículo 208 de la Ley 5ª de 1992 establecen que los proyectos de ley estatutaria deben ser tramitados en una sola legislatura. La legislatura consta de dos períodos de sesiones ordinarias (C.P., art. 138), el primero de los cuales corre entre el 20 de julio y el 16 de diciembre, mientras que el segundo transcurre entre el 16 de marzo y el 20 de junio. Esto indica que el proyecto debió ser aprobado en el período que se extiende entre el 20 de julio y el 20 de junio del año posterior.

En el presente caso el proyecto de ley estatutaria inició su trámite en el Congreso el día 28 de julio de 2005, cuando fue radicado en la Secretaría del Senado de la República. El curso del proyecto en el Congreso de la República terminó el día 14 de junio de 2006, cuando fue aprobado el informe presentado por la Comisión de Conciliación en la Plenaria del Senado de la República. Por lo tanto, este requisito se cumplió debidamente.

Observancia del principio de unidad de materia

En el presente caso se observa que los 11 artículos del proyecto están dirigidos a regular lo relacionado con la elección directa de los representantes por Colombia al Parlamento Andino. Así, el artículo 1° determina el objeto del proyecto, que consiste en determinar que los representantes al Parlamento Andino serán cinco y que ellos serán elegidos mediante sufragio universal y directo. Luego, el artículo 2° dispone que, mientras no se dicte un régimen electoral uniforme para todos los países, la ley electoral colombiana regirá esas elecciones. A continuación, los artículos 3 a 9 regulan aspectos particulares de la elección, relacionados con las calidades que deben reunir los candidatos; sus deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; la inscripción de candidaturas; la reposición de votos; la fórmula de conversión de los votos en escaños y el proceso de adjudicación de las curules; la fecha de las elecciones y el período; y la declaración de elección de los titulares. Finalmente, el artículo 10 establece que para suplir los vacíos normativos se habrá de acudir a las normas que reglamentan la elección de los Senadores de la República.

De esta manera, se concluye que el proyecto está en armonía con el principio de unidad de materia.

Observancia de los principios de identidad y consecutividad

16. El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución dispone que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.” Con base en ello, en la jurisprudencia de esta Corporación se ha establecido que en el trámite parlamentario debe atenderse a los principios de identidad y consecutividad. Sobre estos dos principios se señaló en la sentencia C-307 de 2004,10 lo siguiente:

“De conformidad con el principio de identidad, debe existir una clara correspondencia entre

el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley. Este principio, que tenía un sentido rígido en vigencia de la anterior Constitución, fue morigerado por la Constitución de 1991, al permitir que a lo largo de los debates se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias. 11

“A su vez, conforme al principio de consecutividad para que un proyecto se convierta en ley se requiere que, salvo las excepciones de origen constitucional, sea aprobado en cuatro debates: 1º) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º) en la Sesión Plenaria, luego, 3º) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º) en su Plenaria. Sobre este particular ha dicho la Corte que “... en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.”¹² A su vez, cuando existan discrepancias entre lo aprobado por las Cámaras, éstas integraran comisiones de conciliación para que adopten el texto que se llevará nuevamente a segundo debate en la plenaria de cada Cámara. (Artículo 161 C.P.)”

En este caso es claro que el principio de identidad fue respetado durante el trámite del proyecto de ley. El proyecto aprobado finalmente corresponde casi en su totalidad al proyecto presentado el 28 de julio de 2005 por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Espeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Las únicas variaciones introducidas al proyecto de ley original son la supresión del artículo 7º inicial y las modificaciones practicadas al actual artículo 6º, todo lo cual no se aparta del propósito ni del contenido básico del proyecto inicial.

17. Por otra parte, los cambios introducidos en el artículo 6º se hicieron en consonancia con el principio de consecutividad. En el proyecto inicial el artículo 6º establecía que no habría reposición de votos:

“Artículo 6º. Reposición de votos. Los candidatos elegidos y no elegidos al Parlamento Andino no tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

En el debate surtido en la Comisión Primera del Senado de la República se decidió que sí debía haber reposición de votos, razón por la cual se decidió suprimir el mencionado artículo 6°.

Luego, en la Plenaria del Senado de la República se resolvió incorporar nuevamente el tema de la reposición de votos en el proyecto, pero en esta ocasión para afirmar que sí tendría lugar en estas elecciones:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

Este texto fue conservado hasta el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el cual se aprobó introducirle un párrafo al artículo 6°:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

“Párrafo. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo pertinente conforme a las normas vigentes.”

En vista de que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes difería del texto acordado en la Plenaria el Senado de la República se conformó una Comisión de Conciliación, la cual decidió acoger el texto aprobado en el Senado de la República, que reza:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

Como se deriva de la anterior exposición, el trámite del proyecto cumplió con los requerimientos del principio de consecutividad.

La exigencia del estudio del impacto fiscal del proyecto, al tenor del art. 7 de la Ley 819 de 2003

18. En el año 2003 fue dictada la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras

disposiciones.” Los dos primeros capítulos de la Ley están destinados a establecer “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (cap. I) y “normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (cap. II).

El artículo final del capítulo I de la Ley, el art. 7, establece la obligación de analizar el impacto fiscal de todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo y de compatibilizarlo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que es elaborado por el Gobierno Nacional y aprobado por el Congreso de la República. Establece este artículo:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

19. En su concepto, el Procurador General de la Nación afirma que durante el trámite del proyecto no se cumplió con los requisitos establecidos por el mencionado art. 7 de la Ley 819 de 2003, razón por la cual considera que se vulneró el art. 151 de la Constitución Política. Por lo tanto, a continuación habrá de analizarse el trámite del proyecto por el Congreso de la

República en relación con este punto.

Al respecto es importante mencionar que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no tomó posición sobre esta afirmación, puesto que no intervino dentro de este proceso de revisión previa de constitucionalidad, a pesar de ser invitado para hacerlo. Tampoco participó dentro del trámite legislativo del proyecto de ley.

20. La primera anotación que cabe formular sobre este punto es que un proyecto de ley casi idéntico había sido tramitado ya en la legislatura que se inició el 20 de julio de 2004.¹³ En esa ocasión alcanzó a ser aprobado en el Senado de la República, pero finalmente naufragó en la Cámara de Representantes, por falta de tiempo. En el trámite del proyecto se propuso solicitarle al Ministro de Hacienda que rindiera su concepto sobre el proyecto. Mediante oficio UJ 1505 de 2004, remitido al Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República y publicado en la Gaceta del Congreso 321 de 2005, el Ministro de Hacienda expresó sobre el proyecto:

“Con el propósito de realizar una estimación del posible costo del nuevo tarjetón, hemos tomado como base los gastos en que incurrió la Registraduría para la elección de los candidatos al Senado, para lo cual se inscribieron 327 candidatos con un costo unitario de \$175 por tarjetón, equivalente a \$4.375.0 millones, con un censo electoral de 25 millones de votantes; gastos estos cuya fuente no está definida por el proyecto en estudio.

“De esta manera, en la exposición de motivos no se indica la fuente de ingreso adicional que permita el financiamiento de este proyecto, tal como lo dispone el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, el cual establece :

‘Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

‘Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...)’

“Sobre el particular es importante anotar que la posición del Ministerio se ha caracterizado por señalar en reiteradas ocasiones que el desequilibrio de las finanzas públicas ha sido factor determinante del deterioro de las condiciones económicas del país. La necesidad de financiar el déficit fiscal ha incidido de manera importante sobre variables clave del desarrollo, como el desplazamiento de la inversión privada, la pérdida de la competitividad internacional, el aumento insostenible del endeudamiento público y la limitada inversión pública, que conllevan, por lo tanto, al deterioro del crecimiento económico, al consecuente aumento del desempleo y, en general, al empobrecimiento de los colombianos.

“En virtud de lo anterior, este Ministerio se permite respaldar el proyecto de ley de la referencia, siempre y cuando, de conformidad con la Ley 819 de 2003 precitada, los honorables Senadores se sirvan determinar la fuente de recursos con la cual se financiarán las elecciones de los Representantes al Parlamento Andino, sin que ello implique recursos adicionales a cargo del Presupuesto General de la Nación.”

El concepto rendido aquella vez por el Ministerio de Hacienda condujo a que

en el debate en la Plenaria del Senado del proyecto de 2004 los Senadores Héctor Helí Rojas y Andrés González - ponente del proyecto - manifestaran:¹⁴

“Este proyecto, señor Presidente había estado pasando por algunas dificultades lamentablemente por su viabilidad desde el punto de vista fiscal, porque en el Gobierno y en el Ministerio de Hacienda se plantearon inquietudes sobre la manera de financiar los costos de esta elección, lo cual condujo a que los ponentes le hiciéramos unos ajustes y en ese sentido es muy importante que conste en el expediente de este proyecto, la carta recibida por parte del Ministerio de Hacienda en la cual se pone de presente cómo para esta elección no se incurriría en cierto tipo de gastos y es por eso que en el articulado del proyecto se señala claramente cómo para este tipo de elecciones, pues no obraría reembolso de gastos que sí ocurriría normalmente para cualquier tipo de elección.

“Por otra parte se preservan todas las demás instituciones propias a la elección de Senadores, mecanismo de la elección, los procedimientos, los requisitos de manera tal que en cuanto al texto original no hay mayores cambios en esta materia y lo único que yo llamaría la atención ante la Plenaria de este Senado es la limitación y la previsión fiscal para que este proyecto sea viable.

“En este mismo sentido la preocupación expresada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

“Señor Presidente, desde que se presentó en la Comisión Primera la propuesta de elección popular de los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, he tenido la preocupación apoyando, como apoyo, el proyecto de la parte financiera, es decir, si el Gobierno se ha comprometido a hacer las apropiaciones necesarias para organizar esas elecciones, para garantizar el pago de los emolumentos y las prestaciones que correspondan a los elegidos y los demás gastos que va a implicar elegir y tener esta representación en ese Parlamento Andino.

“Yo recibí una carta del señor Ministro de Hacienda en esa oportunidad, pero quisiera simplemente preguntar a alguno de los ponentes si en esta materia ha habido alguna nueva confirmación o mejor alguna confirmación o alguna nueva idea de parte del Gobierno con relación al tema de cómo se va a financiar esta elección, porque de lo contrario como advertíamos nos podemos quedar ahí con una ley escrita que no va a tener efectividad, entonces quisiera que alguno de los ponentes nos explique esta parte”.

“Haciendo uso de la palabra el honorable Senador ponente, Andrés González Díaz, responde:

“La inquietud del honorable Senador Héctor Helí Rojas, tuvimos la oportunidad, desde el momento en que él de manera muy precisa planteó esa inquietud, trasladar y conversar en el Ministerio de Hacienda y este Ministerio nos expresó en primer lugar, hizo claridad sobre los costos, cuál sería el valor del nuevo tarjetón con base en un análisis hecho a partir de los candidatos, con base en el censo respectivo y finalmente el Ministerio ha señalado que si bien existen dificultades fiscales para atender este proyecto si se tenían en cuenta algunas previsiones para reducir los costos, pues sería posible, en ese sentido el Ministerio dice que respalda el proyecto de ley siempre y cuando los Senadores señalen la fuente de recursos, tema que desde luego en este caso sería pues, no sería aplicable porque esto corresponde hacerlo por competencia constitucional en su iniciativa, a las autoridades de presupuesto que les han de traer a su vez al Congreso Nacional.

“Será en el presupuesto donde se señalan estas funciones pero lo que hemos acogido como recomendación del Ministerio de Hacienda es que no se daría el reembolso, no habría

reembolso de votos, lo cual reduciría los costos significativamente y sobre esa base nos han explicado que sería viable.

“Por eso entonces adjuntamos la carta del Ministerio de Hacienda, porque los costos simplemente sería la impresión del tarjetón por lo cual yo creo que podría dársele el curso pertinente, pero desde luego como a esto le faltan dos debates podemos afianzar aún más las previsiones para que antes de que se llegaran a realizar estas elecciones pudiésemos tomar las medidas del caso.

“Incluso, yo creo que sería muy prudente, señor Presidente, que oficiáramos al Ministerio de Hacienda y al Gobierno para que al momento de pensar en la elaboración del próximo presupuesto desde ya tome las medidas del caso para la financiación de lo que en este caso básicamente serían los costos del tarjetón.”

21. Como se indicó, el proyecto presentado en el año 2004 naufragó. Empero, con base en lo adelantado durante el trámite del mismo, en la exposición de motivos del proyecto radicado en 2005, cuya constitucionalidad se analiza en esta sentencia, se estableció expresamente que no habría reposición de votos y se manifestó acerca de los costos del proyecto:

“IV. Costos

“De conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Hacienda el costo total para llevar a cabo la elección de los Parlamentarios Andinos en la República de Colombia, de acuerdo con la base de los gastos en los que incurrió la Registraduría para la última elección de los candidatos al Senado, para lo cual se inscribieron 327 candidatos con un costo unitario de \$175 pesos por tarjetón, equivale a \$4.375 millones de pesos, con un censo electoral de 25 millones de votantes, teniendo en cuenta además que el proyecto contempla la no reposición de votos.” (Gaceta del Congreso 481 del 4 de agosto de 2005, p. 5; CP, p. 27).

Luego, en la Ponencia para primer debate en el Senado de la República, presentada por el Senador Andrés González Díaz, se anotó:

“3. Excepción

“De conformidad con la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no habrá reposición en dinero por los votos válidos que obtengan los candidatos al Parlamento Andino,

como sí ocurre con las campañas electorales para los Cuerpos Colegiados Nacionales. El tema fue debatido ampliamente en la legislatura anterior, y se concluyó que 'debido al desequilibrio de las finanzas públicas' no es conveniente hacer la reposición de dinero alguno. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respalda el Proyecto de Ley en referencia 'siempre y cuando, de conformidad con la Ley 819 del 2003, el Honorable Senado de la República determine la fuente de recursos con la cual se financiará las elecciones de los representantes al Parlamento Andino, sin que ello implique destinar recursos adicionales con cargo al presupuesto general de la Nación.' Se anexa a esta ponencia el oficio UJ 1505-04..." (Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, p. 6. (1, p. 8).

22. Sin embargo, en el debate surtido en la Comisión Primera del Senado de la República se discutió acerca de la decisión inicial de no conceder la reposición de votos, lo cual condujo finalmente a suprimir el artículo que negaba expresamente la reposición de votos para estas elecciones, decisión que entrañaba que sí existiría esa fórmula de financiación de las campañas electorales.¹⁵ Sobre las objeciones expresadas acerca de la no reposición de votos expuso el ponente Senador Andrés González:

"Sobre el tema de la financiación, yo comparto la tesis del senador Gaviria, yo en cuanto a su contenido estoy totalmente de acuerdo que no deberíamos hacer esa distinción, la propuesta que hacemos es realmente de tipo pragmático, estratégico, si ustedes me permiten la observación, es que aquí citamos al Ministro de Hacienda, nos envió una carta y nos señalaron como única vía, es decir, una de las vías aceptables sería ésta, pero yo creo que vale la pena la reflexión, es decir, aquí (...) estamos es ante un mandato constitucional que Colombia debe tener un Parlamento Andino, y que cabe la autorización de la elección directa de los representantes, vuelvo a leer el artículo 227 de la Constitución, nos señala claramente que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

"Yo creo que este mandato constitucional no nos somete al procedimiento de presupuesto y al presupuesto restrictivo que hay en la Constitución para un gasto común y corriente del Estado. No, aquí hay un mandato constitucional.

"Es como si nosotros en un momento supeditáramos la elección del Congreso a que este año

no hay presupuesto, no. Esa es una responsabilidad que le atañe al Gobierno, nosotros como Congreso debemos dar desarrollo a este mandato constitucional, y desde luego armónicamente con el Gobierno que ha expresado por la voz del Presidente de la República el interés de que Colombia sí participe en esa posibilidad, el manejo de relaciones internacionales, pero sería Senador Gaviria una decisión política que tomaríamos nosotros, yo repito, estoy de acuerdo con usted (...)

“Es que lo más lógico es que no hubiese esa restricción pero corremos el riesgo de que el Ministro de Hacienda por esa circunstancia se atravesase como ya lo hizo en la Cámara de Representantes, yo diría, bien podríamos tomarlo, yo estoy de acuerdo en que se haga y si el Ministro de Hacienda ustedes creen que insiste en ese tema pues lo hará en la Cámara de Representantes, pero le agregamos un riesgo al proyecto, yo no tengo ningún inconveniente en que lo tramitemos así si usted quiere quitando esa restricción y que el Gobierno Nacional la ponga de presente en la Cámara de Representantes.” (Gaceta del Congreso 758, p. 8 - C 3, p. 58).

Por lo tanto, en la ponencia para segundo debate del Senado de la República, se planteó que si habría reposición de votos:

“De conformidad con la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no habrá reposición en dinero por los votos válidos que obtengan los candidatos al Parlamento Andino, como sí ocurre con las campañas electorales para Cuerpos Colegiados Nacionales. (sic) El tema fue debatido ampliamente y se concluyó de acuerdo con la proposición presentada por el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz y de la mayoría de los honorables Senadores de la Comisión sí tendrán derecho a la reposición del valor de los votos válidos que obtengan los elegidos a conformar el Parlamento Andino. Pues con este proyecto de ley se está dando cumplimiento a un mandato constitucional y a acuerdos suscritos por el Gobierno colombiano con la Comunidad de Naciones Andinas, por lo tanto el artículo 6 del proyecto se ha modificado para efectos de esta ponencia.” (Gaceta del Congreso 742 de 2005, p. 5)

23. Durante el debate en la Plenaria del Senado de la República se discutió nuevamente sobre los costos que podría ocasionar la reposición de votos. Al respecto señaló el senador Oscar Iván Zuluaga:

“Yo quisiera hacer dos preguntas al Senador Andrés González sobre esto. Primero, por

ejemplo: ¿Si hay elecciones quiere decir que estos candidatos están sujetos, por ejemplo, al tema del financiamiento a recibir apoyo electoral, a que les reembolsen por los votos obtenidos?

“Segundo: A ellos, ¿quién les paga? (...)

“(...

“Me gustaría que me aclararan eso porque me parece que allí habría que si no está incluido aclararlo y eso podría pues requerir no se si está debidamente autorizado por ejemplo en ese caso por parte de Hacienda lo que signifique esos, esas responsabilidades y esas erogaciones económicas...” (Gaceta del Congreso N° 846, p. 19 - C 1, p. 90)

24. Finalmente, en la Plenaria de la Cámara de Representantes se debatió también acerca de los costos del proyecto. En esa ocasión, algunos Representantes preguntaron si se contaba con un concepto del Ministro de Hacienda acerca de la viabilidad del proyecto. Después de observar el expediente del proyecto se concluye que no, pero se afirma que el concepto se podría recoger durante el trámite posterior del proyecto - con lo cual se desconocía que ese era el último debate:

Intervención del honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo: pregunta:

“(...

“¿Cuánto cuesta en promedio, cuánto costaría la reposición de esos votos en cabeza de quienes están emulando? ¿A partir de cuántos votos tendrían derecho a la reposición? Y efectivamente entonces qué se ha previsto en términos de gasto fiscal para poder soportar esta erogación, que significa el reconocimiento de esa votación en cabeza de los colombianos que quieran y aspiren en estas condiciones.”

“Intervención del honorable Representante Álvaro Ashton Giraldo

“Sin duda que este es un proyecto muy importante, porque organiza el sistema de escogencia de los diferentes miembros de ese Parlamento Andino y de los demás Parlamentos que también por Constitución se han concebido.

“Mi preocupación va en el siguiente sentido, existen unas disposiciones legales vigentes, que determinan un concepto del Ministerio de Hacienda en relación con la apropiación presupuestal, a efecto de poder garantizar que ese proyecto pueda tener viabilidad presupuestal, como se quiere elegir unos parlamentarios, que seguramente van a tener una asignación y además de eso implican unos gastos de campaña y unos gastos de reposición; se hace indispensable conocer, cuál es el concepto del Ministerio de Hacienda en relación con la apropiación presupuestal que garanticen que ese proyecto sí pueda ser viable desde el punto de vista económico y presupuestal.

“Insisto, solicito señor Presidente si en la Mesa de la Secretaría hay un concepto del Ministerio de Hacienda en donde avala ese proyecto de ley, en atención que implica unos gastos.

“Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archbold

“Le solicito a la Secretaría que le responda al Representante Ashton si existe dentro del expediente.

“Secretario General, Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. Informa:

“Señor Presidente, revisado el expediente no.”

“(…)

“Intervención de la honorable Representante Myrian Paredes Aguirre

“De tal manera que con estas observaciones y dado que los Parlamentarios Andinos serían elegidos el próximo cuatrienio, o sea en el 2010, existe el tiempo suficiente y necesario para que el Gobierno pueda tomar las determinaciones y mediadas para el cumplimiento de esta ley.

“Intervención del honorable Representante Álvaro Ashton Giraldo

“Presidente con su venia, quiero decirle a la Parlamentaria Myrian Paredes que no estoy en contra del proyecto de ley; por el contrario, deseo que ese proyecto de ley tenga toda la fundamentación y el aval del Gobierno Nacional, a efectos de que no sea letra muerta.

“Si el autor y los ponentes se comprometen a solicitar al Ministerio de Hacienda el aval correspondiente, para los próximos debates, no tengo ningún problema.

(...)

“Intervención del honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo

“Doctora Paredes, hay un estimativo de esa reposición de votos según el artículo 6°. Reposición. los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos en los términos de esta ley.

“Creo que sería importante pues saber un monto aproximado de cuánto sería, de qué recursos estamos hablando y pienso que al igual que el doctor Álvaro Ashton, porque de lo contrario estaría supeditado a que después no se haga este tipo de reconocimientos.

“Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archbold

“Utilizando o siguiendo la línea pues de los Representantes Ashton y

Cuervo, donde se le solicita a los ponentes que en el curso de los siguientes debates logre que el Ministerio de Hacienda precise las cifras, continuamos con la discusión de la ponencia del informe con que termina la ponencia.

Intervención del honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda

“(…)

“(…) no olvidemos que se escogen cinco representantes en esta Institución y me acaba de dar el Ministerio de Hacienda una cifra absolutamente equivocada, desbordada, cómo va a comparar el Ministerio de Hacienda que la elección de cinco personas es equivalente a la elección de 266 personas, que son las que conforman el Congreso de Colombia (...) creo que ahí no hay responsabilidad fiscal.

Interpelación del honorable Representante Efrén Hernández Díaz

“Muchas gracias. Simplemente me parece que el dato que le dio el Ministerio de Hacienda, pues es un dato que hace imposible que nos embarquemos en esta propuesta que se está

haciendo, pero me gustaría que se precisara por qué vale lo mismo de 266 la elección de 5, cuando la sede es la ciudad de Santafé de Bogotá, en el Parlamento Andino y no están erogando gastos de viáticos y sostenimiento, etc.

Intervención del honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda

“Doctor Efrén, se refiere el Ministerio a la reposición de votos, o sea, que quienes participaron como aspirantes al Parlamento Andino tendrían derecho a una reposición de votos, por los votos que obtuviesen; está demostrado que en el Perú hubo unas elecciones recientes, donde el voto es obligatorio, los parlamentarios andinos llegaron allí con 22 mil votos.

“Vamos a suponer pues que en el caso más extremo sean 100 mil votos asociados al Parlamento Andino, a 2 mil o a 3 mil 400, eso da 3 mil millones de pesos en el extremo más grande; 300 me dicen, les decía ahora que eso no valdría más de mil millones, pero ellos trajeron una cifra mágica, la cifra que costó, o que va a costar la reposición de votos del Congreso de Colombia, de 266 Congresistas, eso no tiene nada que ver.

“Me parece que no es un buen mensaje que digamos que no haya reposición de votos para quienes aspiren al Parlamento Andino, creo señor Presidente que como está la ponencia está bien y no tenemos que tener en cuenta siempre lo que se nos dice, porque ya me di cuenta que hay funcionarios que hacen los cálculos bastante mal. El proyecto está bien, adecuado y es un gran mensaje de Colombia a la Comunidad Andina de Naciones; es un mensaje internacional importante, invito a mis compañeros a que apoyemos y aprobemos la ponencia presentada por la Doctora Myriam.”

25. De toda la exposición anterior se concluye que en la exposición de motivos y en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República sí se incluyó un estimativo acerca del impacto fiscal del proyecto de elección directa de los representantes al Parlamento Andino. Ese estimativo se fundaba en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda durante el trámite del proyecto que había sido radicado en 2004. Sin embargo, ni en la exposición de motivos ni en la ponencia para primer debate se estableció de dónde provendrían los recursos para cubrir el gasto fiscal que generaría el proyecto. Tampoco se manifestó nada acerca de la congruencia del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Además, el impacto fiscal anunciado no incluía la reposición de votos. Empero, como se ha visto, a partir del primer debate, que se surtió en la Comisión Primera del Senado de la República, se decidió que sí habría reposición de votos para los candidatos elegidos. Alguien podría entonces sostener que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, por lo menos desde la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República se debería haber incluido un estimativo de los costos fiscales que generaría el proyecto - ahora con reposición de votos -, además de que se debería haber determinado de dónde saldrían los recursos para atender los nuevos gastos.

Por otra parte, como se constató en el debate realizado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Ministerio de Hacienda nunca rindió concepto acerca de los costos del proyecto, su viabilidad financiera y su armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Precisamente, en vista de lo anterior, el Procurador General de la Nación conceptuó que el proyecto contenía un vicio insubsanable y que, por lo tanto, debía declararse que era inconstitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema.

26. La posición expuesta por el Procurador hace necesario que a continuación esta providencia se detenga en la jurisprudencia sentada por esta Corporación acerca de los requisitos establecidos para la Cámara de Representantes en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que la Corte no ha estudiado ninguna demanda de constitucionalidad contra el mencionado artículo. Sin embargo, en distintas sentencias se ha tenido que referir a él, en casi todos los casos con motivo de objeciones presidenciales elevadas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.

27. La primera sentencia que se ocupó de este problema fue la C-1113 de 2004¹⁶, referida a un proyecto aprobado por el Congreso, en el cual se autorizaba al Gobierno Nacional tanto “para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación apropiaciones necesarias” para poder ejecutar ciertas obras en el Municipio de Soledad, como para adoptar las medidas necesarias para que el Ministerio de Cultura pudiera hacer las inversiones necesarias para restaurar un Monumento

Nacional. El proyecto fue objetado por el Presidente de la República, por motivos de inconstitucionalidad. El Presidente argumentó, entre otras cosas, que en el trámite del mismo no se había acatado lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003.

En aquella sentencia la Corte expresó acerca de las disposiciones contenidas en el mencionado art. 7 de la Ley 789 de 2003:

“Ahora bien, dado que de acuerdo con dichas disposiciones i) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto debe hacerse explícito y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ii) que para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo atendiendo el referido Marco Fiscal de Mediano Plazo iii) que dichos requisitos están contenidos en una norma de naturaleza orgánica iv) que los artículos sub examine tienen por objeto la autorización de un gasto, es claro para la Corte que en el trámite del proyecto de Ley en que se contienen los referidos artículos ha debido en principio cumplirse con los requisitos señalados.”

Sin embargo, a renglón seguido anotó que el proyecto de ley y las ponencias para los dos debates en la Cámara de Representantes habían sido presentados antes de la fecha de promulgación de la ley, el 9 de julio de 2003, razón por la cual “mal podía exigirse el cumplimiento de un requisito establecido en una norma que entró a regir en una fecha posterior a la presentación y publicación de los referidos textos.”

También afirmó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley no eran aplicables para las ponencias presentadas en el Senado de la República, a pesar de que eran posteriores a la entrada en vigencia de la Ley, por cuanto para esos momentos

“no había sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno por el artículo 1º de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7º de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto.

“(..)

“En efecto, la posibilidad de cumplir con la exigencia señalada en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 suponía la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido como referente necesario para el análisis del impacto fiscal de las normas objetadas por el Gobierno, pero debido a que ello no era así, mal puede considerarse que el Congreso de la República desconoció dicho artículo 7º en el trámite del proyecto en que se contienen las normas objetadas.

“Esta sola consideración basta para concluir que la objeción formulada carece de fundamento sin que se haga necesario analizar los demás argumentos esgrimidos por parte del Congreso de la República para controvertir la objeción planteada en este sentido.

“En ese orden de ideas ha de considerarse infundada la objeción planteada contra los artículos 4º y 5º sub examine por la supuesta vulneración del artículo 7º de la Ley 819 de 2003.”

28. La anterior posición fue refrendada en la Sentencia C-500 de 200517, que versó sobre las objeciones presidenciales presentadas contra un proyecto de ley aprobado en el Congreso de la República, en el que se establecía que el Gobierno Nacional “podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la ejecución” de determinadas obras en el municipio de Nocaima, Cundinamarca.” Entre los reparos expuestos por el Presidente en su objeción por inconstitucionalidad del proyecto se encontraba el de que él había sido aprobado sin cumplir con las condiciones establecidas en el art. 7 de la Ley 819 de 2003. La Corte encontró infundada la objeción. En su providencia advirtió que en este caso se presentaba la misma situación que se había analizado en la sentencia C-1113 de 2004, pues el trámite en la Cámara de Representantes se había surtido antes de la promulgación de la Ley 819, y en el período en que cursó el proyecto en el Senado de la República no había sido todavía aprobado un Marco Fiscal de Mediano plazo.

29. Posteriormente, en las sentencias C-729 de 200518, C-072 de 200619 y C-929 de 200620 se determinó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley 819 no eran aplicables a los proyectos que objetaba en esas ocasiones el Presidente de la República, por cuanto para la época en que se presentaron las iniciativas de ley todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto se indicó en la sentencia C-929 de 2006 que “la jurisprudencia constitucional ha expresado que si se tiene en cuenta que el Marco Fiscal de

Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley.”²¹

30. En otras dos sentencias la Corte ha desestimado con argumentos distintos las objeciones presidenciales elevadas contra proyectos de ley aprobados por el Congreso de la República, por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Así ocurrió en la sentencia C-874 de 2005.²² En esa providencia la Corte analizó las objeciones presentadas por el Presidente contra varias normas de un proyecto de ley aprobado por el Congreso²³, por cuanto no se habría cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819. La Corte estableció que, en junio de 2004, el Gobierno Nacional había presentado ante las Comisiones Económicas del Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual indicaba que el proyecto de ley debía haber cumplido los requisitos establecidos en el mencionado art. 7.

Después de analizar el expediente legislativo, la Corte concluyó que “en el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se incluyó expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto de ley, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, cumpliendo así lo señalado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.”

A continuación se ocupó del reproche presentado acerca de que ni el Congreso había solicitado el concepto del Ministro de Hacienda ni el Ministro se había pronunciado sobre el proyecto. Al respecto recalcó que el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso:

“Por lo tanto, cuando por virtud de la ley corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones, relacionado con el trámite de un proyecto de ley, su no cumplimiento no puede constituirse en una irregularidad que afecte el trámite de la misma. En efecto, una omisión de un Ministro del Ejecutivo en el debate legislativo de un proyecto de ley no puede terminar atribuyéndose a otra rama del poder

público, como lo es en este caso la legislativa, pues, de aceptarse dicha consecuencia, sería desconocer la autonomía de que está revestida el Congreso en el ejercicio de su función legislativa y bajo el amparo del principio de separación de poderes y respecto del principio democrático.

“Tampoco debe olvidarse, como lo recordó recientemente esta Corte²⁴, que la iniciativa en el gasto público es de la órbita del Congreso de la República y no solamente del Gobierno Nacional y la inclusión del gasto en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno Nacional por lo que el Congreso no le puede impartir órdenes o deberes a este respecto. Lo anterior, entre otros factores, viene a denotar la importancia del principio democrático en materia de iniciativa en el gasto público.

“Observado los antecedentes legislativos²⁵ al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el Congreso²⁶), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas que como se indicó no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro²⁷, no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público²⁸ tienen soporte en la omisión del Gobierno, incumplimiento que no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial.

31. Luego, en la Sentencia C-856 de 2006²⁹ se analizaron las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad elevadas contra varias normas del proyecto de ley “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones.”

Entre las objeciones expuestas se encontraba la de que en el trámite del proyecto no se había cumplido con los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, a pesar de que el proyecto contenía una serie de normas que incluirían mandatos de gasto para el Gobierno Nacional en materia de apoyo a la actividad teatral.

En la sentencia se citó un aparte de la providencia C-072 de 1996, en el cual se manifestaba que el requerimiento general establecido en el art. 7 de la Ley 819 tenía tres connotaciones importantes: “Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley.”

Con base en lo anterior, la Corte encontró que, en realidad, la casi totalidad de las normas objetadas por incumplimiento de los requisitos del art. 7 de la Ley 819 no ordenaban un gasto, sino que hacían alusiones genéricas sobre el apoyo del Estado a las actividades teatrales, razón por la cual no les era aplicables las condiciones establecidas en el mencionado art. 7:

“A juicio de la Corte, del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público. En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal.

“Inclusive, podría argumentarse válidamente que las normas objeto de censura por parte del Ejecutivo son apenas desarrollo legislativo de los artículos 70 y 71 de la Carta Política, que imponen al Estado los deberes de promover y fomentar el acceso a la cultura en todas sus formas; y crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las

distintas manifestaciones culturales. Por ende, en la medida en que las normas objetadas no contienen mandatos imperativos al Gobierno para la ejecución de gasto público y, en últimas, reafirman fines estatales previstos por el Constituyente, no es viable afirmar su contradicción con las normas orgánicas en materia presupuestal.”

Al mismo tiempo, la Corte encontró que una norma específica del proyecto sí constituía “una limitación concreta a la competencia en cabeza del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto, prevista en el artículo 346 Superior”, puesto que ordenaba que “la partida presupuestal destinada a la financiación de salas concertadas [de teatro] del Ministerio de Cultura sea reajustada en un porcentaje no inferior al índice de precios al consumidor.” Por esta razón, consideró que para la aprobación de esa norma sí se debía haber cumplido con el procedimiento establecido en el art. 7 de la Ley 819, razón por la cual la objeción presidencial sobre esa norma sí era fundada.

De esta manera, la Corte concluyó acerca de esta objeción:

“(…) la Corte ha previsto que las normas objetadas por el Gobierno en razón del incumplimiento de lo previsto en el artículo 154 C.P. contienen simples alusiones genéricas sobre el apoyo financiero a las actividades teatrales y escénicas y a las personas involucradas en esa disciplina. Normas de esta naturaleza, se concluyó, en nada interfieren ni en las competencias del Ejecutivo para la definición del contenido del proyecto de ley de presupuesto (artículo 346 C.P.), ni en la aplicación de las disposiciones orgánicas que regulan la actividad presupuestal (artículo 151 C.P. y Ley 819/03).

“Conforme lo expuesto, no es viable inferir que los artículos objetados en sí mismos considerados, ordenen gasto público. En efecto, las normas analizadas no prevén erogaciones concretas a cargo del Estado para el cumplimiento de fines igualmente específicos, sino que, con excepción del parágrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley, disponen deberes generales de financiación, cuya materialización presupuestal deberá someterse a las normas orgánicas sobre presupuesto, entre ellas a la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al que hace referencia el artículo 1º de la Ley 819/03. En consecuencia, el requisito contemplado en el artículo 7º de la Ley Orgánica de Presupuesto no resulta exigible para el caso del trámite legislativo de las normas contenidas en el proyecto de ley examinado, por lo que las objeciones presidenciales sobre el particular

resultan infundadas.

“Como se anotó, las consideraciones anteriores no son aplicables para el caso del párrafo 3º del artículo 4º del proyecto de ley sujeto a examen. En este evento concreto se encuentra que existe una orden al Ejecutivo destinada al reajuste, en un porcentaje equivalente al IPC, de los presupuestos anuales de las salas concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura; mandato que, de acuerdo con lo expuesto, constituye una interferencia indebida del Congreso en la competencia del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto. En ese sentido, la objeción presidencial sustentada en la vulneración del artículo 151 C.P., resulta fundada para esta norma en específico y así habrá de declararse en la parte resolutive de la presente decisión.”

32. Como se observa, en sus primeras sentencias sobre la aplicación de las condiciones establecidas en el art. 7 de la Ley 819 de 2003 la Corte determinó que las disposiciones del artículo todavía no eran exigibles al Congreso de la República, por cuanto el Gobierno Nacional todavía no había dictado el marco fiscal de mediano plazo. Ello a pesar de que manifestó que, en principio, la aprobación de los artículos que autorizaban gasto público en los proyectos objetados por el Presidente debía haberse ceñido a lo dispuesto en el art. 7.

Posteriormente, en la sentencia C-874 de 2005, la Corte afirmó, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 - en el sentido de conceptuar acerca del impacto fiscal del proyecto y su adecuación con el marco fiscal de mediano plazo - no afecta la validez de un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Congreso de la República con el cumplimiento de todas las formalidades.

Finalmente, en la sentencia C-856 de 2006, la Corte afirmó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios. Con base en esta precisión, definió que la mayoría de las objeciones presentadas a este respecto contra el proyecto de ley del teatro colombiano eran infundadas, puesto que las normas atacadas no constituían mandatos imperativos de gasto para el Gobierno Nacional, sino simples alusiones generales sobre el apoyo que debía dar el Estado a las actividades teatrales, de manera tal que el Gobierno quedaba en libertad para definir el contenido del proyecto de ley de presupuesto.

33. Ahora bien, en el caso presente la Corte encuentra que desde el año 2004 el Gobierno ha venido presentando el marco fiscal de mediano plazo al Congreso para su estudio y discusión.³⁰ Por esta razón, en esta ocasión no tiene cabida el argumento acerca de que el art. 7 de la Ley 819 de 2003 no es aplicable al proyecto de ley bajo estudio.

Por otra parte, en este caso no se puede decir que las normas del proyecto que se analiza – y de manera muy especial el artículo 6 – no obligan al Gobierno Nacional a incluir en el Presupuesto General de la Nación los costos estimados para la realización de la elección directa y universal de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, en las próximas elecciones para Congreso de la República, es decir en el año 2010. En los términos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006, si el proyecto de ley estatutaria que se analiza se convierte en ley pasaría a ser una “ley con costo fiscal cuantificable”, costo que será permanente, pero en el que se incurrirá con una periodicidad de cada cuatro años.

34. Ahora bien, lo anterior no significa que la Corte acoja la posición expuesta en el concepto del Procurador General de la Nación acerca de que el proyecto de ley bajo examen es inconstitucional por cuanto no cumplió con los trámites exigidos en el art. 7 de la Ley 819 de 2003.

El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicita cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los proyectos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén

en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país - de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios -administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas - o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar

que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 - atrás reseñada - y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

37. Pues bien, en relación con el proyecto de ley estatutaria que aquí se analiza, cabe señalar, en primer lugar, que en la exposición de motivos del proyecto sí se presentó un estimativo del costo fiscal de la iniciativa. Al mismo tiempo, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República se manifestó con claridad que no se contemplaba la reposición de votos en estos comicios, en atención al concepto rendido por el Ministerio de Hacienda sobre el proyecto que se había tramitado antes acerca de la elección directa y universal de los Representantes al Parlamento Andino.

En segundo lugar, a partir del debate en la Comisión Primera del Senado se decidió que sí debía haber reposición de votos. Sobre los costos que ello generaría no se hicieron

estimativos por parte de los miembros de las Cámaras, aunque durante todo el trámite varios congresistas llamaron la atención acerca de cuán importante sería que el Ministerio de Hacienda conceptuara acerca del impacto fiscal que ello ocasionaría. De otra parte, dentro del trámite legislativo se expresó en varias ocasiones que el hecho de que el proyecto de ley estatutaria tuviera por fin dar desarrollo a una norma constitucional expresa no hacía necesario cumplir con los trámites establecidos en el art. 7° de la Ley 819 de 2003.

A pesar de todo lo anterior, el Ministerio no intervino en ningún momento en el trámite legislativo, como bien lo certificó el Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes. En realidad, la única intervención que se advierte por parte del Ministerio se presenta en el debate de la Plenaria de la Cámara - el último debate - cuando un Representante manifestó que alguien del Ministerio le había dado una apreciación informal - acerca de los costos que podía generar la reposición de votos, cifra que él y otros rechazaron por absurda.

Por consiguiente, y en atención a que el Ministerio de Hacienda no participó dentro del trámite legislativo para solicitar que el Congreso incluyera dentro de su deliberación la consideración del impacto fiscal del proyecto y sus consecuencias macroeconómicas, considera la Corte que en este caso la omisión parcial de las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza.

La observancia de las normas sobre la iniciativa legislativa

38. También es necesario señalar que el proyecto de ley no vulnera las normas sobre iniciativa legislativa. En esta ocasión la Corte se encuentra con una situación similar a la analizada en la Sentencia C-307 de 2004, a la cual ya se ha hecho referencia en esta providencia.

En aquella oportunidad, la Corte se pronunció sobre el proyecto de ley estatutaria que establecía el mecanismo electrónico de votación e inscripción. El proyecto fue presentado por un Congresista y contemplaba que los planes piloto de aplicación del mecanismo debían iniciarse antes de seis meses y que el voto electrónico debía estar implementado en un plazo no superior a cinco años. Entre los puntos que analizó la Corte en la sentencia estaba el de si el proyecto debía haber sido de iniciativa gubernamental - o debía haber contado con el aval

del gobierno -, puesto que en él había plazos definitivos para implementar el sistema electrónico de votación, lo que implicaba decretar gastos y afectar el presupuesto.

Después de reiterar su jurisprudencia acerca de la iniciativa legal en materia de gasto público, la Corte advirtió que el proyecto constituía un caso muy especial, pues estaba dirigido a reglamentar legalmente el parágrafo segundo del art. 11 del Acto Legislativo 01 de 2003 que establecía que “se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones”, con lo cual el objetivo de la ley era garantizar el libre ejercicio del derecho al voto, un derecho fundamental. Entonces, la Corte consideró que el Congreso de la República sí podía iniciar y tramitar por sí mismo un proyecto que comportaba gasto público, si en el caso concreto se lograba armonizar las normas constitucionales que le confiaban al Gobierno Nacional la iniciativa en materia de gasto público con las propuestas del Congreso de la República destinadas a desarrollar mandatos constitucionales con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En el caso concreto la Corte encontró que los plazos concedidos por el proyecto para la implementación del mecanismo del voto electrónico eran razonables. El plazo de seis meses era para “dar inicio” a las actividades correspondientes. Con ello, el Gobierno podía decidir cuáles eran esas actividades y podía determinar el ritmo que le quería imprimir a ellas. Además, la norma no exigía que el gasto se efectuara en la vigencia fiscal de ese momento, con lo cual el Gobierno Nacional podía decidir si lo hacía en esa vigencia fiscal o en la siguiente. Por otra parte, el plazo de cinco años para terminar la implementación del mecanismo era bastante amplio. Así, el Gobierno Nacional contaba con un término suficiente para programar el gasto o para proponer una reforma legislativa para extender ese plazo si consideraba que era muy estrecho.

De esta manera, la Corte consideró que en ese caso específico no se había vulnerado el art. 154 de la Constitución Política. El proyecto estaba destinado a “asegurar el goce de un derecho político fundamental”, con lo cual estaba desarrollando un principio fundamental de la Constitución, cual es el de la democracia participativa. Además, los plazos fijados para la implementación de las medidas significaban que el Gobierno Nacional conservaba la decisión acerca de cuándo y cómo hacer el gasto, además de que le permitía proponer reformas a las normas legales en cuestión. Por eso, la Corte concluyó en esa oportunidad acerca de este punto:

“3.3.2.2.4. A partir de los anteriores criterios, encuentra la Corte que no resulta contrario a la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del gobierno la aprobación de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria orientado a implantar un nuevo mecanismo electoral.

“Tal iniciativa, ciertamente tiene la virtualidad de generar gasto público, en la medida en que la puesta en marcha del nuevo mecanismo comporta la necesidad de disponer de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, como se ha dejado sentado, el Congreso está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto, sin perjuicio de la reserva de iniciativa del gobierno en materia presupuestal.”

39. Pues bien, el presente proyecto de ley estatutaria se ajusta a los criterios establecidos en la sentencia reseñada. El proyecto busca desarrollar una norma constitucional que persigue ampliar el espacio de participación democrática de los colombianos, al determinar la realización de elecciones directas y universales para los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino. Por otro lado, la regulación entraría a regir en el año 2010, cuando se realizan las próximas elecciones de Congreso de la República. Eso indica que el Gobierno Nacional cuenta con un amplio plazo para programar el gasto que ocasionarían las elecciones e incluso para presentar un proyecto de ley para reformar las normas que considere inconvenientes.

Por lo tanto, en esta ocasión, la Corte reitera lo indicado en la Sentencia C-307 de 2004 en el sentido de que para los proyectos de ley estatutaria que promuevan el goce efectivo de derechos no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativa gubernamental en materia de gasto público. En lo relacionado con el procedimiento de aprobación de las leyes estatutarias que atañen a los derechos no son obstáculo las normas sobre iniciativa gubernamental para decretar gastos, puesto que dichas leyes constituyen un desarrollo directo de los derechos fundamentales constitucionales, básicos para la materialización del Estado Social Democrático de Derecho. De esta manera, los proyectos de ley estatutaria pueden ser presentados por los congresistas directamente y ser aprobados por el Congreso de la República, sin contar con el aval gubernamental. En estos casos, lo que se requiere es que la ejecución de los gastos que comporten esos proyectos no sea inmediata, de tal forma que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar una reforma legislativa, bien sea

para ampliar el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República.³¹

De todo lo anterior se concluye que el proyecto no vulneró tampoco el artículo 154 de la CP, acerca de la iniciativa de las leyes que representen gasto. De esta manera, a continuación procede la Corte a realizar el examen material de constitucionalidad del proyecto.

ANÁLISIS MATERIAL DEL PROYECTO DE LEY

Consideraciones preliminares sobre el Parlamento Andino

40. El Parlamento Andino fue creado mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito, en 1979, por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta institución no estaba prevista de manera explícita en el Acuerdo de Cartagena original, pero en distintas declaraciones se había planteado ya la idea acerca de la necesidad de su creación.

En el Tratado Constitutivo se estableció que el Parlamento Andino es el “órgano deliberante común del proceso de integración subregional” (art. 1). El Tratado fijó como propósitos de esa institución los siguientes (art. 12):

“a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina;

“b) Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;

“c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;

“d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;

“e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;

“f) Promover en los pueblos de la Subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden

internacional;

“g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,

“h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

A su vez, el artículo 13 determinó que eran funciones del Parlamento las siguientes:

Artículo 13.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;

b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y,

c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.

Luego, el artículo 14 determinó que las decisiones del Parlamento Andino referidas a sus propósitos y atribuciones se expresan a través de recomendaciones.

Por otra parte, en el artículo 2° del Tratado se dispuso que el Parlamento Andino estaría constituido por representantes de los Estados Parte, los cuales serían elegidos “por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.”

Para suplir el período en que tardaría en aprobarse y en entrar en vigencia el mencionado Protocolo Adicional, el art. 3° dispuso que, en el entretanto, “el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.” Los representantes serían elegidos para períodos de dos años y serían reelegibles (art. 6). Cada uno tendría dos suplentes, que lo sustituirían en los casos de ausencia temporal o absoluta (art. 7). Además, el Parlamento celebraría una sesión

anual, y podría reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos (art. 5). A su vez, en la disposición transitoria se previó que el Protocolo Adicional para la elección de los parlamentarios andinos mediante elecciones directas y universales, al que se refería el artículo 2°, solamente podría ser considerado después de diez años de la entrada en vigencia del Tratado y debía ser sometido a los mismos procedimientos de suscripción y ratificación del mismo Tratado.

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino entró en vigor en el año de 1984, luego de ser ratificado por todos los Estados Partes. En el caso colombiano, el Tratado Constitutivo fue aprobado mediante la Ley 47 de 1983.

41. En el año 1996, se aprobó el Protocolo de Trujillo, el cual modificó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena. El Protocolo tuvo por objeto fundamental reformar el capítulo II del Acuerdo de Cartagena, para crear la Comunidad Andina de Naciones y establecer el Sistema Andino de Integración.

El Protocolo de Trujillo comportó una revisión del esquema institucional del Acuerdo de Cartagena. En él se asignaron nuevas funciones al Parlamento Andino:

“ART. 43. Son atribuciones del Parlamento Andino:

“a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;

“b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ellos información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;

“c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;

“d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;

“e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;

“f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,

“g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.”

En relación con los miembros del Parlamento Andino confirmó que ellos serían elegidos por “sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.” También corroboró que hasta que no se instituyera la elección directa de sus miembros, el Parlamento Andino se conformaría con representantes de los Congresos Nacionales, “de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.” Establece el artículo 42 del Protocolo:

“Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.

“En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

“La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.”

Sin embargo, en la disposición transitoria identificada con el número siete estableció: “Séptimo. Las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años.”

El Protocolo de Trujillo entró en vigor en el año 1997, luego de ser ratificado por todos los

países. En el caso colombiano la ley aprobatoria del Protocolo es la Ley 323 de 1996. Su constitucionalidad fue revisada mediante la Sentencia C-231 de 1997.³² En la providencia se dispuso la constitucionalidad del Protocolo, en los términos de la sentencia.³³

42. En el año 1997, los Gobiernos de los Países Miembros aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, dirigido en realidad a sustituir el original Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. También aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes.

En el primer instrumento se ratifican los propósitos y funciones del Parlamento Andino, adaptándolos a la nueva institucionalidad, representada en la creación de la Comunidad Andina de Naciones y del Sistema Andino de Integración. Allí se señala, igualmente, que los parlamentarios andinos serán elegidos mediante sufragio universal y directo, de acuerdo con lo que establezca el Protocolo Adicional que debería dictarse en ese sentido. También se dispone que mientras se suscribe este último Protocolo cada Congreso Nacional enviará 5 representantes al Parlamento Andino, de conformidad con sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento (art. 2). De la misma manera, en su disposición transitoria se reitera que “las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro un plazo de hasta cinco (5) años.”

También se contempló que el Parlamento Andino sesionaría ordinariamente dos veces al año (art. 4); que los parlamentarios andinos serían elegidos por períodos de dos años y podrían ser reelegidos (art. 5); y que cada uno tendría dos suplentes que los reemplazarían en los casos de ausencia temporal o definitiva (art. 6).

Por otra parte, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes establece los procedimientos que se deben adelantar en cada Estado Miembro para la elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los parlamentarios andinos. Allí se insiste en que la elección popular de estos parlamentarios debe realizarse dentro un plazo máximo de cinco años (art. 1).

En este Protocolo se dispone que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino (art. 3) y que hasta que no se establezca un régimen electoral uniforme el sistema de

elección se regirá por la legislación interna de cada país (art. 4). También se determina que los representantes de cada país serán elegidos en el mismo día en que se efectúen elecciones legislativas o generales, de acuerdo con cada legislación (art. 5) y que los congresistas nacionales pueden ser al mismo tiempo representantes al Parlamento Andino (art. 7).

Después, en el artículo octavo se establece un conjunto de impedimentos para ser nombrado parlamentario andino, que se agregan a las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada país. Esos impedimentos son: ejercer funciones públicas al servicio de cualquier Estado Miembro - salvo la legislativa -, ser representante o funcionario de algún órgano del Sistema Andino de integración o ser funcionario o empleado de alguna de las instituciones de Sistema o de los organismo especializados vinculados al mismo. La norma también contempla que hasta que entre en vigor el régimen electoral uniforme cada país miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

Finalmente, el artículo noveno establece que las remuneraciones y emolumentos de los parlamentarios andinos de cada país que sean elegidos por votación popular serán equivalentes a los de los congresistas nacionales y correrá por cuenta del Presupuesto Anual de cada Congreso Nacional.

Es importante mencionar que tanto el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino como el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes deben ser todavía ratificados. A pesar de ello, en este momento, en Ecuador y Perú los representantes nacionales al Parlamento Andino son elegidos popularmente, a través de voto universal, directo y secreto. También era este el caso de los representantes por Venezuela.

Análisis del articulado del proyecto

43. Los puntos expuestos en el acápite anterior son de utilidad para comprender los antecedentes del proyecto de ley estatutaria que se examina en esta sentencia. Por una parte, debe resaltarse que el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino entró a regir en el año 1984 y obliga internacionalmente al Estado colombiano.

También el Protocolo de Trujillo, que modificó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o

Acuerdo de Cartagena y entró en vigor en 1997, genera actualmente obligaciones para el Estado colombiano. Al respecto cabe decir que, en el mismo año 1997, se dictó la sentencia de la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad del Protocolo de Trujillo. En aquella ocasión se estableció la exequibilidad de las normas del Protocolo que establecen que los parlamentarios andinos deben ser elegidos mediante sufragio universal y directo y que mientras se suscribe el Protocolo Adicional para la elección directa, el Parlamento Andino se conformará por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino (art. 42). Igualmente, se declaró que las atribuciones del Parlamento Andino estaban conformes con la Constitución Política colombiana (art. 43). También se declaró la constitucionalidad de la disposición transitoria identificada con el número siete que establece que las elecciones “por sufragio universal y directo de los representantes al Parlamento Andino deberán realizarse dentro un plazo de hasta cinco años.”

Lo anterior indica que ya está vencido el plazo de cinco años fijado para que los parlamentarios andinos en representación de Colombia sean elegidos en forma directa, universal y secreta.

De esta manera, el presente proyecto de ley estatutaria procura allanar el camino para que la elección directa, universal y secreta de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se pueda realizar en el año 2010, con lo cual se estaría dando cumplimiento a una obligación internacional del Estado colombiano.

Además, es importante anotar que el proyecto que se analiza constituye un desarrollo del principio democrático que informa la Constitución colombiana, en la medida en que permite a los ciudadanos colombianos decidir por sí mismos - a través del voto directo y universal - quiénes serán sus representantes ante el Parlamento Andino. Por obra del proyecto, los parlamentarios andinos por Colombia no continuarán siendo designados por el Congreso de la República, sino por los ciudadanos colombianos, con lo cual se abre un espacio de participación política ciudadana en el Sistema Andino de Integración.

44. Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Congreso de la República decidió que la reglamentación de la elección de los parlamentarios andinos por Colombia debía seguir los lineamientos establecidos en el país para la elección de los Senadores de la

República. En este sentido son muy claros el artículo 3°, que establece que los candidatos al Parlamento Andino deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Senador de la República; el artículo 4°, que dispone que a los representantes por Colombia al Parlamento Andino le son aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores; y el artículo 10, que establece que cualquier vacío que se presente en la regulación será suplido con las normas que regulan la elección de los Senadores.

Al respecto considera la Corte Constitucional que el hecho de que en este proyecto de ley estatutaria se determine que la elección por voto directo, universal y secreto de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se ciña, en lo aplicable, a las reglas para la elección de los Senadores de la República no amerita ningún reproche constitucional. Por el contrario, en principio, ello coadyuva a su declaración de constitucionalidad, pues varias de las normas de elección de los Senadores de la República están contempladas en la misma Constitución. Además, a la luz de la Constitución no puede objetarse que se decida asimilar la elección de los representantes al Parlamento Andino a la elección de los Senadores de la República.

45. El proyecto consta de 11 artículos, todos dirigidos a reglamentar la elección de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino. El artículo primero del proyecto dispone:

“Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.”

Como se observa, este artículo tiene por fin definir el objeto del proyecto, el cual consiste en determinar que, de acuerdo con el art. 227 de la Constitución Política, los ciudadanos colombianos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto 5 Representantes por Colombia al Parlamento Andino.

Este artículo no presenta ningún problema constitucional, pues la elección directa de los representantes por Colombia al Parlamento Andino fue autorizada expresamente por el artículo 227 de la Carta, el cual establece que “[l]a ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano.”

De otro lado, es importante reiterar que en el ya mencionado Protocolo de Trujillo, que fue aprobado mediante la Ley 323 de 1996 ya se establecía que los representantes al Parlamento Andino por los distintos Estados Miembros debían ser elegidos por voto directo, universal y secreto. Esta disposición fue declarada constitucional - junto con el resto del articulado del Protocolo - en la sentencia C-231 de 1997.³⁴

46. Cabe anotar que desde la misma celebración del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, que entró en vigor en 1984, se ha acordado que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino, hasta tanto se apruebe el Protocolo Adicional “que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.” (arts. 2 y 3). Por lo tanto, el número de representantes al Parlamento Andino que se establece en el proyecto obedece a un acuerdo transitorio forjado en la Comunidad Andina de Naciones, que deberá ser revisado posteriormente, con el objeto de otorgar a cada país una representación acorde con su población.

Artículo 2º: El régimen electoral aplicable para la elección

47. El artículo segundo del proyecto establece:

“Artículo 2º. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana.

De la lectura de distintos Protocolos de la Comunidad Andina de Naciones que ya han entrado en vigor, al igual que de otros que todavía no han sido ratificados por todos los países miembros, se deduce que en la Comunidad Andina de Naciones se aspira a dictar un régimen electoral uniforme para la elección de todos los representantes al Parlamento Andino, independientemente de su país de origen. Sin embargo, hasta ahora ese propósito no ha cristalizado.

Por lo anterior, todos los países del área en los que se ha decidido que los parlamentarios andinos no continuarán siendo nombrados por los Congresos Nacionales, para pasar a dar cumplimiento a lo acordado en el Protocolo de Trujillo acerca de que en un plazo no mayor de cinco años se procedería a elegir a los representantes al Parlamento Andino mediante voto directo y universal, han establecido sus propias reglas para esa elección directa y universal.

El presente proyecto persigue entonces determinar las reglas para la elección directa y universal de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, y advierte, en consonancia con las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones, que ellas tendrán vigencia hasta que se establezca el régimen electoral uniforme para la subregión.

48. Del texto del artículo se deduce que el objetivo del proyecto es establecer un sistema de elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, que regirá hasta tanto se apruebe un régimen electoral uniforme para el mismo efecto para todos los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Esto significa que la ley que resultará de este proyecto tiene un fin eminentemente transitorio, pues en el momento en que se apruebe el régimen electoral uniforme las elecciones de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, así como todo lo relacionado con las calidades, los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los parlamentarios, se gobernarán por ese régimen electoral de la Comunidad Andina de Naciones.

El régimen electoral que surge a partir de esta ley y el que habrá de resultar de la aprobación del régimen electoral uniforme para la Comunidad Andina de Naciones constituyen dos sistemas de elección separados y diferentes. El régimen uniforme para la Comunidad Andina sustituirá en su integridad al que se contempla en este proyecto de ley, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana. Esa sustitución no opera por causa de la prevalencia jurídica del régimen electoral uniforme, sino por la misma decisión del Congreso colombiano de que así sea, determinación que obra en el artículo segundo de este proyecto y que habrá de reiterar en el momento en que tenga que decidir sobre la aprobación del Protocolo sobre el régimen electoral uniforme que habrá de acordarse en el futuro.

La Corte considera necesario destacar la diferencia y la separación entre el régimen de elecciones que aquí se aprueba y el que habrá de resultar del acuerdo entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Ello implica que, por ejemplo, los dos regímenes no pueden mezclarse, ni puede pretender utilizarse uno de los dos para suplir los vacíos del otro, salvo que el régimen electoral uniforme defiera el tratamiento de algunos puntos a la legislación interna colombiana – caso en el cual no se estaría en presencia de un

vacío, en sentido estricto.

Por lo anterior, se declarará la constitucionalidad del artículo segundo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

El mismo condicionamiento se formulará en relación con el artículo 11 del proyecto, referido a la vigencia de la ley, tal como se explicará al tratar sobre él.

La Corte limitará el mencionado condicionamiento a estos dos artículos, pero advierte que es claro que él se proyecta sobre las demás normas de la ley. A manera de ejemplo, en el artículo cuarto se establece que a los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino les son aplicables las normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que gobiernan a los senadores colombianos, además de las que establezcan tratados internacionales. En este caso, es claro que el régimen electoral uniforme que se apruebe puede implicar la exclusión total de las normas colombianas y de otros tratados sobre la materia.

Igual ocurre con el artículo diez, que regula el tema de los vacíos. Si se parte de la base de que los dos regímenes electorales son diferentes y separados, es obvio que no cabe llenar las lagunas de uno de los regímenes con normas del otro, a no ser que en el caso del régimen electoral uniforme se contemple expresamente que ello se puede hacer. Claro está que en este último caso no se trataría en estricto sentido de un vacío, puesto que la remisión a la normatividad colombiana implica por sí misma una forma de reglamentación del punto pertinente.

Artículo 3°: De las calidades.

49. El artículo tercero del proyecto prescribe:

“Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.”

Como se observa, el artículo señala que los candidatos al Parlamento Andino deben cumplir

los mismos requisitos que se exigen para poder aspirar al Senado de la República. Lo anterior significa que los aspirantes al Parlamento Andino deben ser colombianos de nacimiento, ciudadanos en ejercicio y tener más de treinta años de edad (C.P., art. 172).

Esta norma no merece ningún reproche constitucional, pues se limita a establecer los requisitos que exige la Constitución para ser elegido Senador se aplican a los postulantes al Parlamento Andino. Además, la decisión no es irrazonable. Por lo tanto, como no existe ninguna disposición constitucional que prohíba que se apliquen los requisitos para ser los candidatos al Senado de la República a los postulantes al Parlamento Andino, mal podría considerarse inconstitucional la regulación cuando lo que hace es remitir a una norma constitucional.

Artículo 4°: De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades

50. El artículo cuarto del proyecto prescribe:

“Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.”

El artículo dispone que a los Representantes por Colombia al Parlamento Andino le serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República. Además, determina que se les aplicarán los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que establezcan los Tratados Internacionales.

También en este caso lo que hace la primera parte del artículo es remitir a las normas que establecen deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para los Senadores de la República. No observa la Corte ningún motivo de inconstitucionalidad en este punto, puesto que ninguna norma constitucional prohíbe que la representación ante el Parlamento Andino se equipare en este punto a la representación ante el Congreso de la República.

51. La segunda parte del artículo establece que a los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino también les serán aplicables los deberes, prohibiciones, inhabilidades e

incompatibilidades que establezcan los tratados internacionales. Como se observó atrás, en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de su Representantes, que aún no ha entrado en vigor, se establecen un conjunto de impedimentos para ser nombrado representante ante el Parlamento Andino.³⁵ En principio y aunque esta no es la oportunidad para pronunciarse sobre ellos, esos impedimentos parecen razonables para poder acceder al Parlamento Andino.

Sin embargo, la norma analizada establece que para los representantes colombianos ante el Parlamento Andino se aplicarán los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que se han contemplado en los tratados internacionales, sin hacer ninguna diferenciación. La norma no establece ningún criterio para determinar cuáles de los numerosos tratados ratificados por Colombia son aplicables. No obstante, del contexto y de la finalidad del proyecto de ley se deduce que los tratados relevantes son aquellos que regulan de manera específica la materia, es decir, la elección a dicho parlamento, el régimen de tales parlamentarios, las incompatibilidades con dicha investidura, aspecto que puede estar previsto en diversos instrumentos internacionales. De no existir en los tratados norma expresa que fije un deber, prohibición, inhabilidad o incompatibilidad al respecto, solo se aplicarán las restricciones aplicables a los Senadores de la República.

Artículo 5°: De la inscripción de candidaturas.

52. El artículo cinco del proyecto determina:

“Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

“Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

El artículo 90 del Código Electoral dispone que los candidatos a la Presidencia de la República se inscribirán ante el Registrador Nacional del Estado Civil. También establece que las listas de candidatos al Senado de la República, la Cámara de Representantes y las asambleas

departamentales se inscribirán ante los correspondientes delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

En el artículo examinado se decidió que las listas de candidatos al Parlamento Andino pueden inscribirse tanto ante el Registrador Nacional del Estado Civil como ante los registradores departamentales. Es decir, se concedieron más facilidades para la inscripción de las listas. Esta determinación no presenta ningún problema constitucional, puesto que facilita el ejercicio de este derecho, y por eso se declarará exequible.

53. Por otra parte, en el artículo se dispone que la inscripción de los candidatos será a solicitud de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de los movimientos sociales o de los grupos significativos de ciudadanos. Esta disposición se encuentra en armonía con el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, que reformó el artículo 108 de la Constitución Política, el cual estableció que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden presentar candidatos a las elecciones.

Ahora bien, el párrafo del artículo determina que “el Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.” Esta norma es contraria al inciso quinto del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual dispone que “la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.” Ello significa que la facultad de determinar los requisitos de seriedad para las candidaturas reposa es en el Legislador, quien no la puede delegar en el Consejo Nacional Electoral. Otra cosa es que el Consejo Nacional Electoral verifique el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para garantizar la operatividad del marco legal de contenido electoral.

Sobre este punto cabe recordar que en la sentencia C-307 de 2004, que versó sobre el proyecto de ley estatutaria mediante el cual se establecía el voto electrónico, también se declaró la inconstitucionalidad de una norma que facultaba al Consejo Nacional Electoral para reglamentar lo dispuesto en el proyecto de ley. En aquella ocasión, la Corte afirmó sobre esa norma: “es preciso señalar que las autoridades electorales cuentan con competencias residuales de reglamentación, de acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye.”

En vista de lo anterior, el párrafo del artículo quinto será declarado inconstitucional.

Artículo 6°: Reposición de votos.

54. El artículo sexto del proyecto establece:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

De la lectura del artículo se deduce que solamente tendrán derecho a la reposición de votos los cinco candidatos que sean elegidos. Ello implica que todos aquellos candidatos que no hubieren sido elegidos no tendrán derecho a percibir este pago del Estado, independientemente del porcentaje de votos que obtengan.

Lo anterior significa que en materia de reposición de votos se está brindando un trato distinto a los candidatos a las Corporaciones Públicas en Colombia y a los candidatos al Parlamento Andino. Ciertamente, el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos – la Ley 130 de 1994-, establece en el inciso seis de su artículo 13 que en las elecciones para Corporaciones Públicas “[n]o tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo” (sic). Esto indica que en este caso la reposición de votos no favorece únicamente a los candidatos elegidos, sino a todas las listas de candidatos que hubieren obtenido por lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con la menor cifra de votos.

Al respecto es importante tener en cuenta que todo el artículo 13 de la Ley de Partidos fue declarado exequible por la Corte Constitucional en su sentencia C-089 de 1994.³⁶ Sobre este artículo se expresó: “La norma encuentra fundamento en la disposición del artículo 109 de la CP que autoriza al Estado para contribuir a la financiación de las campañas electorales. El Congreso ha hecho uso apropiado de su competencia al establecer los montos de financiación y señalar la votación mínima que debe alcanzarse por parte de un candidato o lista inscrita a fin de tener derecho a la reposición estatal de gastos y evitar la profusión artificial de nombres que, ya se ha dicho, perjudica el sistema democrático y la organización electoral, independientemente del tipo o naturaleza de la formación política de que se trate.”

En aquel tiempo, el artículo 109 de la Constitución Política establecía en sus incisos primero y segundo acerca de la reposición de votos:

“Artículo 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

“Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley...”

El artículo 109 de la Constitución fue modificado por el art. 3° del Acto Legislativo 01 de 003, cuyos incisos 2 y 3 establecen con respecto la reposición de votos:

“Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

“La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación...”

55. En este punto surgen entonces dos preguntas. La primera es si el art. 6 del proyecto vulnera la Constitución, puesto que determina que solamente pueden obtener reposición de votos los candidatos elegidos, a pesar de que la Constitución establece que la reposición se otorgará a los que obtengan un porcentaje de votación determinado. La segunda va dirigida a establecer si el trato diferente, entre los candidatos al Parlamento Andino y los candidatos al Congreso Nacional, en materia de reposición de votos no vulnera el principio de igualdad.

En relación con la primera pregunta es necesario anotar, en primer lugar, que la Constitución no establece que habrá reposición para todos los candidatos. En ella se establece que este pago estatal se concederá solamente a los que cumplan con el “porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.” Ahora bien, la determinación legal del porcentaje no tiene que ser fija y explícita, sino que puede ser deducible para cada caso. Así ocurre en el caso del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos donde no se contempla un porcentaje fijo, aplicable para todos los casos, sino que éste se puede deducir

de los resultados concretos de la elección. Lo mismo sucede en este caso: al determinar que solamente los cinco candidatos elegidos obtendrán reposición de votos se está estableciendo un procedimiento para conocer cuál es el porcentaje de votación mínimo necesario para poder acceder a la reposición de votos. Dicho porcentaje mínimo es el que resulta de la votación obtenida por el elegido que alcanzó el menor número de votos de los cinco que fueron elegidos al Parlamento Andino en representación de Colombia.

56. Por otra parte, de la Constitución no se deduce que las reglas de reposición de votos tienen que ser iguales para todas las elecciones. Además, el mismo artículo 13 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, que como se dijo fue declarado constitucional en la sentencia C-089 de 1994, contempla diferentes valores por voto para las elecciones de Presidente de la República en primera y segunda vuelta, de Congresistas, de alcaldes y concejales, y de gobernadores y diputados. El artículo establece también diferencias en la determinación de los porcentajes de votación mínimos que se exigen para poder acceder a la reposición, pues mientras que dispone un porcentaje fijo para las elecciones unipersonales, en las elecciones por lista establece fórmulas para establecer el porcentaje en la elección respectiva. Por lo tanto, en este caso no se puede decir que es irrazonable que se establezca una fórmula diferente para la reposición de los votos, la cual obedece a la novedad de la elección y a la incertidumbre que existe acerca del número de candidatos que se pueden presentar y acerca de las tareas que cumplirán los representantes elegidos ante el Parlamento Andino.

57. Finalmente, a primera vista la expresión “en los términos de esta ley”, contenida en el artículo 6°, parecería no referirse a ninguna disposición del proyecto, pues el artículo sexto es el único que se ocupa del tema de la reposición de votos. Sin embargo, ella debe ser entendida en relación con el artículo 10, que determina que los vacíos de la ley se suplirán con las normas aplicables para la elección de los Senadores de la República. De esta forma, ha de entenderse que la expresión anunciada significa que lo referente a la reposición estatal de votos para los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se regirá por las normas existentes sobre la materia para los Senadores de la República, con la salvedad de que en las elecciones para el Parlamento Andino solamente habrá reposición de votos para los candidatos elegidos.

58. El texto del artículo séptimo es el siguiente:

“Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.”

De esta manera, el artículo séptimo determina que el procedimiento de conversión de los votos en escaños en las elecciones para el Parlamento Andino será el de la cifra repartidora, una fórmula de aplicación del principio de proporcionalidad que constituye una derivación del método D'Hondt. Además, establece un umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones del Parlamento Andino, lo cual significa que en el proceso de asignación de los cinco escaños solamente participarán aquellas listas que hubieren superado el mencionado umbral electoral.

Contra este artículo no existe ninguna objeción constitucional. En el Acto Legislativo 01 de 2003 se decidió que el método de conversión de los votos en escaños para las elecciones para los cuerpos colegiados, en los que se elijan más de dos curules, sería el procedimiento de la cifra repartidora. De esta manera, lo que hace el artículo es acogerse a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional.

59. Por otra parte, en armonía con la decisión de asimilar, en lo posible, la elección de los representantes al Parlamento Andino a la de los Senadores de la República se dispone que en la elección al Parlamento Andino habrá un umbral electoral del 2%. Este umbral reproduce el establecido por el art. 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 (C.P., art. 263), aunque en dicho artículo se permite al legislador establecer uno mayor cuando se señala que el umbral “no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los [votos] sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.”

Por consiguiente, dado que las distintas normas contenidas en el artículo reproducen las normas constitucionales sobre la materia, para aplicarlas a la elección de los representantes al Parlamento Andino, y en vista de que ello no entraña ningún vicio de constitucionalidad, se declarará la exequibilidad de la disposición.

Artículo 8°: Fecha de elecciones y período.

60. El artículo octavo del proyecto reza:

“Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.”

Como se advierte, el artículo contempla distintas normas. Por una parte, determina que hasta que la Comunidad Andina no establezca un régimen electoral uniforme para las elecciones de los Representantes de los distintos países al Parlamento Andino, la elección de los parlamentarios andinos por Colombia se realizará en el mismo día en que se efectúen las elecciones generales para el Congreso de la República. Luego, establece que el período de los parlamentarios andinos será institucional y después prescribe que el período tendrá la misma duración que el establecido por la ley para los Senadores y Representantes a la Cámara.

61. Al respecto cabe aclarar, en primer lugar, que cuando el artículo dispone que la Comunidad Andina establecerá un régimen electoral uniforme, no puede entenderse que esa normatividad electoral será dictada por un órgano de la Comunidad, pues ese régimen deberá ser aprobado de acuerdo con las normas que rigen los tratados internacionales. En el caso colombiano, ello significa que después de que los diferentes Gobiernos de los países de la Comunidad acuerden el texto del instrumento, él debe ser enviado al Congreso de la República para su aprobación. Luego, la ley aprobatoria y el tratado habrán de remitirse a la Corte Constitucional para el respectivo examen de constitucionalidad y, finalmente, el Presidente hará el depósito del instrumento.

62. En segundo lugar, en la oración final del artículo se dispone que los períodos de los parlamentarios andinos tendrán la misma duración que los que determina la ley para los Senadores y Representantes. Evidentemente, en Colombia no es la ley, sino la misma Constitución, la que determina los periodos de los Congresistas. Por eso, debe declararse la inconstitucionalidad de la expresión “la ley establezca.” De esta manera, la frase dirá que el período de los representantes antes el Parlamento Andino será igual al de los Senadores y los Representantes que es de cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la

Constitución.

63. Por otra parte, en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, se dispuso que, hasta que no se dictara el Protocolo Adicional que determine el procedimiento para la elección de representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo, el Congreso Nacional de cada país nombraría a los parlamentarios andinos, por un período de dos años, que podría ser extendido a través de la reelección (arts. 3 y 6). Ello indicaría, como lo menciona la interviniente en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, que el período que establece este artículo es superior al indicado en el Tratado Constitutivo, lo que sugeriría que existe una contradicción entre el tratado internacional y el proyecto de ley.

Sin embargo, la aparente contradicción no existe en la realidad. Como se observó en el aparte anterior, desde el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, se ha manifestado que habrá de aprobarse un procedimiento uniforme para la elección de los representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo. Sin embargo, ese procedimiento todavía no se ha aprobado. Por lo tanto, hasta ese momento la elección de los representantes al Parlamento Andino por cada país procede de acuerdo con “el procedimiento que cada uno (...) adopte para el efecto” (art. 3 del Tratado).³⁷ De esta manera, puesto que Colombia ha decidido efectuar la elección directa y universal de los parlamentarios andinos, tal como se ha comprometido internacionalmente a hacerlo, y dado que no existe todavía un régimen electoral uniforme, el Congreso de la República puede diseñar su propia fórmula de elección y determinar las condiciones de los elegidos, tal como se hace en el proyecto.

Además, es importante anotar que el mencionado Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, no constituye un convenio internacional de derechos humanos, razón por la cual no forma parte del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, no encuentra la Corte ningún reparo constitucional a que se establezca que los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino tendrán el mismo período que los congresistas colombianos.³⁸

Tampoco puede ser objeto de reproche el que se disponga que la elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se realice en el mismo día que las elecciones para el Congreso de la República. Al respecto es importante anotar que no existe

una disposición que prohíba que la elección del Congreso de la República coincida con este tipo de comicios. Esa prohibición sí existe respecto de otras votaciones. Así, el artículo 262 de la Constitución establece que “la del Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales”, pero no prohíbe la coincidencia con la elección de autoridades supranacionales. También hay prohibición de coincidencia de comicios para el caso de las consultas de los partidos y de algunos mecanismos de participación ciudadana. Así, en el art. 10 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos – la Ley 130 de 1994 – se establece que el Consejo Nacional Electoral “señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán, a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y las Alcaldías.” También en la Ley Estatutaria sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana – Ley 134 de 1994 – se determina que ni los referendos (art. 39), ni la consulta para convocar una Asamblea Constituyente o la elección de los delegatarios a ella (art. 63), ni los plebiscitos (art. 77) podrán coincidir con otro acto electoral.

64. De otro lado, también en la oración final del artículo se dispone que el período de los representantes al Parlamento Andino será institucional. Sobre este punto cabe expresar que la discusión acerca de si los períodos son institucionales o personales se ha presentado en el país es con relación a los cargos de elección unipersonal. Así, durante un buen tiempo se agitó un debate jurisprudencial acerca de si los períodos de los alcaldes y gobernadores eran institucionales o personales. Esta controversia fue decidida mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, en el cual se determinó con claridad que los períodos de los gobernadores y los alcaldes son institucionales, lo que significa que en el caso de que sea necesario designar nuevos mandatarios departamentales o municipales, por la razón que fuere, los nuevos gobernadores o alcaldes solamente ejercerán su cargo hasta terminar el período para el cual había sido elegido el mandatario que fue reemplazado.³⁹

En este caso, la norma establece que los períodos de los representantes ante el Parlamento Andino son institucionales, a pesar de que su elección se realiza en listas y de que la Constitución contempla un procedimiento para los casos en los que se presenten faltas – absolutas o temporales – en las corporaciones públicas, consistente en que esas vacancias “serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y

descendente, correspondan a la misma lista electoral” (C.P., art. 134, de acuerdo con modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 03 de 1993). Este procedimiento se aplicaría a los miembros del Parlamento Andino, en virtud de la remisión que hace el artículo 10 del mismo proyecto a las reglas que rigen la elección de los Senadores de la República para suplir los vacíos legales que se presenten en relación con la elección de los parlamentarios andinos.

Por lo tanto, la determinación acerca de que el período de los parlamentarios andinos “será institucional” es inapropiada. Empero, ello no la hace inconstitucional. Sin embargo, habrá de interpretarse en el sentido de que los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino son elegidos por un período determinado, que es igual al que fija la Constitución para los Senadores y Representantes, es decir, cuatro años. También habrá de entenderse que en el caso de que se presente una falta – absoluta o temporal – de alguno de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino lo sucederán en el cargo los candidatos de su lista, de acuerdo con el orden de la lista.⁴⁰ Este orden se determinará con base en la opción asumida por el partido o movimiento político correspondiente alrededor de la definición de si su lista de candidatos será cerrada y bloqueada o contará con voto preferente.

Artículo 9º: Declaratoria de elección de titulares.

65. El artículo noveno del proyecto dispone:

“Artículo 9º. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.”

El literal f) del art. 265 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Consejo Nacional Electoral “[e]fectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.” Puesto que la elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino es una elección nacional, el artículo analizado responde a lo ordenado por la norma constitucional transcrita.

De otra parte, este artículo responde también al propósito de asimilar las elecciones de los representantes ante Parlamento Andino a la de los Senadores de la República, un objetivo contra el cual no existe un motivo de reproche constitucional.

Por consiguiente, este artículo será declarado constitucional.

Artículo 10°: Vacíos.

66. El artículo décimo del proyecto prescribe:

La norma tiene por fin fijar un procedimiento claro para llenar los vacíos que se puedan advertir en la reglamentación de la elección de los representantes ante el Parlamento Andino. Para ello remite a la reglas existentes para la elección de los Senadores de la República, dentro del propósito ya anotado de equiparar las dos elecciones.

Contra esta norma no existe ningún reproche constitucional, razón por la cual se declarará su exequibilidad.

Artículo 11°: Vigencia.

67. El artículo undécimo del proyecto se limita a establecer que la ley sobre elección directa y universal de los parlamentarios andinos por Colombia regirá a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Dado que este precepto se ocupa de determinar la vigencia de la ley, en este punto también es preciso incorporar el condicionamiento realizado al artículo 2° del proyecto. Ello con el fin de dejar en claro que en este caso la norma de vigencia no trata sobre el problema clásico de sucesión de las normas en el tiempo, de acuerdo con el cual en caso de antinomia rige la norma posterior. Como se ha expresado, el régimen electoral que se aprueba a través de esta ley es distinto y separado del régimen electoral uniforme que habrá de aprobarse en la Comunidad Andina de Naciones, de tal manera que la entrada en vigencia del segundo supondrá la sustitución integral del primero, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad de este artículo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

68. A continuación, y con el objeto de establecer de manera definitiva cuál es el texto del

proyecto de ley de la referencia que fue declarado exequible por la Corte Constitucional, se reproducen las normas declaradas constitucionales en esta sentencia, junto con los condicionamientos introducidos:

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 34 DE 2005 SENADO, 207 DE 2005 CÁMARA

Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.

Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana [en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana].

Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.

Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.

Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias [en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana].”

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 SENADO y

207 de 2005 CÁMARA, “por la cual se desarrolla el art. 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, en lo que se refiere al procedimiento de su formación.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE, salvo las normas que se mencionan en los numerales siguientes, el Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 SENADO y 207 de 2005 CÁMARA, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.”

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 5° que establece: “Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.”

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión “la ley establezca”, contenida en la última oración del artículo 8° del proyecto de ley. De esta manera, la oración final del artículo octavo reazará: “El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.”

Sexto.- ENVIAR copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento, y con el fin de que remitan al Presidente de la República el texto del proyecto de ley, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-502 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

LEY ESTATUTARIA SOBRE ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Trámite legislativo (Salvamento de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Incumplimiento

(Salvamento de voto)

MAYORIA ABSOLUTA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Medio a través del cual debe demostrarse
(Salvamento de voto)

LEY ESTATUTARIA SOBRE ELECCION PARLAMENTARIOS ANDINOS-Régimen electoral aplicable
(Salvamento de voto)

Referencia: expediente PE-028

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 34/05 Senado y 207/05
Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la
elección directa de parlamentarios andinos”

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito
manifestar mi discrepancia frente a la decisión adoptada mediante la presente sentencia, por
las siguientes razones:

1. En primer término, considero que el proyecto de ley estatutaria en revisión es
inconstitucional en su integridad por vicios en el trámite legislativo, por la ausencia tanto del
requisito previsto en el artículo 160 de la Constitución Nacional, relativo a los anuncios para
votación, como por la falta de constatación de que se cumplió con las mayorías exigidas por
la Constitución para aprobar un proyecto de ley de esta categoría.

En este sentido, al no haberse realizado la votación en la fecha anunciada, era necesario que
se repitiera el aviso sobre nueva fecha determinada para votación del proyecto de ley
estatutaria. Ahora bien, para efectuar el anuncio previo de la fecha de la votación del
proyecto no se requería de un quórum decisorio; bastaba que existiera quórum para
deliberar, pues habría una sesión válida. Por tanto, en este caso hay que tener en cuenta la
diferencia existente entre quórum y mayoría.

De otra parte, considero que al presentarse contradicción entre lo que afirma el secretario de

la Comisión (el cual se refiere a la próxima sesión) y el presidente de la misma (que se refiere a la sesión del 21 de septiembre de 2005), prima lo que señale el presidente, más cuando se trata de una fecha fija. En mi concepto, por mucho que se flexibilice la interpretación del requisito constitucional del anuncio para votación, no se puede ir en contra de la propia Constitución, por cuanto no hubo aviso previo con fecha cierta para la votación.

Ahora bien, en relación con la verificación del cumplimiento de la mayoría absoluta exigida para la aprobación de un proyecto de ley estatutaria, en opinión la exigencia de una mayoría calificada no puede comprobarse con la mera constancia del secretario sino que la Corte debe verificar el número exacto de votos emitidos, que permita determinar con certeza si votó a favor del proyecto la mayoría absoluta del total de miembros de una y otra cámara, como lo exige el artículo 153 de la Constitución para las leyes estatutarias.

2. En segundo lugar, considero que el contenido material del proyecto de ley, frente al cual se plantearon dudas en Sala Plena, en relación a si todas las normas contenidas en la ley eran de naturaleza estatutaria, ya que algunas de ellas no tendrían que ver específicamente con la función electoral, considero que esta circunstancia no afecta el control automático de constitucionalidad de las mismas.

3. En tercer lugar y en relación con el debate en torno al tema de la asimilación que las normas en revisión hacen con el régimen electoral de los parlamentarios andinos al del Congreso de la República, así como respecto al proceso de conformación del Sistema Andino de Integración y sus órganos, entre los que se encuentra el Parlamento Andino, considero necesario observar, que en estos procesos de integración y en relación con el régimen electoral, el poder de decisión se concentra básicamente en órganos ejecutivos en desmedro de los órganos representativos a los que se asignan competencias mínimas. No obstante, considero que en los últimos tratados se ha intentado adicionar funciones y reforzar la representatividad.

De otra parte, considero necesario advertir que si bien es cierto que en el Estatuto del Parlamento Andino está prevista la elección directa, Colombia no ha ratificado ese Protocolo. Por ello, en mi concepto la base de la elección popular radica en la Constitución (art. 227 C.P.), aunque con carácter transitorio, mientras entra a regir el Protocolo. De todos modos, considero que existe la posibilidad de que el Protocolo remita al ordenamiento interno, de

acuerdo con lo cual el régimen propuesto por la ley estatutaria en revisión debería precisar lo que dispone dicho Protocolo.

Ahora bien, el Protocolo de Trujillo también prevé la aplicación de la legislación interna. A mi juicio, no se trata en realidad de normas supletorias porque esto implicaría aceptar que las normas internacionales están rigiendo a nivel interno, lo cual no es así. Así mismo, considero que las normas internas sólo dejarían de regir si son contrarias al régimen comunitario y en ese evento sí tendrían el carácter de normas supletorias.

Finalmente, en mi opinión, no se puede obligar al gobierno a que presente la ley aprobatoria del Protocolo, ni al Congreso a que la apruebe. En mi concepto, se cumple con esas obligaciones, al expedir una ley que regule la elección directa de los parlamentarios andinos que representen al país.

Por las razones expuestas, disiento de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena.

2 Antes de que Venezuela denunciara el Acuerdo de Cartagena, este país tenía representantes ante el Parlamento Andino, elegidos de manera directa mediante sufragio universal y secreto.

3 Magistrados Ponentes Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. Ver al respecto también las Sentencias C-473 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1338 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlessinger; C-114 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, C-523 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-295 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

4 Ver al respecto la sentencia C-011 de 2004, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que fijó las

características del examen previo de constitucionalidad al analizar el proyecto de ley mediante el cual se reglamentó el voto programático. Ver también, entre otras, la sentencia C-088 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, que trató sobre el proyecto de ley que desarrollaba el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos; los Autos de Sala Plena Nos. 038 de 1998 y 042 de 2002, M.P. Hernando Herrera Vergara y Clara Inés Vargas Hernández, respectivamente, que confirmaron los autos que habían rechazado sendas demandas presentadas contra normas de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por cuanto ellas ya habían hecho tránsito a cosa juzgada; la sentencia C-292 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, que examinó el proyecto que reglamentaba las veedurías ciudadanas, y en la cual el magistrado ponente formuló un salvamento parcial de voto, referido entre otras cosas a su desacuerdo con la definición de la Corte acerca de este punto; y la sentencia C-307 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra, en la que se hizo la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley que establecía el voto electrónico.

5 Con el propósito de poder identificar los distintos cuadernos del expediente en los que se encuentran los documentos a que se hará mención en adelante, el cuaderno principal se identificará como CPrin. Los cuadernos de pruebas se identificarán con la letra C, seguida de un número que representa el número del cuaderno (el expediente tiene un cuaderno principal y 6 cuadernos de pruebas).

6 Los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 establecen sobre las formas de votación:

“ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta.” La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal./

7 En la sentencia se realizó la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.” El M.P. fue Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvaron parcialmente el voto los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil. En la cita que se transcribe se insertó entre paréntesis la locución “sic”, para señalar que donde se dice quórum deliberatorio se quiso decir realmente quórum decisorio, tal como se aclaró después en la sentencia C-307 de 2004, al transcribir el mismo aparte de

la sentencia C-179 de 2002.

8 MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. La sentencia contó con el salvamento parcial de voto, por distintos motivos, de los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett. También contó con aclaraciones de votos de los magistrados Clara Inés Vargas Hernández Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra.

9 Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992.

10 M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra.

11 Suele ser frecuente la tendencia a asimilar, en su configuración, los principios de identidad y de consecutividad con el principio de unidad de materia. Sin embargo, es claro para la Corte que ellos responden a conceptos distintos y que resulta posible, por ejemplo que un proyecto de ley, no obstante que se aprueba idéntico en los cuatro debates legislativos, y satisface, por consiguiente, las exigencias de los principios de identidad y de consecutividad, sea contrario al principio de unidad de materia por contener asuntos que carecen de relación de conexidad entre si. Y por el contrario, puede ocurrir que una ley que, analizada en su contenido, no resulte contraria al principio de unidad de materia, por cuanto todos los temas a los que ella se refiere tienen una clara relación de conexidad, en el análisis del trámite legislativo se encuentre que se desconocieron los principios de identidad y de consecutividad porque a lo largo de los debates se introdujeron asuntos que no obstante su general relación de conexidad con la materia del proyecto, no la tienen de manera específica con aquello que fue discutido y aprobado en el primer debate. Así, mientras que el principio de unidad de materia, no obstante que se exige desde la presentación misma del proyecto, es una condición que se predica de la ley como tal, o del proyecto definitivo aprobado en el caso del control previo de constitucionalidad, los principios de identidad y consecutividad, se refieren, típicamente a condiciones del trámite de los respectivos proyectos.

12 C-709 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz. [En realidad se trata de la sentencia C-702 de 1999].

13 Se trata del proyecto de ley 075 de 2004 Senado, 375 de 2005 Cámara, “por la cual se

desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”, el cual fue presentado, el 12 de agosto de 2004, por los Senadores Samuel Moreno Rojas y Alfonso Angarita Baracaldo, y por los Representantes Luis Fernando Duque, Jaime Darío Ezpeleta y Tania Alvarez Hoyos. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso 441 de 2004. Las ponencias para primero y segundo debate en el Senado de la República y para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fueron publicadas, respectivamente, en las Gacetas del Congreso 506 de 2004 y 143 y 321 de 2005.

14 Así lo narra la Representante Clara Pinillos en su ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, contenida en la Gaceta del Congreso 321 de 2005.

15 La reconsideración sobre este punto se hizo a instancias del Senador Carlos Gaviria, quien afirmó: “Estoy completamente de acuerdo con que ese es un compromiso del país y por tanto que es necesario que se establezca el mecanismo de elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, pero me queda una duda. ¿Por qué no hay reposición por los votos? Yo sé que la respuesta que se da es que es muy costosa, pero hay gastos que el Estado tiene que hacer, a mí me parece que no tiene presentación que este proyecto dé a entender que quienes se candidaticen a ser representantes de Colombia al Parlamento Andino tienen es un interés personal y por tanto que la campaña deben costearla ellas, ellos o sus partidos, yo pienso que ese es un asunto del Estado que en realidad es el Estado colombiano el que tiene interés en que haya representantes suyos elegidos por votación popular al Parlamento Andino, de manera que yo no encuentro justificado el cambio por razones del costo en que pueda incurrirse.” (GC 758 de 2005 -C 3, pp. 56-57). A su vez, el Senador Héctor Helí Rojas urgió para que se le solicitara al Gobierno que manifestara si estaba dispuesto a asumir los costos del proyecto: “Cuando debatimos esto en la oportunidad pasada yo pedí una explicación al Ministro de Hacienda sobre la financiación del proyecto y en es oportunidad no tuvimos un respaldo claro, el Doctor Andrés González recuerda que en ese proyecto se proponía la reposición y todo lo demás, ahora en el nuevo lo único que hacen es decir que no habrá reposición, pero a mí no me sigue quedando claro; otro tema doctor Andrés, es que hacer esas elecciones vale una plata, independientemente de lo de la reposición, que yo creo que debería haber reposición, claro, ¿pero quién va a organizar esas elecciones, cuánto van a valer, de dónde salen esos recursos? Por que es una elección además nacional, es una elección costosa, eso puede ser bastante costoso y nos

gustaría que usted nos informara en este sentido, si el Ministerio de Hacienda está comprometido, porque es que aquí lo que hay es una situación muy curiosa y es que el Presidente Uribe fue a Quito y fue a Trujillo y no fue a Trujillo, fue a Quito, firmó el acta donde se comprometió a promover la elección de los representantes de Colombia en el Parlamento Andino y adquirió un compromiso internacional y como jefe de Estado se comprometió, pero cuando regresan aquí se les olvida los compromisos internacionales y ahora dice que eso es sin plata, me parece que deberíamos doctor Andrés González, exigirle al Gobierno un compromiso serio, que nos diga dónde están las fuentes de financiación para cumplir ese compromiso internacional que el Presidente asumió y que nos debe vincular a todos.” (Gaceta del Congreso 758, p. 7 - C 3, p. 57).

16 M.P. Álvaro Tafur Galvis. La objeción presidencial se presentó contra el Proyecto de Ley No. 247 de 2003 -Senado- y No. 117 de 2002 -Cámara- “Por la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”.

17 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Salvó su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería, por cuanto consideró que durante el trámite del proyecto no se cumplió con el requisito constitucional de anunciar previamente, y en sesión distinta, el debate y la votación del proyecto. El proyecto objetado fue el proyecto de Ley No. 249 de 2003 - Senado de la República -, 129 de 2003 - Cámara de Representantes - “Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de NOCAIMA, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones”.

18 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. El Magistrado Jaime Araújo Rentería aclaró su voto. El proyecto objeto de reproche fue el proyecto de Ley No. 057 de 2003 Cámara - 061 de 2004 Senado “Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio.

19 M.P. Jaime Córdoba Triviño. El proyecto objetado fue el Proyecto de Ley N.º 239/05

Senado - 165/03 Cámara, “por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. El proyecto fue objetado por cuanto otorgaba beneficios tributarios al reducir el aporte de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud del 8% al 4% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto de Bienestar Familiar.

20 M.P. Rodrigo Escobar Gil. El proyecto objetado fue el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. En el proyecto se cuantificaba el costo de las obras, pero no se identificaba la fuente de ingreso adicional para cubrirlos ni se analizaba la compatibilidad de los gastos con el marco fiscal de mediano plazo.

21 Sentencia C-072 de 2006.

22 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

23 Las objeciones se presentaron contra distintas normas del proyecto de Ley No. 209 de 2004 acumulado al 213 de 2004 -Senado de la República- y No. 161 de 2004 - Cámara de Representantes - “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones.” En las normas se establecía que en las oficinas consulares que atendieran una población de colombianos superior a 10.000 personas se deberían contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social. También disponían que los mencionados profesionales podrían también ser contratados en oficinas consulares que atendieran una población menor, si las circunstancias lo requerían.

24 C-729 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

25 Expediente legislativo remitido por el Presidente del Senado de la República. Auto de 8 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso que por las secretarías generales del Senado y la Cámara se enviara la documentación pertinente y se certificara el

cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y si contó con el aval del Gobierno. El 11 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso la práctica de inspección judicial con la finalidad de obtener las pruebas faltantes.

26 La información dada por las Secretarías Generales del Congreso no indicaron nada en concreto sobre si el Ministro de Hacienda y Crédito Público conceptuó en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

27 En la Gaceta del Congreso No. 505 de 8 de agosto de 2005, donde se señala por la Cámara en relación con el informe sobre la Comisión de Conciliación a las objeciones presidenciales que “dejamos ver, que nos extrañaría ver por qué las objeciones del Gobierno que hacen un proyecto cuyos contenidos normativos fueron aceptados por el mismo Gobierno durante el trámite mismo y las circunstancias de que el mismo Ministerio de Hacienda participó en ello, la vulneración de los artículos 150, los ordinales 9 en armonía con el 154 de la Constitución;...”.

28 Expone la objeción presidencial firmada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público que “En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiere solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiere pronunciado al respecto.

29 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

30 Al respecto es importante tener en cuenta que el inciso primero del art. 1 de la Ley 819 de 2003 establece: “Artículo 1º Marco Fiscal de Mediano Plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto...” El primer Marco Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el día 11 de junio de 2004 (Gaceta del Congreso 399 del 2 de agosto de 2004). Actualmente se encuentra vigente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006. (ver www.minhacienda.gov.co)

31 En esta ocasión no se pronuncia la Corte acerca del caso diferente en el que dentro de un proyecto de ley estatutaria se incluyan normas que sean claramente ajenas a las materias estatutarias y ordenen gastos.

33 En la sentencia se expresa que las normas del Protocolo y su ley aprobatoria son constitucionales. Sin embargo, se anota que es necesario hacer algunas precisiones sobre el tema. Al respecto se afirma que la sentencia se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución, pero que el Acuerdo de Cartagena y su Protocolo Modificadorio constituyen en realidad tratados-marco que crean órganos y les fijan unas funciones. Por eso, las precisiones se refieren fundamentalmente a que la actividad de los órganos de la Comunidad Andina de Naciones debe garantizar la vigencia de los principios superiores del régimen constitucional colombiano, “el respeto a los derechos humanos, la vigencia del Estado Social de Derecho, la democracia y la separación de poderes”. En este sentido, afirma, le corresponde al Tribunal de Justicia Andino “declarar la nulidad de las decisiones de la comunidad que violen el ordenamiento jurídico de la comunidad, dentro del cual deberán entenderse incorporados los expresados principios superiores.” A continuación afirmó que el hecho de que el Tribunal no cumpliera esa labor adecuadamente con respecto a una decisión “podría eventualmente llevar a la jurisdicción constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del tribunal Andino la Interpretación de la norma sobre cuya interpretación se centra la controversia (Ley 17 de 1980, art. 29). En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de los principios aludidos sobre cuyo normal funcionamiento pudiera mantenerse una expectativa razonable.”

34 El artículo 42 del Protocolo de Trujillo estableció: “Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.// En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.// La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.”

35 En este punto se observa también la relación compleja que existe entre la regulación andina y el derecho doméstico. Dice el artículo 8° de este Protocolo:

“Artículo 8.- La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos:

“a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa.

“Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración.

“Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.

“b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

“Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.”

36 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa ocasión, todos los Magistrados salvaron parcialmente su voto con respecto a distintos puntos del proyecto de ley, distintos al de la regulación de la reposición de votos.

37 Al respecto establecen los artículos 2 y 3 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979: “Artículo 2.- El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

“Artículo 3.- Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.”

38 Es importante mencionar también que en los otros países del área donde se ha aprobado la elección directa de los parlamentarios andinos se decidió que su período fuera igual al de los Congresistas. Así, en el caso peruano, la Ley 28.360 promulgada el 14 de octubre de 2004, “Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino”, establece en su artículo 1°, titulado “Elección de Representantes”: Los representantes peruanos ante el Parlamento Andino se eligen de manera directa, universal, libre y secreta, en número de cinco (5) titulares y dos (2) suplentes por cada uno de ellos, calificados como primer y segundo suplente que los suplirán en ese orden en caso de ausencia o impedimento.// Esta elección es por distrito único, por el período constitucional previsto para el Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República.” Cabe indicar que la Constitución peruana establece que el período de todos estos servidores públicos es de cinco años.

39 En el artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 2003 se decidió también agregar un párrafo al art. 125 de la Constitución, el cual reza: “PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.” Igualmente, en el artículo 14 del AL 01 de 2003, que reformó el art. 264 de la Constitución, se dispuso que el período de los magistrados del Consejo Nacional Electoral sería institucional.

40 Importa anotar que, como lo dice la interviniente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en este punto el proyecto también se aparta de la regla propuesta en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino acerca de que por cada parlamentario andino debían ser elegidos dos suplentes, para que lo reemplazaran en los casos de ausencia temporal o definitiva. Como en el tema del período de los parlamentarios andinos, en este caso el Legislador decidió establecer un procedimiento propio, mientras se dicta el reglamento uniforme para la elección de los representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo.