

Sentencia C-524/13

DECRETO 1351 DE 2012 QUE CONVOCA A SESIONES EXTRAORDINARIAS AL CONGRESO, REFORMA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inhibición para decidir de fondo por falta de competencia

La Sala considera necesario reiterar la argumentación de la sentencia C-474 de 2013 e inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada por el ciudadano Jaime Araujo Rentería. Ciertamente el proyecto de acto legislativo 07/11 Senado - 143/11 Cámara, una vez fue aprobado por el Congreso, se remitió el 20 de junio de 2012, al Presidente de la República para ser promulgado. El 25 de junio de 2012, el Gobierno formuló objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación, mediante el decreto 1351 de 2012, el Presidente convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para considerar las objeciones. En sesión del 28 de junio de 2012, las plenarias de la Cámara y del Senado acogieron la propuesta de la comisión accidental de aceptar las objeciones, y en consecuencia, aprobaron el archivo del proyecto. Por tanto, el proyecto nunca fue promulgado, es decir, no ingreso a nuestro ordenamiento constitucional ni produjo efectos. Con apoyo en las anteriores razones, la Corte concluye que carece de competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad y debe emitir un fallo inhibitorio. Igualmente, esta Sala considera que carece de competencia para conocer de la demanda en lo que respecta a los cargos formulados contra el decreto 1351 de 2012, puesto que se trata de una decisión adoptada en un trámite legislativo que no culminó con la adopción de un acto susceptible de control por este Tribunal. Como se explicó previamente, la Corte en principio es competente para analizar la constitucionalidad de decretos que hacen parte del trámite legislativo de actos del Congreso cuyo control es asignado por la Constitución a este Tribunal -proyectos de ley materia de control previo, leyes y actos legislativos-. No obstante, cuando dicho trámite no culmina con una decisión susceptible de control por esta Corporación, es decir, cuando dicho trámite resulta fallido, la Corte pierde su competencia porque ya no hay un acto cuya validez constitucional sea necesario examinar; dicho de otro modo, se presenta una especie de carencia actual de objeto. Por medio del decreto 1351 de 2012, el Presidente convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República con el fin de examinar las objeciones formuladas a un proyecto de acto legislativo. Debido a que el

Congreso decidió archivar el proyecto, dicha reforma nunca fue promulgada ni surgió a la vida jurídica, en otras palabras, no se convirtió en acto legislativo. En consecuencia, la constitucionalidad del proyecto y su trámite no pueden ser examinados en esta oportunidad por este Tribunal, por carencia actual de objeto.

CORTE CONSTITUCIONAL-Criterios aplicables para determinar la competencia

La jurisprudencia constitucional ha identificado dos tipos de criterios que orientan la definición de las competencias de la Corte Constitucional: un criterio formal que atiende a las previsiones expresas del texto superior, y un criterio material, según el cual las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas de forma sistemática y teleológica, teniendo en cuenta aspectos como el modelo de control constitucional introducido por la Carta de 1991, la obligación de garantizar el principio de supremacía constitucional, la eficacia del control constitucional, la premisa de que en un Estado Social de Derecho, no pueden existir actuaciones de las autoridades que no estén sujetas a control, y el contenido y fuerza normativa de los actos materia de escrutinio.

DECRETOS CON FUERZA DE LEY EXPEDIDOS CON ANTERIORIDAD A LA PROMULGACION DE LA CONSTITUCION DE 1991-Competencia de la Corte Constitucional para decidir demandas de inconstitucionalidad

DECRETOS COMPILATORIOS DE LEYES-Competencia para control constitucional

DECRETOS QUE CORRIGEN YERROS EN DETERMINADAS DISPOSICIONES CON FUERZA DE LEY-Jurisprudencia constitucional sobre competencia

CORTE CONSTITUCIONAL-Criterios para determinar competencia de control de constitucionalidad de decretos expedidos con facultades de artículos transitorios de la Constitución

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Jurisprudencia constitucional sobre competencia

DECRETOS DE EJECUCION DE LA CONVOCATORIA DE REFERENDO CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional sobre competencia de control constitucional

ACTO DE AUTORIDAD DE DECLARACION DE APROBACION DE REFERENDO CONSTITUCIONAL-  
Jurisprudencia sobre competencia de control constitucional

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Requisitos de trámite exigibles

VALIDEZ Y VIGENCIA DE LA NORMA-Distinción conceptual

LEY-Sanción gubernamental/LEY-Promulgación

Esta Corte ha explicado que la sanción es un requisito de existencia de las leyes, mientras la promulgación es en una exigencia de obligatoriedad. La sanción se refiere a la culminación del proceso de formación del contenido de la ley y consiste en el acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba, y da fe de su existencia y autenticidad; mientras la promulgación significa “( la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma, los mandatos que ella contiene. La promulgación constituye un punto importante de referencia para la entrada en vigencia de la ley, pero no necesariamente coincide con ella, ya que el Legislador puede expresamente prever una fecha posterior para el efecto.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición respecto del decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias”

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Inhibición

Referencia: expediente D-9218

Demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias” y “contra el texto conciliado y después aprobado por las plenarias de cámara y senado y listo para su publicación” del proyecto de acto legislativo 007/11 Senado - 143/11 Cámara “por medio del cual se reforman los artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá, D.C., catorce (14) de agosto de dos mil tres (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes:

#### 1. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias” y “contra el texto conciliado y después aprobado por las plenarias de cámara y senado y listo para su publicación” del proyecto de acto legislativo 007/11 Senado - 143/11 Cámara “por medio del cual se reforman los artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 6 de agosto de 2012, la demanda fue admitida. En consecuencia, el Magistrado sustanciador decretó algunas pruebas y ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, a los presidentes del Senado y la Cámara de Representantes, a los ministerios del Interior y de Justicia y Derecho, al Consejo Superior de la Judicatura, al Consejo de Estado, a la Corte Suprema de Justicia y a la Fiscalía General de la Nación. También invitó a las siguientes instituciones para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que el presente asunto propone: Corporación Excelencia en la Justicia, Academia Colombiana de Jurisprudencia, universidades del Rosario, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Sergio Arboleda, Pontificia Bolivariana sede Montería, del Sinú - Seccional Montería, Sur Colombiana y de Antioquia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, al Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional, y a

los presidentes de los partidos Liberal, Social Conservador, Cambio Radical, Unidad Nacional, Verde, Integración Nacional, MIRA y Polo Democrático Alternativo. Finalmente, se ordenó fijar la demanda en lista para que los ciudadanos pudiesen defender o impugnar el precepto acusado, y se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

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

### 1.1. NORMAS DEMANDADAS

Dada la extensión de las disposiciones acusadas, se transcriben en el anexo 1.

### 1.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El 6 de julio de 2012, el ciudadano Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó el decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias” y “el texto conciliado y después aprobado por las plenarias de cámara y senado y listo para su publicación” del que fuera el proyecto de acto legislativo 007/11 Senado - 143/11 Cámara “por medio del cual se reforman los artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

1.2.1. En primer lugar, el demandante señala que la Corte Constitucional es competente para conocer de su demanda, ya que -en su criterio- el artículo 241 superior dispone que la Corporación debe realizar un control integral de constitucionalidad, el cual se proyecta en las siguientes direcciones:

“(…) a) La Corte Constitucional es competente para controlar los actos de inicio, los actos intermedios, actos de conclusión, y actos posteriores de ejecución de la reforma constitucional.

b) El control es integral, porque se proyecta sobre la forma y el contenido. La corte controla no sólo las reformas constitucionales, no sólo la ley, no sólo los proyectos de ley, no sólo los decretos con fuerza de ley; sino también todas aquellas normas jurídicas, que independientemente de su nombre y de la autoridad que las haya expedido, materialmente,

o esencialmente equivalen a una ley; o que están inescindiblemente unidas o atadas a una ley o a una reforma constitucional.”[1]

Asegura que a partir de estos criterios, la Corte ha reconocido que es competente para conocer de todos los actos jurídicos inescindiblemente ligados a aquellos para los cuales tiene competencia; en respaldo cita las sentencias C-802 de 2002 -sobre un decreto que declaró un estado de conmoción, pero fue demandado ante el Consejo de Estado-, C-972 de 2004 -sobre decretos de gobierno con contenido de ley estatutaria-, C-155 de 2005 -sobre un reglamento del Consejo Nacional Electoral con contenido de ley estatutaria- y C-665 de 2006 -sobre decretos con contenido de ley estatutaria-.

Sostiene que al expedir el decreto 1351 de 2012, el Gobierno “se convirtió en constituyente”. Al respecto, afirma:

“Con expedición (sic) del decreto 1351 de 2012, el gobierno actual, fue más lejos en la violación de la constitución, de lo que habían hecho gobiernos anteriores, ya que éstos bajo el supuesto de desarrollar los mandatos constitucionales emitían decretos o normas jurídicas, para sustraerse al control de la corte constitucional; sin embargo este gobierno sin esa autorización constitucional previa, violando la constitución, en realidad lo que hizo fue modificar la constitución y crear, como si fuera constituyente, una norma constitucional que le permitía objetar reformas constitucionales y al mismo tiempo citar a sesiones extraordinarias para una reforma constitucional contra los mandatos de la propia constitución”.

Con fundamento en estas consideraciones, asegura:

“(…) la corte es competente para conocer el decreto 1351 de 2012 ya que está inescindiblemente ligado a la reforma constitucional y también al acto legislativo que se tramitó; que se encuentra vigente; que lo único que le falta es su publicación. Y porque además, tanto el decreto de convocatoria que se refiere a las objeciones, como estas y el propio acto legislativo se refieren a temas de competencia del legislador, no del gobierno y en algunos casos de un legislador especial como es el estatutario. (...)”.[2]

Por último, agrega las siguientes razones por las cuales considera que la Corte es competente:

“1. Porque es la guardiana de la integridad y supremacía de la constitución, por mucho que el presidente quiera sustituirla o el Congreso u otro órgano judicial; porque sería una paradoja que se excluyera al guardián de la constitución y garante de la misma, del acto más importante de la reforma constitucional y del análisis de las violaciones de la misma.

2. Porque sólo la corte constitucional de Colombia tiene competencia para definir si se sustituye o no la constitución con una reforma constitucional; y si no hay pronunciamiento sobre el tema de la sustitución mañana otra reforma constitucional podría intentar sustituirla, lo que se impediría si desde ahora la corte deja claramente establecido que algunos de los artículos de la reforma no sólo viola (sic) la constitución, sino que también la sustituyen y en consecuencia jamás podrán hacer parte del orden jurídico y del estado de derecho en Colombia.

3. Porque sólo con la intervención de la corte constitucional se puede saber si realmente se violó o no la constitución y si como consecuencia de esa violación hay responsabilidad de quienes intervinieron en esos actos de violación. Si no interviene la corte constitucional los culpables de la violación quedarán impunes y los derechos de los ciudadanos violados.

4. Porque sólo la corte constitucional es la única, que verdaderamente puede impedir que entre en el orden jurídico esa reforma constitucional, ya que es el único órgano del estado que por medio de sus sentencias, al modularlas puede decidir que los efectos de su fallo son hacia atrás y que esa reforma nunca rigió en el orden jurídico colombiano. (...)

1.2.2. A continuación, explica que las actuaciones demandadas desconocen el principio fundamental del Estado de Derecho según el cual la libertad del individuo es ilimitada y las competencias de las autoridades son limitadas -artículos 1 y 6 de la Carta-, toda vez que el Gobierno dictó el decreto 1351 de 2012 sin que la Constitución le atribuyera tal competencia. Resalta que el mismo Gobierno reconoció esta situación en la parte preliminar del decreto cuando expresó: “Que ninguna norma de la Constitución prohíbe de manera explícita la presentación de objeciones gubernamentales contra actos legislativos”.

En su concepto, a diferencia de lo que ocurre con los particulares, todas las autoridades del Estado, incluido el Presidente, tienen competencias limitadas y expresas, entre otras razones, por las siguientes: (i) los derechos y libertades del individuo son anteriores al Estado –“al contrato social”-; (ii) las autoridades están al servicio de los gobernados, “(...)

no pueden convertirse en sus amos y esclavizarlos”[4]; (iii) el titular máximo del poder político -la soberanía- es el pueblo, no el gobernante, de modo que la actividad del gobernante está sometida a las competencias que defina la ley; para el actor, ese es uno de los fundamentos del Estado de Derecho y una de sus consecuencias es que los actos de la autoridad que excedan su competencia pueden ser demandados y anulados o declarados contrarios a la Constitución; y (iv) la seguridad de los derechos de las personas está precisamente en saber que ninguna autoridad puede afectarlos si no existe una ley que previamente haya dado competencia expresa para ello. Asegura entonces que la tesis del Gobierno de que “todo lo que no le está prohibido, le está permitido, acaba con los derechos de los colombianos, destruye las competencias de otras autoridades, acaba el estado de derecho e instaura un estado totalitario”[5].

1.2.3. Indica que también se violan los artículos 375 y 138 de la Constitución, ya que éstos disponen que el trámite de los proyectos de acto legislativo debe producirse en dos periodos ordinarios y consecutivos, los cuales deben corresponder a los señalados en el artículo 138, reglas que no se siguieron en este caso. Para respaldar su argumento, el demandante sostiene lo siguiente:

1.2.3.1. Señala que la jurisprudencia constitucional ha prohibido al Gobierno objetar reformas constitucionales y citar a sesiones extraordinarias para que el Congreso se ocupe de reformas a la Constitución, como ocurrió en este caso. En respaldo de su argumento, cita las sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-1000 de 2004 y C-1053 de 2005.

Explica que las razones para la prohibición son las siguientes: (i) la función de reformar la Constitución es diferente a la de legislar, lo que explica que el trámite y las competencias del Gobierno sean distintas en uno y otro caso; (ii) la Constitución no le otorga al Gobierno la competencia para objetar las reformas constitucionales; (iii) “(...) permitir que el gobierno objete la reforma de la constitución, es dejarlo dueño de la reforma constitucional, cualquiera que ella sea, independiente de su contenido (...) es convertirlo en una especie de constituyente negativo”; (iv) admitir que el Presidente objete las reformas constitucionales, es también permitirle arrebatarse la soberanía al pueblo colombiano; (v) “[e]l poder de veto, esto es las objeciones a la legislación, no son más que un rezago feudal, que no tienen sentido en una sociedad democrática. En una sociedad democrática como lo establece el

artículo primero nuestra constitución, el poder de veto sobre las reformas constitucionales no solamente no existe sino que es imposible y el veto sobre la ley debe desaparecer”[6].

Luego indica que las razones por las cuales una reforma constitucional no puede discutirse y aprobarse en sesiones extraordinarias del Congreso, son las que siguen: (i) la Constitución lo prohíbe en el artículo 375, inciso segundo; y (ii) en las sesiones extraordinarias, el Congreso es preso del Ejecutivo, pues solamente puede ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, “(...) por lo que carece de las condiciones objetivas y subjetivas para ocuparse de la norma más importante del estado”[7].

1.2.3.2. Afirma que la reforma constitucional “está viva y sólo puede matarla la Corte Constitucional”[8]. Explica que el acto legislativo existe, pues cumplió los 8 debates y fue conciliado de conformidad con la Constitución, y por tanto hay una “(...) presunción de validez, que sólo puede quitar el tribunal constitucional, aunque todavía no esté vigente”[9]. Aduce que el proyecto de acto legislativo no requiere promulgación para existir; al respecto, manifiesta:

“Es claro en el sistema colombiano, la promulgación ni la ley, ni mucho menos de un acto legislativo, es requisito de validez del acto legislativo. No existe en el sistema colombiano, una norma que establezca quién debe hacer la promulgación de los actos legislativos, una vez que se ha concluido el trámite de los ocho debates; de modo que es jurídicamente posible que cualquier ciudadano pague la publicación del acto legislativo ya conciliado en el diario oficial y una vez publicado entre a regir, con todas las consecuencias jurídicas que eso implica.”[10]

En concordancia, sostiene que “(...) el Presidente de la República no puede impedir que una reforma constitucional entre en vigencia simplemente absteniéndose de publicar el acto legislativo aprobado por el Congreso de la República, ya que de esta manera se convertiría en poder constituyente” [11].

Señala que la jurisprudencia constitucional ha aceptado la asimilación entre promulgación y publicación en el diario oficial, así como que la publicación no es requisito de validez sino de vigencia, es decir, requisito para que “la norma produzca efectos jurídicos” y sea vinculante. En respaldo cita la sentencia C-932 de 2006.

Asevera que “(...) si la finalidad de la promulgación es que los ciudadanos conozcan las normas; no hay duda que en este caso en particular, ya muchos colombianos conocen el acto legislativo; de modo que la publicación en el diario oficial es muy poco lo que le agrega al conocimiento que ya se tiene esta norma jurídica (sic) en la sociedad colombiana” [12].

1.2.3.3. Finalmente, sostiene que el Congreso era incompetente para tomar nuevas decisiones sobre el proyecto de acto legislativo en sesiones extraordinarias, puesto que el artículo 375 superior dispone que los actos legislativos sólo se pueden tramitar en dos periodos ordinarios y consecutivos, y “(...) al contrario sensu, no se pueden tramitar en periodos extraordinarios de sesiones”. En consecuencia, alega que en sesiones extraordinarias, el Congreso carece de competencia para ocuparse de reformas a la Constitución y, por tanto, todo lo que hizo en las sesiones extraordinarias está afectado de incompetencia, lo que a su vez genera la inexistencia y la ineficacia de los actos jurídicos. Asegura que esta interpretación concuerda con el artículo 149 de la Carta, el cual prevé sanciones para las reuniones del Congreso “(...) que traten de tocar los actos legislativos en sesiones extraordinarias”; tales sanciones son: “(...) la reunión como tal carece de validez, la sanción para quienes participen en las deliberaciones y lo que es más importante para lo que examinamos ahora, los actos que se realizaron en esas sesiones extraordinarias no puede dársele efecto alguno”[13].

1.2.4. Por otra parte, el demandante alega que las actuaciones acusadas también desconocen los artículos 3, 4, 92, 198, 241 y 242 de la Carta, por las siguientes razones: (i) “(...) con el decreto 1351 de 2012, se priva a la corte constitucional de su competencia para conocer de las reformas a la constitución y se priva correlativamente a los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad”[14]; (ii) con la citación a sesiones extraordinarias y la presentación de objeciones gubernamentales se buscó excluir la intervención de los ciudadanos y del tribunal constitucional, y “eximir de responsabilidad a los violadores de la constitución”; (iii) con estas mismas actuaciones, el Gobierno modificó la Constitución y creó “como constituyente una norma constitucional que le permitía objetar reformas constitucionales y al mismo tiempo citar a sesiones extraordinarias para una reforma constitucional”; (iv) el Gobierno también arrebató la soberanía al pueblo y se convirtió en poder constituyente; y (v) los cuerpos acusados se oponen a la supremacía de la Constitución.

1.2.5. En tercer lugar, asevera que el decreto y el proyecto de acto legislativo demandados, específicamente los artículos 12, 17 y 27 de este último, sustituyen la Constitución, ya que permiten (i) la detención preventiva, (ii) el cobro de aranceles judiciales a los más pobres para acceder a la administración de justicia, y (iii) la actuación de los congresistas en nombre propio y no en representación del pueblo.

1.2.5.1. En relación con la detención preventiva, el actor sostiene:

“(…) si en el estado de derecho se parte del supuesto de que el individuo goza en principio de una libertad ilimitada, y que cuando entran en sociedad y en estado para garantizar esa libertad (sic) y no para perderla, no se entiende cómo podrá ser privado de la libertad sino es como consecuencia de una sanción definitiva y como su nombre lo dice sin posibilidad de ningún recurso, ya que si tiene algún recurso, es necesario aplicar la presunción de inocencia del investigado.

Por esta razón la detención preventiva es una anormalidad en el estado de derecho como es también una anormalidad que al ciudadano se le esté interceptando, allanando o registrando. No podemos permitir que estas conductas, que aún quienes las defienden, saben que son excepcionales, se conviertan en la regla general en el estado de derecho colombiano. Por la vía de la sesión, y por la vía perversa de la ampliación de términos se convierte la sesión en regla general y se pone en peligro la libertad de los ciudadanos. En un estado verdaderamente democrático, la fiscalía tendría que ir primero ante el juez de garantía presentarle las pruebas y convencerlo de que autorice, el juez de garantías, una detención, un registro o un allanamiento o una interceptación.”[15]

1.2.5.2. De otro lado, a juicio del demandante, el cobro de aranceles judiciales impide el acceso a la justicia a muchos ciudadanos, especialmente a los más pobres. Al respecto, explica:

“Si los ciudadanos más pobres no pueden acceder a la justicia, resolverán sus conflictos por fuera del estado de derecho de manera violenta lo que agregará más violencia a una sociedad ya violenta como la colombiana. Históricamente la lucha por el acceso a la justicia se ha desarrollado sobre dos conceptos fundamentales. Primero por lograr que los más pobres de la comunidad puedan acceder realmente a la justicia y que además lo hagan en condiciones de igualdad con los más poderosos y segundo que los más débiles puedan

unirse a través de acciones colectivas o de grupos para enfrentar a los más poderosos incluidos los grupos económicos o las transnacionales.”[16]

También asegura que las garantías de independencia e imparcialidad de los jueces tienen como finalidad permitir que cualquier persona pueda acceder a la administración de justicia y obtenga una decisión imparcial.

1.2.5.3. Por último, sostiene que los cuerpos normativos acusados permiten a los congresistas “litigar en causa propia”. A continuación, explica:

“En el estado de derecho, todo funcionario, incluidos los funcionarios del órgano legislativo deben actuar en defensa del interés general no de intereses particulares o lo que es más grave tal como lo propone la reforma, que legislen estando impedidos para hacerlo. Con esta norma se sustituye el artículo 133 de la constitución, modificado por el acto legislativo 1 los días de 2009 (sic) (...).

(...)

Aparece claro que con la nueva norma se sustituye la constitución, ya no representan al pueblo sino a sí mismos, que no actúan consultando la justicia y el bien común, sino sus intereses particulares y que se harán irresponsables jurídica y políticamente frente a sus electores a litigar en causa propia.”[17]

1.2.6. El demandante sostiene que en el trámite del proyecto de acto legislativo se presentaron varios vicios insubsanables, como la violación del principio de consecutividad en la aprobación del párrafo transitorio del artículo 7 y un exceso en el ejercicio de las facultades de la comisión de conciliación.

1.2.6.1. En primer lugar, explica que el artículo 7 del texto conciliado lesiona el principio de consecutividad, por cuanto:

“(…) revisado el trámite legislativo que se surtió en la discusión y aprobación del artículo 7 del texto conciliado, y comparados los diferentes textos que fueron objeto de discusión y aprobación por las comisiones permanentes constitucionales de Cámara y Senado y sus respectivas plenarias, se concluye que estas no coincidieron en momento alguno, salvo en el segundo debate de la Plenaria de la Cámara en la segunda vuelta (8° debate), la norma

que pretende extender a los demás procesos diferentes de aquellos originados en pérdida de investidura (procesos judiciales ante lo contencioso administrativo) el procedimiento al que hace referencia el artículo 184 para la pérdida de investidura, tema que resulta no solo novedoso al texto del proyecto de acto legislativo, sino que es ajeno al asunto que se venía tratando en los diferentes debates ante las comisiones y plenarias, afectando así la esencia de lo aprobado en la primera vuelta, que estaba referido exclusivamente a los procesos de pérdida de investidura y no a otros procesos contencioso administrativos, lo cual rompe la conexidad con los temas antes aprobados.

Así, el tema incorporado en el texto de la norma conforme al cual 'igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas', no surtió los 8 debates que la Constitución Política exige para toda reforma constitucional (...)." [18]

A continuación, el demandante señala que ese tema no aparece en las gacetas de ninguno de los debates ni en el texto definitivo que acogió la Comisión de Conciliación después de la primera vuelta. También resalta que la exigencia de consecutividad se aplica al trámite de los actos legislativos, en tanto es una manifestación del principio democrático.

En criterio del demandante, el párrafo 2° del artículo 5° y el numeral 2° del artículo 16 del proyecto también son inconstitucionales por violación del principio de consecutividad. Asegura que esos preceptos, específicamente la mención de un nuevo grupo de aforados conformado por los secretarios generales del Senado y la Cámara, fue incluido en sexto debate -en la plenaria del Senado- y posteriormente acogido por la Comisión de Conciliación pese a versar sobre un tema nuevo. Agrega que no existe un vínculo de conexidad temática, causal o teleológica para que la garantía del fuero fuera extendida en una etapa avanzada del trámite a los secretarios generales del Senado y la Cámara, "(...) quienes, al tenor del artículo 47 de la Ley 5° de 1992, están llamados a cumplir funciones y responsabilidades generales de estirpe meramente administrativas, de coordinación, de verificación y de control al interior del Congreso de la República, las cuales resultan ajenas y distintas a la labor legislativa propiamente dicha, resultando excesivo y gratuito el fuero que a su favor prohíja y establece la reforma" [19].

1.2.6.2. Para terminar, indica que la competencia de la Comisión de

Conciliación fue excedida, toda vez que “(...) la fórmula que adoptó para dirimir una discrepancia inexistente condujo a extraer para los funcionarios enunciados en el numeral 4 del artículo 235 de la Constitución, una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates parlamentarios, cual es la prevista en el párrafo 2 del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser ‘privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firma (sic) en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito’.”[20]

Explica que tanto en la plenaria del Senado como en la plenaria de la Cámara se decidió que la Fiscalía General de la Nación sería la autoridad responsable de la investigación y la acusación de los funcionarios allí mencionados; en consecuencia, la Comisión de Conciliación no podía incluir modificaciones sobre ese punto, como adicionar el término “investigar”, eliminar la frase “previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia”, o añadir en el inciso primero del párrafo 2 del artículo 235 la referencia a que la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia conocería de la investigación de los mismos funcionarios.

Manifiesta que el mismo vicio se predica del artículo que pretende modificar el numeral 1° del artículo 183 de la Constitución -sobre el régimen de pérdida de investidura-, por cuanto “(...) si bien existían discrepancias entre los textos aprobados en cada cámara y que, en tal medida, debía la comisión de mediación proponer una fórmula que condujera a la adopción de un único texto, tal ejercicio excedió los límites materiales que restringen su competencia, al punto de dar la espalda a la voluntad del constituyente derivado y configurar un régimen inconsistente”[21].

### 1.3. INTERVENCIONES DE ENTIDADES PÚBLICAS

#### 1.3.1. Ministerio de Justicia

Respecto al proyecto de acto legislativo, solicita declarar ajustada a la Carta Política la actuación consistente en la presentación de objeciones presidenciales, y proferir un fallo inhibitorio por carencia actual de objeto en tanto no existe acto legislativo. Por otra parte, en relación con el decreto 1351 de 2012, también solicita emitir un fallo inhibitorio, ya que la Corte carece de competencia para ocuparse de su constitucionalidad. Respalda su

solicitud en los siguientes argumentos:

1.3.1.1. Afirma que el artículo 138 de la Constitución indica que el Congreso debe reunirse en sesiones ordinarias o extraordinarias por convocatoria del Gobierno, pero no precisa las materias de las que puede ocuparse en estas últimas, ni restringe las causas por las cuales el Gobierno puede convocarlas. Asegura que el artículo 200 superior tampoco restringe los eventos en los cuales el Gobierno puede convocar las sesiones extraordinarias. En este orden de ideas y ante el silencio de la Carta, concluye que el Gobierno podía convocar a sesiones extraordinarias para debatir las objeciones gubernamentales formuladas al proyecto de acto legislativo.

1.3.1.2. Sostiene que según el artículo 227 de la ley 5 de 1992 y la sentencia C-294 de 2012, al procedimiento de expedición de los actos legislativos le es aplicable el procedimiento de expedición de las leyes ordinarias; por tanto, la reglamentación de las objeciones gubernamentales a los proyectos de ley es aplicable a los proyectos de acto legislativo. Explica que tal facultad no implica una intromisión del Ejecutivo en las competencias del Legislativo, por cuanto “éste continúa con los poderes y facultades constitucionales de aceptar las objeciones o insistir en el proyecto”; por el contrario, en criterio del Ministerio, esta posibilidad desarrolla en principio de colaboración armónica entre los poderes públicos.

1.3.1.3. También manifiesta que una interpretación sistemática del artículo 165 superior lleva a concluir que en tanto el Presidente debe sancionar y promulgar los proyectos de acto legislativo, también tiene la facultad de formular objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia, por ejemplo, cuando advierta vicios formales o materiales.

1.3.1.4. Finalmente, reitera que el proyecto de acto legislativo es un acto “no acabado”, “que no nació a la vida jurídica y por tanto no tiene objeto que la Corte Constitucional efectúe un examen de constitucionalidad del mismo”.

1.3.2. Consejo de Estado

Solicita a la Corte inhibirse de resolver de fondo la demanda, por las siguientes razones:

1.3.2.1. Manifiesta que la competencia para examinar la constitucionalidad del decreto 1351 de 2012 corresponde al Consejo de Estado, dado que es un típico acto administrativo expedido por la Presidencia de la República y que no es mencionado en el artículo 241 superior. Explica que por esta razón ya ha admitido dos demandas de nulidad por inconstitucionalidad contra el referido decreto.

1.3.2.2. Afirma que la Corte tampoco es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del proyecto de acto legislativo, pues nunca fue promulgado por el Presidente y el Congreso tomó la decisión de archivarlo, lo que significa que nunca adquirió vigencia.

### 1.3.3. Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

Solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo o, en su defecto, declarar exequible el decreto 1351 de 2012, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.3.3.1. Para comenzar, asegura que el Presidente tiene competencia para formular objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo, por las siguientes razones:

En primer lugar, afirma que ninguno de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en los que se ha rechazado tal posibilidad tiene efectos de cosa juzgada –sentencias C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-208 de 2005 y C-178 de 2007-; en criterio de la entidad, los pronunciamientos de la Corte al respecto no hacen parte de la ratio decidendi de las sentencias respectivas, pues éstas versan sobre problemas jurídicos diferentes[22].

En segundo lugar, aduce que en vista de la ausencia de mecanismos alternativos idóneos, admitir esta posibilidad es necesario para preservar la integridad de la Constitución y evitar que sea modificada con abuso del poder de reforma[23]. En particular, explica que la acción pública de inconstitucionalidad y el referendo revocatorio no son mecanismos idóneos para el efecto, puesto que en el caso de la primera, no se admite la suspensión provisional del acto, la sentencia se profiere meses después de presentada la demanda y opera después de que el acto legislativo ha comenzado a producir efectos; y en el caso del segundo, el procedimiento es lento, pues implica un sistema de promoción y recolección de firmas

promovido sobre una idea política de oposición a la reforma.

En tercer lugar, sostiene que las normas constitucionales y legales pertinentes permiten la formulación de objeciones gubernamentales a los proyectos de acto legislativo. En criterio de la interviniente, (i) el artículo 166 de la Constitución, que regula la potestad de presentar objeciones, se refiere a “cualquier proyecto” sin distinguir entre proyectos de ley y de acto legislativo; (ii) el artículo 165 superior regula el trámite de las objeciones a proyectos de ley, pero no prohíbe que lo mismo ocurra con los proyectos de acto legislativo; (iii) la ley 5 de 1992 habilita complementar las reglas del procedimiento de aprobación de los actos legislativos, con las reglas de trámite de los proyectos de ley, siempre y cuando sean compatibles con la Constitución; y (iv) la formulación de objeciones en el caso referido no se opone a la Carta porque ninguna particularidad del trámite de los proyectos de acto legislativo lo impide. Con fundamento en estas consideraciones, concluye que no solo el ordenamiento no prohíbe al Presidente formular objeciones a los proyectos de acto legislativo, sino que la ley 5 se lo permite.

En cuarto lugar, indica que la facultad en cuestión no afecta la competencia de reforma del Congreso, “(...) dado que éste siempre tiene la oportunidad de insistir”[24], lo que significa que las objeciones no son un poder de veto del Gobierno.

Por último, argumenta que la facultad del Presidente de objetar los proyectos de acto legislativo “(...) tiene sentido en el marco de un sistema de colaboración armónica de ramas del poder público, en el que cada labor asignada cumple un fin en el Estado de Derecho. Esa finalidad en el caso del Presidente es la de asegurar que la reforma constitucional satisfaga parámetros mínimos de coherencia constitucional tanto en la forma como en el fondo, sin obstaculizar la labor constituyente del Congreso”[25]. Explica que la intención del constituyente de que exista colaboración armónica del Ejecutivo en la reforma de la constitución, se manifiesta en varios preceptos de la Carta, como los artículos 375 -que permite al Gobierno presentar proyectos de acto legislativo- y 378 -que le permite promover referendos reformativos-.

Afirma que en este caso las objeciones formuladas por el Gobierno no fueron por inconstitucionalidad, ni el Congreso decidió insistir en el proyecto, requisitos que exige la Constitución para que la Corte pueda ocuparse del respectivo proyecto de ley o acto

legislativo.

Indica que dado que la Corte no es competente para conocer del trámite de las objeciones, tampoco lo es para analizar el procedimiento de aprobación de dichas objeciones.

Finalmente, aduce que “(...) siendo el Decreto 1351 de 2012 parte integrante del procedimiento de aprobación de las objeciones gubernamentales, resultaría anti técnico que la Corte lo sometiera a una revisión independiente. Se trata de un acto de trámite que no tiene fuerza independiente a la del proceso de reforma y que sigue la suerte del proyecto de acto legislativo que fue archivado por el Congreso”[26]. Por tanto, en sentir de la Secretaría, este caso difiere del de la ley 1354 de 2009, en cuyo examen de constitucionalidad la Corte reclamó competencia para revisar la exequibilidad de las disposiciones expedidas en desarrollo de su trámite y aprobación. También aduce que en tanto las objeciones fueron aceptadas, “(...) el objetivo de reclamar competencia para examinar el Decreto 1351 de 2012 sería inocuo”[27].

1.3.3.3. Para terminar y como argumento subsidiario, estima que el decreto 1351 de 2012 es exequible, toda vez que (i) no hay precedente constitucional que impida al Presidente convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para considerar objeciones gubernamentales contra el proyecto de acto legislativo; (ii) el artículo 138 superior, en concordancia con el artículo 85 de la ley 5 de 1992, tampoco lo prohíbe; (iii) si bien es cierto que el artículo 375 de la Constitución advierte que el trámite de los proyectos de acto legislativo debe tener lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos, “(...) una interpretación teleológica y jurisprudencial de la norma permite entender que esta limitante (...) no cobija el trámite de objeciones, sino el de elaboración del propio proyecto en el Congreso”[28], por tanto los trámites accidentales y la eventual revisión por la Corte Constitucional no están cobijados por esa limitación temporal; y (iv) esta interpretación es avalada por la Corte Constitucional en providencias como los autos 170 de 2003 y 081 de 2008, y la sentencia C-011 de 1994, a propósito del trámite de leyes estatutarias, el cual también tiene un límite temporal impuesto por la Carta Política.

#### 1.3.4. Ministerio del Interior

Solicita a la Corte que se inhíba por carencia actual de objeto, o en defecto, que declare exequible el decreto 1351 de 2012. Sus argumentos son los siguientes:

1.3.4.1. Afirma que la demanda no desarrolla una exposición argumentativa que permita adelantar un juicio de constitucionalidad; además, en criterio del Ministerio, el demandante “(...) deja de lado que las normas atacadas tienen un sentido y una orientación para el caso concreto tal como sustentó (sic) el Gobierno en sus actuaciones, como el Congreso dentro de su cláusula general de competencia”[29].

1.3.4.2. Reitera que las objeciones presidenciales no constituyen un veto sino una facultad del Gobierno que no obstaculiza el proceso legislativo, y que de conformidad con los artículos 196, 197, 198 y 199 superiores, el artículo 227 de la ley 5 de 1992 y la sentencia C-294 de 2012, pueden ser formuladas en el trámite de los proyectos de acto legislativo, ya que a dicho trámite se aplican las reglas del procedimiento de aprobación de las leyes.

1.3.4.3. Agrega que los artículos 138 y 200 de la Constitución no limitan los asuntos de los que puede ocuparse el Congreso en sesiones extraordinarias, ni las causas por las cuales el Gobierno puede convocar tales sesiones. De lo anterior -alega- se colige que el Gobierno contaba con la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que debatiera las objeciones formuladas al proyecto de acto legislativo demandado.

1.3.4.4. Finalmente, aduce que el proyecto de acto legislativo nunca surgió a la vida jurídica en vista de la falta de promulgación, de modo que no hay materia sobre la cual pronunciarse.

#### 1.4. INTERVENCIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS

##### 1.4.1. Polo Democrático Alternativo

Solicita declarar inexecutable el proyecto de acto legislativo censurado, con fundamento en la existencia de los siguientes vicios insubsanables:

1.4.1.1. Relata que durante el segundo debate en segunda vuelta en la plenaria de la Cámara, el parlamentario Germán Navas Talero solicitó la verificación del quórum, “(...) no obstante lo cual el Presidente de la Cámara, en abierta vulneración del inciso 2° del artículo 109 la Ley 5 de 1992 (sic) se abstuvo de darle curso”[30]. Alega que en consecuencia, la sesión carece de validez en todo lo actuado en la plenaria.

1.4.1.2. Sostiene que la misma solicitud fue formulada por el Senador Jorge Enrique Robledo en la plenaria del Senado en segunda vuelta; relata que en este caso sí se dio trámite a la solicitud y se verificó la falta de quórum decisorio, a pesar de lo cual se continuó con la sesión únicamente con el quórum deliberatorio, lo que en concepto del interviniente, desconoce el inciso 2° del artículo 109 de la ley 5 de 1992.

#### 1.4.2. Partido Verde

Por intermedio de su Presidente Alfonso Prada, sugiere que con la formulación de objeciones gubernamentales al proyecto de acto legislativo y la citación a sesiones extraordinarias para examinarlas, no se vulneró la Constitución. A continuación se resumen sus argumentos:

1.4.2.1. Relata que como miembro de la comisión accidental encargada de rendir informe a las plenarios sobre las objeciones presentadas por el Presidente, propuso acoger la objeción de inconveniencia integral, debido a que el texto conciliado no guardaba armonía sistémica con el texto constitucional, constituía una desnaturalización de importantes figuras jurídicas existentes y había sido adoptado con varias irregularidades en el trámite.

1.4.2.2. De otro lado, asegura que no se opone a la Carta el admitir que el Presidente formule objeciones a los proyectos de acto legislativo. En su sentir, (i) si el Presidente puede objetar proyectos de ley, los cuales son de menor impacto, con mayor razón debe poder formular objeciones a los proyectos de acto legislativo, los cuales pueden terminar sustituyendo la Constitución; (ii) las objeciones gubernamentales a los proyectos de reforma constitucional no cercenan la facultad constituyente del Congreso, por cuanto la última palabra la tiene en todo caso este último, y si se trata de objeciones por inconstitucionalidad, quien debe decidir es la Corte Constitucional; (iii) la remisión de un proyecto de acto legislativo al Presidente -ordenada por la Constitución- no es para que éste actúe como simple notario, es para que lo lea, analice y “haga un equilibrio de poderes que le permita en caso de inconstitucionalidad e inconveniencia regresarlo a este Congreso, para que el mismo reflexione sobre el contenido de esta objeción”[32]; y (iv) no existe en el ordenamiento otro mecanismo tan oportuno para proteger la Constitución en situaciones como la del proyecto demandado.

1.4.2.3. Aduce que el decreto 1351 de 2012 cumple los requisitos previstos en el artículo 138 de la Constitución, toda vez que provino del Gobierno Nacional, y en él se estableció el término de las sesiones extraordinarias y los temas que serían discutidos. Agrega que en las sesiones extraordinarias “no se tramitó un proyecto de acto legislativo, es decir no se le dio ningún debate, simplemente hubo un pronunciamiento por parte de las plenarios del Senado y la Cámara de Representantes frente a objeciones presidenciales presentadas a un proyecto de acto legislativo”.

#### 1.4.3. Partido Liberal Colombiano

Por intermedio de su Presidente, manifiesta que no existen fundamentos fácticos ni jurídicos que permitan concluir que los cuerpos normativos acusados son inconstitucionales y solicita a la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo. Sus argumentos se resumen a continuación:

1.4.3.1. El Presidente del partido afirma que vio con buenos ojos la formulación de las objeciones gubernamentales al proyecto de acto legislativo, en virtud del principio de colaboración armónica de las ramas del poder público.

1.4.3.2. Precisa que dichas objeciones no versaron sobre cuestiones de inconstitucionalidad sino de conveniencia.

1.4.3.3. Aduce que el Congreso también vio con buenos ojos la presentación de las objeciones y la convocatoria a sesiones extraordinarias, puesto que consideró que constituía “(...) una oportunidad para enmendar los posibles efectos de una redacción final que no correspondía al querer de la Cámara”[33].

1.4.3.4. Por último, manifiesta que nunca hubo acto legislativo que naciera a la vida jurídica con los requisitos constitucionalmente previstos para ello, y que el decreto que convocó a sesiones extraordinarias respeta la Carta y fue el mecanismo que permitió que operara el principio de colaboración armónica.

#### 1.5. OTRAS INTERVENCIONES

##### 1.5.1. Ciudadano Diego Alexander Angulo Marínez

Manifiesta que coadyuva la demanda, por cuanto no está de acuerdo con “una sustitución de la Constitución por parte del Ejecutivo”, la cual asegura se produjo cuando presentó objeciones gubernamentales al proyecto de acto legislativo y citó a sesiones extraordinarias para debatirlo. A juicio del ciudadano, constituye una clara vulneración del sistema de pesos y contrapesos el que “(...) so pretexto de constituir un mal menor, destrozar a todas luces, todo el procedimiento jurídico que se encuentra alrededor de la reforma de la Constitución el cual se encuentra establecido en el artículo 375 y siguientes de la Carta Política”. [34] Afirmar además que el Constituyente no le dio esas facultades al Ejecutivo, de modo que éste no puede abrogarse competencias que están fuera de su órbita de acción.

#### 1.5.2. Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional

Por intermedio de Juan Manuel Charria Segura, solicita que se declare la incompetencia de la Corte Constitucional para examinar la demanda, y en su defecto, la inexecutableidad de los cuerpos normativos acusados, con fundamento en las siguientes razones:

1.5.2.1. Para comenzar, sostiene que es clara la incompetencia de la Corte para conocer de la demanda, puesto que dentro de las competencias de la Corte, señaladas en el artículo 241 de la Constitución, no está expresamente consagrada la posibilidad de examinar la constitucionalidad de “(...) decretos que hagan parte de un proyecto de acto legislativo y sobre un proyecto de acto legislativo que no fue promulgado” [35].

En criterio del interviniente, los artículos 241 y 237-2 superiores disponen que los decretos dictados por el Gobierno Nacional cuyo conocimiento no corresponda a la Corte Constitucional –como el decreto 1351 de 2012–, deben ser demandados a través de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la cual debe ser conocida por el Consejo de Estado. En concordancia, asevera que el Consejo de Estado, en el auto del 4 de julio de 2012, realizó una interpretación equivocada de los referidos preceptos constitucionales al concluir que existe una duda razonable sobre a quién corresponde conocer la constitucionalidad del decreto aludido. En su sentir, independientemente de que el decreto sea o no parte del trámite de un proyecto de acto legislativo, es un decreto ordinario cuyo examen de constitucionalidad es competencia del máximo tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, indica que el proyecto de acto legislativo censurado nunca fue promulgado,

lo que significa que no cumple con lo preceptuado en el artículo 379 de la Constitución, razón por la cual no puede ser estudiado por la Corte Constitucional.

1.5.2.2. De otro lado, para sustentar su solicitud de declaración de inconstitucionalidad, arguye lo siguiente:

Resalta que el Presidente no puede objetar los proyectos de acto legislativo, ya que tal posibilidad no es prevista en el artículo 375 de la Carta. Agrega que permitir que el Presidente objete proyectos de acto legislativo afecta además la democracia, toda vez que “(...) sometería las decisiones de uno de los órganos que tiene el poder constituyente -que es el legislativo- a otro -que sería el ejecutivo- que no posee esa titularidad”[36].

Explica que la sanción de un proyecto de ley es diferente a la promulgación, pues la primera es requisito de formación de la ley, mientras el segundo es el acto que da a conocer su contenido. Sostiene que la Constitución encarga al Presidente la sanción de la ley y lo faculta para objetar los proyectos de ley, pero esas mismas competencias no se contemplan en el caso de los actos legislativos, en virtud de los principios democrático y de separación de poderes, y de la titularidad del poder constituyente. En este orden de ideas, afirma que el trámite que se dio a las objeciones presentadas por el Presidente es inconstitucional.

Aduce que la celebración de sesiones extraordinarias para debatir las objeciones presentadas por el Presidente, también es inconstitucional porque desconoce el artículo 149 de la Constitución.

Manifiesta que efectivamente la Comisión de Conciliación, al incluir los artículos mencionados por el demandante, extralimitó sus funciones, pues modificó el texto que había sido aprobado por las cámaras legislativas. También apoya el cargo de violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, en los mismos términos planteados por el demandante.

Por último, sostiene que el proyecto de acto legislativo sustituye parcialmente la Constitución, toda vez que “(...) modifica instituciones fundamentales para nuestro Estado Social de derecho, como el caso de la pérdida de investidura al proscribir la causal de inhabilidad, privilegios de privación de la libertad para altos servidores del Estado, el bloqueo de la investigación penal de los mismos, el ampliar la cobertura de los altos

funcionarios a los Secretarios Generales de Senado y Cámara de Representantes, la ampliación del periodo de magistrados, que vulnera principios fundamentales como el de participación, derecho de acceso a cargos públicos, el principio de igualdad, etc.”[37].

### 1.5.3. Ciudadano Franky Urrego Ortiz

Solicita a la Corte inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo sobre el acto administrativo demandado, por falta de competencia. Los fundamentos de su solicitud son los que siguen:

1.5.3.1. Sostiene que la Corte Constitucional no tiene competencia para controlar la constitucionalidad de actos administrativos; en su criterio, la competencia de la Corporación se restringe a normas con rango de ley, mientras el control de los actos administrativos -como el decreto 1351 de 2012- corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

1.5.3.2. Alega que una interpretación contraria desconocería el criterio de hermenéutica constitucional de corrección funcional, el cual -de acuerdo con el Tribunal Constitucional de Perú- “(...) exige al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado Constitucional, como presupuesto del respeto de los derechos fundamentales, se encuentre plenamente garantizado”[38].

Además, en su concepto, las disposiciones sobre competencias no son enunciados con estructura de principio sino de regla, de modo que no pueden ser ponderados, por ejemplo, con el principio pro actione. En vista de lo anterior, debe darse estricta aplicación al artículo 241 superior.

### 1.5.4. Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia

Por intermedio del profesor Carlos Alberto López Cadena, solicita a la Corte declarar inconstitucional el decreto 1351 de 2012, por las siguientes razones:

1.5.4.1. Sostiene que la Corte Constitucional es competente para conocer de la

constitucionalidad del decreto demandado en virtud de la doctrina del control constitucional integral y material defendida, por ejemplo, en la sentencia C-665 de 2006, según la cual “(...) la Corte es competente para conocer de todo acto jurídico reformativo de la Constitución sin importar su origen”[39]. Indica que dos razones fundamentales apoyan esta tesis: (i) el decreto se encuentra ligado a una reforma constitucional como es el texto del proyecto de acto legislativo conciliado y aprobado, y (ii) el propio decreto efectuó una reforma constitucional de tipo informal.

Sobre la segunda razón, explica que una reforma constitucional informal, de conformidad con la doctrina, “(...) es un mecanismo de cambio que produce los mismos efectos de la reforma constitucional, pero sin hacer uso de los procedimientos agravados establecidos para tal fin, como pueden ser las mayorías parlamentarias o la intervención directa del pueblo”[40]. En este caso, afirma que una reforma de este tipo se ha presentado, lo cual se puede comprobar a partir de (a) una confrontación entre el decreto y el artículo 375 superior, pues el segundo ordena que el trámite de los actos legislativos se surta en dos periodos ordinarios y consecutivos, orden que es desconocida por el decreto; y (b) un examen de la premisa en la que se funda el decreto, esta es, la posibilidad de que el Presidente objete un proyecto de acto legislativo; en criterio del interviniente, esa posibilidad no es contemplada por la Carta Política.

1.5.4.2. Manifiesta que el Gobierno no tiene competencia para reformar la Constitución, como lo hizo en el decreto censurado. En este orden de ideas, en criterio del interviniente, al expedir el decreto, el Gobierno violó al menos tres principios básicos de nuestro sistema político: la fuerza normativa de la Constitución, la rigidez constitucional y la supremacía constitucional.

1.5.4.3. Por último, de forma subsidiaria, explica que la Corte Constitucional carece de competencia para juzgar la constitucionalidad de un proyecto de acto legislativo no promulgado, como el que es objeto de la demanda.

## 1.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre los actos demandados por falta de competencia, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.6.1. Comienza por resaltar que el “texto conciliado y después aprobado” del proyecto de acto legislativo demandado por el ciudadano Araujo Rentería no corresponde al que efectivamente fue conciliado. Agrega que el demandante no precisó en qué gaceta se publicó dicho texto, ni tampoco adjunto la respectiva gaceta a su demanda.

1.6.2. Explica que la Corte no puede pronunciarse sobre el proyecto de acto legislativo acusado porque jamás fue promulgado, requisito que exige el artículo 379 de la Carta para que los actos legislativos puedan ser demandados.

1.6.3. Igualmente, recuerda que el artículo 241 superior confió la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución a la Corte Constitucional en los estrictos y precisos términos allí previstos; alega que dentro de este precepto no se le encarga el control de constitucionalidad de proyectos de reforma constitucional, y la Corte tampoco puede ampliar sus competencia a tal hipótesis en virtud del principio de corrección funcional.

1.6.4. Sostiene que de acuerdo con el artículo 237 superior, es competencia del Consejo de Estado ejercer control de constitucionalidad sobre el decreto 1351 de 2012, en tanto es un acto distinto a los mencionados en el artículo 241 ibídem. Adicionalmente, afirma que este decreto es diferente a aquellos que han sido examinados por la Corte Constitucional; por ejemplo, explica que en el caso del decreto 4742 de 2008 -cuyo conocimiento el Consejo de Estado señaló, en sentencia del 16 de febrero de 2010, correspondía a la Corte Constitucional-, las sesiones extraordinarias a las que se convocaba tenían la finalidad de permitir la conclusión del trámite de una ley a la que le quedaba pendiente la aprobación en la plenaria de la Cámara y que, por tanto, era inescindible de la ley misma, mientras en el caso del decreto 1351 de 2012, el trámite del proyecto de acto legislativo ya había culminado para el momento en el que se convocaron las sesiones extraordinarias, entre otras razones, porque el trámite de los actos legislativos no contempla la posibilidad de presentar objeciones gubernamentales, lo que significa que cuando se expidió el decreto, el trámite del proyecto de acto legislativo ya había culminado.

En resumen, afirma que la Corte no tiene competencia para estudiar la constitucionalidad del decreto, puesto que:

“(i) no hace parte del trámite de un Acto Legislativo originado en el Congreso o en el Gobierno Nacional pues, por el contrario, este tipo de Actos Legislativos debe tramitarse ‘en

dos periodos ordinarios y consecutivos’, como lo establece expresamente el artículo 375 Superior; así mismo, (ii) es expedido en ejercicio de la función administrativa y no en ejercicio de la función constituyente pues, como incluso se reconoce en el mismo Decreto 1351 de 2012, se profiere cuando el trámite del Acto Legislativo ya concluyó y, en todo caso, el Gobierno Nacional no tiene la función o la competencia constitucional para objetar Actos Legislativos aprobados por el Congreso; y, por último, (iii) no impulsa el trámite del Acto Legislativo sino que es un acto definitivo, toda vez que su objeto es precisamente objetar el Acto Legislativo y al considerarlo (...), el Congreso no tiene otra opción que aceptar las objeciones presentadas, pues en caso contrario, ya no podría rechazarlas o aceptarlas parcialmente ya que un Acto Legislativo debe tramitarse únicamente en ‘sesiones ordinarias’ y la Constitución tampoco prevé un procedimiento para el control constitucional de las objeciones presidenciales a los Actos Legislativos. Así las cosas, sería absurdo que la Corte Constitucional pudiese declarar inexecutable un Acto Legislativo (aún no promulgado) por razones de conveniencia o inconstitucionalidad en tanto que es, precisamente, un acto reformativo de la Constitución”.[41]

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. COMPETENCIA

El ciudadano Jaime Araujo Rentería solicita a la Corte que declare inexecutable el decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias” y “el texto conciliado y después aprobado por las plenarias de cámara y senado y listo para su publicación” del proyecto de acto legislativo 007/11 Senado - 143/11 Cámara “por medio del cual se reforman los artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

El demandante sostiene que la Corte Constitucional es competente para examinar la constitucionalidad de los objetos de su demanda, ya que la competencia del Tribunal, en virtud de su función de guardián de la supremacía de la Carta, se extiende a los siguientes actos: (i) los actos de inicio, intermedios, de conclusión y posteriores de ejecución de una reforma constitucional; (ii) todas aquellas normas jurídicas que independientemente de su nombre y de la autoridad que las haya expedido materialmente equivalen a una ley; y (iii) las normas que están inescindiblemente unidas o atadas a una ley o a una reforma

constitucional. Además, asevera que solamente la Corte Constitucional puede pronunciarse sobre la existencia de una sustitución de la Constitución y fijar precedentes al respecto.

En el caso específico del decreto 1351 de 2012, el ciudadano alega que esta Corporación es competente por tres razones: (i) el decreto constituye una reforma constitucional de hecho, puesto que a través del decreto, el Gobierno creó “como si fuera constituyente, una norma constitucional que le permitía objetar reformas constitucionales y al mismo tiempo citar a sesiones extraordinarias para una reforma constitucional contra los mandatos de la propia constitución”; (ii) el decreto está además ligado a la reforma constitucional que se tramitó en el Congreso, “que se encuentra vigente; que lo único que le falta es su publicación”; y (iii) las objeciones formuladas por el Presidente al proyecto de acto legislativo -materia para la que el decreto citó a sesiones extraordinarias- versan sobre “temas de competencia del legislador, no del gobierno y en algunos casos de un legislador especial como es el estatutario”, como los derechos y deberes fundamentales de las personas y la administración de justicia.

De otro lado, aduce que la competencia de esta Corporación para conocer del proyecto de acto legislativo demandado se desprende del hecho de que en realidad es una reforma constitucional, toda vez que surtió los 8 debates legislativos, fue conciliado de conformidad con la Carta y solamente le falta la promulgación, la cual -afirma- no es necesaria para su existencia[42]. En este orden de ideas, aduce que se debe presumir la validez de la reforma aprobada por el Congreso, y esa validez solamente puede ser desvirtuada por el tribunal constitucional. Con fundamento en esta premisa, argumenta que la Corte es competente en los términos del numeral 1° del artículo 241 superior.

Varios intervinientes y el Ministerio Público solicitan a la Corte emitir un fallo inhibitorio por falta de competencia, puesto que, en su sentir, (i) el artículo 241 constitucional no prevé que esta Corporación sea competente en un caso como el presente; (ii) el proyecto de reforma constitucional censurado nunca nació a la vida jurídica, ya que no fue promulgado por el Presidente y fue archivado por el Congreso; (iii) el Presidente formuló objeciones por inconveniencia y no por inconstitucionalidad -caso en el cual la controversia puede ser remitida a la Corte si el Congreso insiste -, y en todo caso el Congreso no insistió en el proyecto sino que lo archivó; (iv) el decreto 1351 de 2012 tiene naturaleza ejecutiva y, por tanto, su constitucionalidad debe ser examinada por el Consejo de Estado; (v) si la Corte

no es competente para examinar el trámite de objeciones gubernamentales por inconveniencia, tampoco tiene competencia para examinar un acto que hace parte de ese trámite, como el decreto demandado; y (vi) estudiar la constitucionalidad del decreto es inocuo, puesto que el proyecto de acto legislativo en cuyo debate fue expedido, fue archivado.

De otro lado, el investigador Carlos Alberto López Cadena del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia apoya la demanda en el punto de la competencia, pues a su juicio, según la doctrina defendida en sentencias como la C-665 de 2006, la Corte es competente para conocer de todo acto jurídico reformativo de la Constitución, sin importar su origen, como los que son objeto de la demanda, toda vez que (i) el proyecto de acto legislativo fue efectivamente conciliado y aprobado; (ii) el propio decreto efectuó una reforma constitucional de tipo informal en lo que respecta a la posibilidad del Presidente de objetar proyectos de acto legislativo; y (iii) el decreto además está ligado al trámite de la reforma que tuvo lugar con el proyecto acusado.

En este contexto, con miras a determinar la competencia de la Corporación en el presente caso, es necesario abordar (i) los criterios que la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal han señalado se deben tener en cuenta para determinar la competencia de la Corte, y (ii) los requisitos que deben reunir los actos legislativos para entrar en vigencia y poder ser materia de control de constitucionalidad. Con apoyo en estas consideraciones, la Sala examinará su competencia frente a los objetos de la demanda.

### 2.1.1. Criterios de definición de las competencias de la Corte Constitucional

2.1.1.1. Una de las herramientas previstas por nuestro sistema constitucional para asegurar la supremacía de la Carta Política -artículo 4 superior- es el control constitucional. En nuestro caso, la Carta prevé un modelo de control mixto -algunos lo llaman difuso funcional[43]- en el que participan diversos órganos: en primer lugar, todos los jueces, como integrantes de la jurisdicción constitucional, ejercen control difuso al conocer de las acciones de tutela -artículo 86 constitucional-; también se ejerce control difuso en el escenario de la excepción de inconstitucionalidad[44]. En segundo lugar, los artículos 237 y 241 consagran un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, éste último con carácter residual[45].

2.1.1.2. Esta Corporación ha señalado que la definición de las decisiones cuyo control constitucional corresponde a la Corte Constitucional, debe llevarse a cabo a la luz de dos criterios: un criterio formal, el cual alude a las definiciones expresas que se encuentran en el texto constitucional, y otro criterio que podría ser denominado material, el cual parte de un entendimiento sistemático y teleológico del modelo de control constitucional y la fuerza normativa de las decisiones materia de control[46].

2.1.1.3. El criterio formal cumple un papel principal en la definición de las competencias de la Corte Constitucional, en vista del carácter reglado de las atribuciones de las autoridades públicas. A la luz de este criterio, esta Corporación es competente para conocer de los siguientes actos:

En relación con la actividad del Legislador, de conformidad con el artículo 241 superior, corresponde a esta Corporación conocer de (i) los actos legislativos -numeral 1º-, (ii) las leyes que convocan a un referendo o a una asamblea nacional constituyente -numeral 2º-, (iii) las leyes ordinarias -numeral 4º-, (iv) los proyectos de ley objetados por el Gobierno por inconstitucionalidad y respecto de los cuales insiste el Congreso -numeral 8º-, (v) los proyectos de leyes estatutarias -numeral 8º-, y (vi) las leyes aprobatorias de tratados internacionales -numeral 10º-.

Respecto a la actividad del Ejecutivo, el mismo precepto constitucional indica que la Corte debe examinar la constitucionalidad de (i) los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias a las que alude el numeral 10 del artículo 150 ibídem -numeral 5º-; (ii) los decretos con fuerza de ley mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones cuando el Congreso no lo aprueba dentro del plazo estipulado en el artículo 341 de la Carta -numeral 5º-; (iii) los decretos legislativos que declaran los estados de excepción o mediante los cuales se adoptan medidas para conjurarlos -numeral 7º-; y (iv) los tratados internacionales -numeral 10º-. Adicionalmente, el artículo 10 transitorio dispuso que los decretos que expidiera el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas por las disposiciones transitorias precedentes, tendrían fuerza de ley y su control de constitucionalidad correspondería a la Corte; tales decretos son, entre otros: (v) el decreto 2699 de 1991 "Por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación"[47] -artículo 5.a transitorio-; (vi) el decreto 2591 de 1991 que reglamenta el procedimiento de la acción de

tutela - artículo 5.b transitorio-; (vii) el decreto que estableció el Presupuesto General de la Nación para el año 1992 -artículo 5.d transitorio-; y (viii) el decreto 2651 de 1991 “Por el cual se expiden normas transitorias para descongestionar los despachos judiciales” - artículo 5.e transitorio.

2.1.1.4. Los anteriores son las decisiones cuyo control de constitucionalidad es expresamente encargado por la Carta Política a la Corte Constitucional, se reitera, de conformidad con el artículo 241 y el artículo 10 transitorio superiores. Excepcionalmente, esta Corporación también ha afirmado su competencia respecto de otros actos jurídicos, con fundamento en (i) una lectura sistemática de la Carta, especialmente del modelo de control constitucional, (ii) un examen del contenido y fuerza normativa de los actos objeto de escrutinio[48], (iii) la exigencia de eficacia del control de constitucionalidad que se deriva de la cláusula de Estado Social de Derecho[49], y (iv) la premisa de que en un estado de derecho no pueden existir actos del poder público exentos de control, como una garantía del sometimiento efectivo de las autoridades y los ciudadanos al ordenamiento constitucional[50].

De acuerdo con estos argumentos, en un modelo de frenos y contrapesos, la Corte Constitucional tiene la función de controlar el poder legislativo, bien sea ejercicio por el Congreso o excepcionalmente por el Presidente, así como vigilar el adecuado ejercicio del poder de reforma constitucional dentro de los cauces establecidos por la Carta Política. En consecuencia, a este Tribunal corresponde ejercer control de constitucionalidad sobre todas las disposiciones con fuerza de ley[51] o dirigidas a reformar la Constitución -en este último caso por vicios de trámite-, así como sobre los procedimientos dirigidos a su adopción, lo que implica el examen de las decisiones y actos intrínsecamente ligados a dicho trámite. Además, en virtud de la exigencia de eficacia del control constitucional, la Corte puede examinar la constitucionalidad de actos administrativos dirigidos a compilar disposiciones de orden legal, en tanto reproducen el contenido de tales preceptos.

En este orden de ideas, la Corte ha asumido el control de constitucionalidad de actos jurídicos como los siguientes:

En las sentencias C-189 de 1994[52], C- 250 de 1994[53], C-557 de 1994[54], C-217 de 1996[55], C-790 de 2006[56], C-990 de 2006[57], C-230A de 2008[58] y C-522 de

2009[59], esta Corporación asumió competencia para examinar la constitucionalidad de decretos ley expedidos antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, pese a que el numeral 5 del artículo 241 superior prevé la competencia de la Corte solamente respecto de “los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución”. La controversia giraba en torno a si los decretos ley dictados con fundamento en la Constitución de 1886 también pueden ser examinados por este Tribunal. A partir de una interpretación teleológica y sistemática del numeral 5 del artículo 241, la Corte afirmó su competencia para el efecto[60].

En las sentencias C-927 de 2000[61], C-621 de 2004[62], C-061 de 2005[63], C-094 de 2007[64] y C-909 de 2007[65], la Corte además entendió que los decretos ley expedidos antes de 1991 son materialmente leyes y, por tanto, en virtud del numeral 4 del artículo 241 superior, también es competente para examinar su constitucionalidad; en otras palabras, a partir de un examen de la fuerza normativa de los decretos acusados -fuerza de ley-, este Tribunal estableció su competencia[66].

De otro lado, en la sentencia C-508 de 1996[67], se concluyó que este Tribunal también es competente para examinar decretos compiladores de disposiciones de rango legal, específicamente las disposiciones que reproducen preceptos de contenido legal -por su puesto junto con la respectiva disposición legal incluida en la compilación-, con el fin de evitar decisiones inocuas[68].

De forma similar, en las sentencias C-334 de 2005[69], C-672 de 2005[70], C-925 de 2005[71] y C-634 de 2012[72], esta Corte explicó que tiene competencia para examinar los decretos que corrigen yerros cuando no se limitan a esa labor, sino que implican una modificación de la ley o norma con fuerza de ley que buscan corregir.

En las sentencias C-513 de 1992[73], C-003 de 1993[74], C-105 de 1993[75], C-113 de 1993[76], C-131 de 1993[77], C-534 de 2000[78], C-323 de 2006[79] y C-1191 de 2008[80], la Corte afirmó su competencia para examinar los decretos expedidos en virtud de las facultades otorgadas al Presidente por los artículos transitorios 11 y siguientes[81]. La controversia se suscitó por cuanto el artículo 10 transitorio dispone que la Corte debe conocer solamente de los decretos expedidos por el Gobierno “en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos”, es decir, a partir de una interpretación literal, los

artículos 1 a 9 transitorios. En criterio de la Corporación, en vista de (i) la fuerza normativa de ley de esos decretos[82], (ii) su contenido propio de una ley -materias de reserva de ley-[83], (iii) el hecho de que la ubicación del artículo 10 transitorio no fue producto de la deliberación de la Asamblea Nacional Constituyente sino de la labor de compilación posterior, lo que significa que no es claro que el Constituyente quisiera limitar el control de la Corte a los decretos expedidos con fundamento en los artículos 1 a 9 transitorios[84] -interpretación histórica-, y (iv) la premisa de que en un estado de derecho no pueden existir actos de las autoridades exentos de control[85], el control de constitucionalidad de tales decretos también es de su competencia.

Con fundamento en argumentos similares, en las sentencias C-523 de 2005[86], C-672 de 2005[87] y C-1154 de 2008[88], la Corte indicó que tiene competencia para estudiar la constitucionalidad de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente en virtud de facultades extraordinarias otorgadas por actos legislativos. A juicio de la Corporación, en tanto dichos decretos tienen fuerza de ley y en muchos casos desarrollan asuntos de reserva de ley, deben ser examinados por ella.

Finalmente, en las sentencias C-973 de 2004[89], C-1121 de 2004[90], C-113 de 2006[91] y C-141 de 2010[92], se estableció que la Corte es competente para controlar la constitucionalidad de todo acto que haga parte de un trámite que conduzca a la aprobación de una decisión susceptible de ser controlada por el Tribunal Constitucional de conformidad con el texto superior. Así, a juicio de la Corporación, en el caso de una ley que convoca a un referendo, su competencia cubre los actos propios de la conformación de la iniciativa -popular o gubernamental-, los actos adoptados en el trámite ante el Congreso, la sanción presidencial, la ley que convoca al referendo, los actos posteriores dirigidos a la ejecución del mecanismo de participación y, por último, el decreto que adopta el pronunciamiento popular que contiene la reforma al texto superior; todas esas actuaciones hacen parte del acto complejo que da lugar a la convocatoria a un referendo y posteriormente a la reforma constitucional[93]. Esta conclusión se basó en cuatro argumentos: (i) una interpretación literal del artículo 241 de la Carta[94], (ii) una lectura sistemática de la Constitución, especialmente de las etapas del proceso de convocatoria a un referendo de origen popular -a los que aluden artículos como el 378 y el 379 superiores- y de la adopción de la reforma constitucional por esta vía[95], (iii) la existencia de precedentes en la materia[96], y (iv) el hecho de que la Ley Estatutaria de Mecanismos de

Participación sólo prevé una competencia residual de la jurisdicción contencioso administrativa en la materia.

En este orden de ideas, en la sentencia C-1121 de 2004, la Corte asumió el conocimiento del acto legislativo 01 de 2004, así como de actos previos a éste, como el censo electoral que sirvió de base para establecer el número de personas que se encontraban habilitadas para pronunciarse sobre el referendo que culminó con la reforma constitucional aludida - resolución 5315 de 2003 del Consejo Nacional Electoral-.

En la decisión C-113 de 2006, este Tribunal avocó conocimiento de una demanda contra la resolución No.001 de 2004 del Consejo Nacional Electoral, “Por la cual se declara el resultado del referendo constitucional, de iniciativa gubernamental, convocado mediante Ley 796 de 2003, cuya votación se realizó el 25 de octubre de 2003”, por cuanto hacía parte del acto complejo que llevó a la adopción del acto legislativo 01 de 2004.

Posteriormente, en la sentencia C-141 de 2010, la Corte se declaró competente tanto para revisar el trámite de la iniciativa popular, como para examinar la constitucionalidad de los actos de trámite en el Congreso y que condujeron a la expedición de la ley 1354 de 2009 “Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”. Con base en esta competencia, examinó aspectos como: el cumplimiento de los topes de financiación en la etapa de formación de la iniciativa popular, la naturaleza del ente a través del cual se llevó a cabo el recaudo de los recursos económicos y las labores de promoción de la iniciativa, la iniciación del trámite legislativo sin la expedición de la certificación contemplada en el artículo 27 de la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación, y la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias por medio del decreto 4742 de 2008 con el fin de debatir aspectos del proyecto de ley.

Respecto a este último decreto, la Corporación señaló que su examen debía dirigirse a determinar si en su expedición y publicación se había configurado algún vicio que invalidara el trámite legislativo, “al margen de la discusión sobre si se trata de un acto administrativo de carácter general o particular y los efectos que para su validez tiene la forma en que fue publicado”, asuntos que -en concepto de la Sala- no son de incumbencia del juez constitucional.

También es preciso anotar que el Consejo de Estado aceptó en dicho caso la competencia de la Corte para estudiar la constitucionalidad del decreto -decreto 4742 de 2008 "Por el cual se convoca al Congreso de la República a Sesiones Extraordinarias"- . En efecto, la Sala Plena, en sentencia del 16 de febrero de 2010[97], declaró la falta de competencia de esa corporación para conocer de una demanda de nulidad interpuesta contra el decreto 4742 de 2008 y sostuvo lo que sigue:

"De ello resulta que, en el sub lite, el Consejo de Estado carece de competencia para examinar la constitucionalidad del decreto por el cual el Presidente de la República convoca al Congreso a sesiones extraordinarias, en primer lugar, por tratarse de un acto de trámite habida cuenta de que dicha convocatoria tuvo por objeto dar continuidad al proyecto de Ley de reforma constitucional mediante referendo aprobatorio, pero fundamentalmente porque el acto político de convocatoria en este caso hace parte inescindible del procedimiento de formación de la Ley convocante a Referendo, la cual está sometida a control automático e integral de constitucionalidad que el artículo 241-2 de la Constitución Política asigna a la Corte Constitucional."

Esta posición fue reiterada por la Sección Primera en auto del 18 de marzo de 2010[98], en el que en consecuencia, ordenó remitir la respectiva demanda a la Corte Constitucional.

2.1.1.5. En suma, la jurisprudencia constitucional ha identificado dos tipos de criterios que orientan la definición de las competencias de la Corte Constitucional: un criterio formal que atiende a las previsiones expresas del texto superior, y un criterio material, según el cual las disposiciones constitucionales deben ser interpretadas de forma sistemática y teleológica, teniendo en cuenta aspectos como el modelo de control constitucional introducido por la Carta de 1991, la obligación de garantizar el principio de supremacía constitucional, la eficacia del control constitucional, la premisa de que en un Estado Social de Derecho, no pueden existir actuaciones de las autoridades que no estén sujetas a control, y el contenido y fuerza normativa de los actos materia de escrutinio.

## 2.1.2. Requisitos de vigencia de los actos legislativos

2.1.2.1. El artículo 375 de la Constitución regula el procedimiento de adopción de los actos legislativos; según este precepto, (i) pueden presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el 20% de los concejales o de los

diputados, y los ciudadanos en un número equivalente al menos al 5% del censo electoral vigente; (ii) el trámite del respectivo proyecto debe tener lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos; (iii) para su aprobación el proyecto requiere ocho debates; (iv) en los primeros cuatro debates, el proyecto debe ser aprobado por la mayoría de los asistentes; (v) en los segundos cuatro debates, se requiere el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara; (vi) en el segundo periodo sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero; y (vii) entre la primera y la segunda vuelta, el Gobierno debe publicar el proyecto.

Adicionalmente, los artículos 219 y siguientes de la ley 5 de 1992 prevén otras reglas de trámite aplicables a los proyectos de acto legislativo, como las siguientes: (a) la facultad del Congreso para reformar la Constitución se suspende “a partir de la elección e integración de una Asamblea Constituyente” y por el tiempo que se otorgue a la Asamblea para que cumpla sus funciones; (b) los proyectos deben ser presentados en la Secretaría General de las cámaras o en sus plenarios; (c) los dos períodos de debate no necesariamente deben coincidir en la misma legislatura; (d) las materias negadas en el primer período, no pueden ser consideradas nuevamente; y (e) “[e]l cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda ‘vuelta’, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida”. Finalmente, el artículo 227 establece que “[l]as disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia”. Con fundamento en este precepto, la Corte también ha entendido que son aplicables las disposiciones de la Constitución que se ocupan de regular el procedimiento de aprobación de las leyes, cuando son compatibles[99].

2.1.2.2. Para efectos de establecer si el proyecto de acto legislativo acusado en realidad constituye una reforma constitucional –como afirma el demandante-, y puede ser revisado por esta Corporación, interesan en particular las disposiciones referidas a la existencia y oponibilidad de las leyes y actos legislativos.

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado los fenómenos de validez y vigencia de las normas. Al respecto, en la sentencia C-443 de 1997[100], explicó:

(...)

Se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento. Y finalmente se designa eficacia jurídica o aplicabilidad a la posibilidad de que la disposición produzca efectos jurídicos, o al menos sea susceptible de hacerlo” (referencias eliminadas).

Esta Corporación ha precisado también que, en el caso de las leyes, los requisitos de existencia se hallan en el artículo 157 superior, según el cual:

“ARTICULO 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

En materia de sanción y promulgación de las leyes, el artículo 165 ibídem agrega que: “Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen”[101]. A su turno, el artículo 189, numerales 9 y 10, dispone que es función del Presidente sancionar y promulgar las leyes, mientras el artículo 200-1 establece que corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso, “[c]oncurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución”. Por último, el artículo 168 señala: “Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”[102].

El artículo 379 constitucional alude específicamente a la promulgación de los actos legislativos, al disponer que la acción pública de inconstitucionalidad contra dichos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. A su vez, el artículo 229 de la ley 5 de 1992 requiere la promulgación del acto legislativo para que pueda ser sometido a referendo revocatorio.

Finalmente, es necesario mencionar el artículo 119 de la ley 489 de 1998, el cual establece que los actos legislativos, las leyes y los actos administrativos de carácter general -entre otros- deben publicarse en el Diario Oficial.

2.1.2.3. Para la Sala es claro que es una exigencia constitucional la promulgación de los actos legislativos para que sean obligatorios y puedan ser demandados por medio de la acción pública de inconstitucionalidad. Al respecto, en la sentencia C-180 de 2007[108], esta Corporación afirmó:

“(...) es claro, y así se expresa en el concepto del Ministerio Público, que los actos legislativos requieren ser promulgados. Así se desprende no solo de las expresas disposiciones constitucionales que aluden a la promulgación de los actos reformativos de la Constitución[109], sino también de los principios generales conforme a los cuales ‘... el acto de publicación de la ley, se evidencia como requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad)[110].’[111]”.

Sobre las razones en las que se fundamenta esta conclusión, la Sala explicó en el mismo fallo:

“El título XIII de la Constitución, si bien contiene ciertas alusiones a la promulgación, no establece regulación alguna sobre la manera como ella debe hacerse. La regla general, que tiene origen a) en una interpretación histórica, b) en el lenguaje empleado por el constituyente y c) en la jurisprudencia constitucional, indica que los vacíos de regulación que se adviertan en el título XIII de la Carta a propósito de las reformas por la vía del Congreso de la República, deben suplirse por el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título XIII. Dentro del proceso formación de las leyes se ha previsto su promulgación por el gobierno (C.P. Arts. 165 y 189 num. 10). Nada se opone a que ese trámite, que tiene sentido como un instrumento de autenticidad y de

publicidad, que es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República y que puede suplirse por el Congreso (C.P. art. 168), se aplique también en el trámite de los actos legislativos.”

La promulgación marca por tanto el momento en que un acto legislativo se torna obligatorio, y es a su vez el acto que activa el derecho de los ciudadanos a demandar, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, esta modalidad de reforma de la Carta.

### 2.1.3. Examen de la competencia de la Corte para estudiar la constitucionalidad de los objetos de la demanda

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Sala estima que no es competente para examinar la constitucionalidad del proyecto de acto legislativo y del decreto 1351 de 2012, por las razones que a continuación se exponen:

2.1.3.1. Lo primero que se debe advertir es que el problema de la competencia de la Corte para conocer del proyecto de acto legislativo acusado no fue resuelto en el auto 074 de 2013[112]. De un lado, en aquella oportunidad la controversia versaba sobre un recurso de súplica presentado contra el auto que rechazó las demandas de los expedientes D-9203 y D-9213, es decir, el problema jurídico era diferente; de otro lado, en dicha providencia no se descartó la competencia de esta Corporación en la materia[113]. Por tanto, no existe precedente en esta ocasión.

Sí es relevante el precedente fijado en la sentencia C-474 de 2013[114], en la que este Tribunal se declaró inhibido para conocer de una demanda similar contra el mismo proyecto de acto legislativo. En esa ocasión se recordó que la Corte no es competente para emitir un pronunciamiento de mérito respecto de demandas de inconstitucionalidad es las de que los actos sometidos a control no estén vigentes, o de estarlo, no produzcan efectos o no tengan vocación de producirlos. En el caso del proyecto censurado, se indicó que en vista de que fue archivado de conformidad con el voto de las mayorías y nunca fue promulgado, no se incorporó al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no puede ser materia de control constitucional por la Corporación.

La Sala considera necesario reiterar la argumentación de la sentencia C-474 de 2013 e

inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo frente a la demanda formulada por el ciudadano Jaime Araujo Rentería. Ciertamente el proyecto de acto legislativo 07/11 Senado - 143/11 Cámara, una vez fue aprobado por el Congreso, se remitió el 20 de junio de 2012, al Presidente de la República para ser promulgado. El 25 de junio de 2012, el Gobierno formuló objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia[115]. A continuación, mediante el decreto 1351 de 2012, el Presidente convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para considerar las objeciones. En sesión del 28 de junio de 2012, las plenarias de la Cámara y del Senado acogieron la propuesta de la comisión accidental de aceptar las objeciones, y en consecuencia, aprobaron el archivo del proyecto[116]. Por tanto, el proyecto nunca fue promulgado, es decir, no ingreso a nuestro ordenamiento constitucional ni produjo efectos.

Con apoyo en las anteriores razones, la Corte concluye que carece de competencia para pronunciarse sobre su constitucionalidad y debe emitir un fallo inhibitorio.

2.1.3.2. Igualmente, esta Sala considera que carece de competencia para conocer de la demanda en lo que respecta a los cargos formulados contra el decreto 1351 de 2012, puesto que se trata de una decisión adoptada en un trámite legislativo que no culminó con la adopción de un acto susceptible de control por este Tribunal.

Como se explicó previamente, la Corte en principio es competente para analizar la constitucionalidad de decretos que hacen parte del trámite legislativo de actos del Congreso cuyo control es asignado por la Constitución a este Tribunal -proyectos de ley materia de control previo, leyes y actos legislativos-. No obstante, cuando dicho trámite no culmina con una decisión susceptible de control por esta Corporación, es decir, cuando dicho trámite resulta fallido, la Corte pierde su competencia porque ya no hay un acto cuya validez constitucional sea necesario examinar; dicho de otro modo, se presenta una especie de carencia actual de objeto.

Por medio del decreto 1351 de 2012, el Presidente convocó a sesiones extraordinarias al Congreso de la República con el fin de examinar las objeciones formuladas a un proyecto de acto legislativo. Debido a que el Congreso decidió archivar el proyecto, dicha reforma nunca fue promulgada ni surgió a la vida jurídica, en otras palabras, no se convirtió en acto legislativo. En consecuencia, la constitucionalidad del proyecto y su trámite no pueden ser

examinados en esta oportunidad por este Tribunal, por carencia actual de objeto.

Por las razones anteriores esta Corte también emitirá un fallo inhibitorio en relación con los cargos formulados contra el decreto 1351 de 2012.

### 3. 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:

INHIBIRSE frente a los cargos formulados por el demandante contra el decreto 1351 de 2012 “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias” y el proyecto de acto legislativo 07/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación con la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, por falta de competencia de conformidad con lo expuesto en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

Con salvamento de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

## ANEXO 1

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

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

DECRETA:

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

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

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

En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles’.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

‘Artículo 174. Corresponde al Senado:

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

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

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

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

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

2. Las únicas sanciones que impondrá el Senado con ocasión del juicio político serán la separación del cargo y la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos.

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

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

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

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

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

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

1. Elegir el Defensor del Pueblo.

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

3. Archivar las denuncias o quejas infundadas o temerarias contra los funcionarios a los que

se refiere el artículo 174 de la Constitución.

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

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

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

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

Parágrafo 2°. La denuncia o queja que se formule contra los servidores públicos a los que se refiere este artículo se presentará mediante escrito con diligencia de presentación personal del denunciante y acompañado de las pruebas que obren en su poder o de la relación de las pruebas que deban practicarse. Las denuncias que no sean de competencia de la Comisión de Aforados Constitucionales serán remitidas inmediatamente por la Secretaría General de la Cámara a la autoridad competente. La ley establecerá las garantías

y mecanismos de protección de los ciudadanos que presenten denuncias o quejas contra los aforados mencionados en este artículo.

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

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

Parágrafo transitorio. A partir de la entrada en vigencia del presente acto legislativo, la Cámara de Representantes continuará ejerciendo sus funciones de conformidad con las normas vigentes, en todo cuanto no contradiga este acto legislativo, y para su cumplimiento las Mesas Directivas de Senado y Cámara expedirán los reglamentos respectivos.

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

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

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

1. Por violación del régimen de incompatibilidades.

2. Por violación del régimen de conflicto de intereses, salvo cuando los Congresistas participen en el debate y votación de proyectos de acto legislativo y en los debates de control político.

3. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones Plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley o mociones de censura, salvo que medie fuerza mayor, caso fortuito o causa justificada previamente autorizada por la mesa directiva.

4. Por apropiarse, en su provecho o el de terceros, de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que este tenga parte o de bienes o fondos parafiscales, o de bienes de particulares cuya administración, tenencia o custodia se le haya confiado por razón o con ocasión de sus funciones.

5. Por utilizar indebidamente en provecho propio o de su cónyuge o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, o civil, primero de afinidad, con el fin de obtener un beneficio de parte de un servidor público en un asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer en razón de sus funciones.

La ley regulará las causales previstas en la Constitución.

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

Parágrafo 2°. La causal de pérdida de investidura a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política, no será aplicable a los miembros de las corporaciones públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 1°. Los expedientes que estén pendientes de fallo al momento de la entrada en vigencia del presente acto legislativo serán remitidos por reparto a las distintas

Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para continuar con su trámite en primera instancia. En todo caso, las etapas, los trámites surtidos y las sentencias ejecutoriadas conservarán plena validez. Igual procedimiento se surtirá en los demás procesos que se adelanten ante la jurisdicción contenciosa administrativa en contra de los congresistas.

Parágrafo transitorio 2°. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, se radicará el proyecto de ley que reglamente esta acción, especialmente en cuanto a caducidad y prescripción’.

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

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

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

‘Artículo 197. (...)

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

ciudadanos y la eficiente tramitación de los procesos. La apropiación de estos recursos no requerirá aval del Gobierno Nacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

‘Artículo 233. Los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado serán elegidos para períodos individuales de doce (12) años, sin posibilidad de reelección y permanecerán en el ejercicio de sus cargos mientras observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de setenta

(70) años. Estos magistrados no podrán ser elegidos, con posterioridad, en otra de las corporaciones judiciales a las que se refiere este inciso, y no podrán optar a los cargos de Procurador, Contralor o Fiscal General de la Nación durante el período de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro.

Los magistrados mencionados en el primer inciso de este artículo tampoco podrán ser elegidos a cargos de elección popular durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro. A esta última inhabilidad estarán sujetos también los miembros del Consejo Nacional de Disciplina Judicial, del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial, de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, del Consejo Nacional Electoral, y el Gerente de Administración Judicial.

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

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

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

1. Actuar como tribunal de casación.
2. Investigar y juzgar a los funcionarios de que trata el artículo 174 de la Constitución, una vez surtido el trámite previsto en el artículo 175 de la Constitución.
3. Investigar y juzgar a los miembros del Congreso, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Auditor General de la República y al Registrador Nacional del Estado Civil aunque hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos. En este caso, conocerá por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.
4. Juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia, a los Ministros del Despacho, al Defensor del Pueblo, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, a los Agentes del Ministerio Público ante la Corte, ante el Consejo de Estado y ante los Tribunales; a los Directores de los Departamentos Administrativos; a los

Embajadores y Jefes de Misión Diplomática o Consular; a los Gobernadores; a los Magistrados de Tribunales; y a los Generales y Almirantes de la Fuerza Pública, por los hechos punibles que se les imputen.

5. Conocer de todos los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación, en los casos previstos por el Derecho Internacional.

6. Preparar y presentar proyectos de actos reformatorios de la Constitución y proyectos de ley.

7. Darse su propio reglamento.

8. Las demás atribuciones que señale la ley.

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

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

Los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo sólo podrán ser privados de la libertad una vez exista en su contra resolución de acusación en firme o su equivalente, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito. En el caso de los aforados enunciados en este inciso, la Sala de Investigación y Calificación contará con un

término máximo de dos (2) años a partir de la recepción de la noticia criminis para abrir la investigación formal o proferir auto inhibitorio debidamente motivado, o sus equivalentes, término que será de tres (3) años cuando se presente concurso de delitos o cuando sean tres o más los investigados. Estos términos podrán ser prorrogados hasta por un año más mediante auto motivado.

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

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

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

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

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

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

Cuando se trate de procesos penales contra el Presidente de la República, el Fiscal General de la Nación o el Procurador General de la Nación, los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación mencionada en el párrafo 2° de este artículo que hayan sido postulados o elegidos por el aforado correspondiente serán reemplazados por conjuces designados por el Consejo de Estado mediante sorteo de una lista de conjuces que este elaborará para tal propósito con vigencia de ocho (8) años.

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

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

La Corte Constitucional tendrá un plazo adicional de quince (15) días para hacer los nombramientos de los magistrados con base en las ternas enviadas y la lista conformada, respectivamente.

Parágrafo transitorio 3°. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo, todas las indagaciones preliminares e investigaciones formales que esté adelantando la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia contra los aforados mencionados en los numerales 2 y 3 de este artículo, serán remitidas en el estado en que se encuentren a la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia para que siga conociendo de ellas; y los juicios que esté adelantando aquella sala contra los aforados mencionados en los numerales 2, 3 y

4 serán remitidas a la Sala de Juzgamiento de primera instancia de que habla el párrafo segundo de este artículo, cuya sentencia será susceptible de apelación ante la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Hasta tanto estas nuevas salas asuman la competencia de estos procesos, se suspenderán los términos procesales y la prescripción de la acción penal.

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

Todo lo actuado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia en el marco de las indagaciones preliminares, las investigaciones y los juicios adelantados hasta la entrada en vigencia del presente acto legislativo conservarán plena validez. Por lo tanto, todas las providencias expedidas en virtud de las competencias constitucionales aquí modificadas no podrán ser objeto de solicitud de revocatoria en razón de lo estipulado en el presente acto legislativo.

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

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

‘Artículo 250.

(...)

1. (...)

La ley podrá facultar a la Fiscalía General de la Nación para realizar capturas de manera excepcional y en concordancia con los principios constitucionales. Igualmente, la ley fijará

los límites, delitos, eventos y circunstancias en que proceda la captura. En estos casos, el juez que cumpla la función de control de garantías lo realizará a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Excepcionalmente y atendiendo las circunstancias especiales en que se producen ciertas capturas, la ley establecerá que la función de control de garantías se realice en un término superior, el cual no podrá exceder de setenta y dos (72) horas.

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

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

'CAPÍTULO 7

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

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

'Artículo 254. El Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial estará integrado por tres (3) niveles, así:

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

1. El Presidente de la Corte Constitucional o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
2. El Presidente del Consejo de Estado o su Vicepresidente, cuando este fuere delegado.
3. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia o su Vicepresidente, cuando este fuere

delegado.

4. Un delegado de los magistrados de Tribunal, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.

5. Un delegado de los jueces, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.

6. Un delegado de los empleados judiciales, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.

7. Un delegado de las Facultades de Derecho de las universidades con acreditación de alta calidad, elegido en la forma que lo determine el reglamento del Consejo de Gobierno Judicial.

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

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

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

1. Un delegado permanente de la Corte Constitucional.

2. Un delegado permanente de la Corte Suprema de Justicia.

3. Un delegado permanente del Consejo de Estado.

Estos delegados deberán ser profesionales en derecho, economía o administración, con título de posgrado en ciencias administrativas, económicas o financieras y tendrán, como mínimo, veinte (20) años de experiencia profesional relacionada con dichas disciplinas o con el diseño de políticas públicas en materia de justicia. Serán designados libremente para períodos de cuatro (4) años por la respectiva corporación delegante, de la cual no podrán haber sido miembros.

c) La Gerencia de Administración Judicial.

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

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

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

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

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

‘Artículo 255. La Gerencia de Administración Judicial es la encargada de ejecutar los planes sectoriales y el presupuesto y de administrar el recurso humano, el Sistema Único de Información y Estadísticas Judiciales y las demás actividades administrativas de la Rama, con sujeción a las políticas que dicte el Consejo de Gobierno Judicial. Las estadísticas judiciales deberán ser producidas, procesadas y difundidas conforme a los protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.

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

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

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

1. Diseñar y fijar las políticas del sector jurisdiccional de la rama judicial con el fin de lograr una adecuada y oportuna administración de justicia.
2. Presentar, a través de su Presidente, informes al Congreso de la República.
3. Fijar la división del territorio para efectos judiciales, así como los lineamientos para la creación, ubicación, redistribución, fusión, traslado, transformación y supresión de tribunales, las salas de estos, los juzgados y cargos.

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

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

6. De acuerdo con los objetivos, los criterios y los límites generales que establezca la ley, revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción, a instancias de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, o del Gerente de Administración Judicial por razones de necesidad o de conveniencia apoyadas en estudios que evidencien una grave situación de congestión actual o inminente con la finalidad de garantizar la mejor prestación del servicio.

7. Aprobar el proyecto de Plan Sectorial de Desarrollo.

8. Aprobar el Proyecto de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial, que deberá ser remitido al Gobierno.

9. Decidir sobre la creación de jueces con competencia nacional y sobre el cambio de radicación y el traslado de procesos judiciales de cualquier jurisdicción, cuando la ley no atribuya tal competencia a otra autoridad judicial.

10. Elegir al Gerente de Administración Judicial, al Auditor de la Rama Judicial y al Director de la Escuela de la Rama Judicial.

11. Organizar la escuela de la rama judicial.

12. Recibir y evaluar en sesión ordinaria los informes de las comisiones al exterior otorgadas a los Magistrados o Jueces de la República, distintas de las destinadas al cumplimiento de su función jurisdiccional.

13. Elaborar las listas de elegibles, previa convocatoria pública, para la selección de los

Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. En el acta respectiva deberán constar los criterios que se tuvieron en cuenta para la elaboración de las mismas.

14. Darse su propio reglamento.

15. Las demás que le atribuya la ley.

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 5°. Los servidores públicos no magistrados, que al momento de entrada en vigencia del presente acto legislativo se encuentren laborando en el Consejo Superior de la Judicatura y en los Consejos Seccionales de la Judicatura, conservarán la

misma forma de vinculación laboral que traían y los derechos propios de cada una de estas formas, bien sean de carrera judicial, de provisionalidad o de libre nombramiento y remoción.

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

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

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

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

En ejercicio de esta atribución, la Junta Ejecutiva de Administración Judicial no podrá establecer a cargo del tesoro obligaciones que excedan del monto global fijado para el respectivo servicio en la ley de apropiaciones.

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

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

3. Preparar la reglamentación de los trámites judiciales y administrativos que se adelanten en los despachos judiciales, de la carrera judicial y del empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial con efectos procesales, en los aspectos no previstos por el legislador.
4. Administrar la carrera judicial.
5. Elaborar las listas para la designación y elección de funcionarios judiciales y enviarlas a la entidad que deba designarlos, de acuerdo con el concurso de la rama judicial. Se exceptúa la jurisdicción penal militar, la cual se regirá por normas especiales.
6. Aprobar los estados financieros del Sistema Nacional de Gobierno y Administración Judicial.
7. Velar por el cumplimiento de los planes y proyectos del plan sectorial de desarrollo.
8. Llevar el registro nacional de abogados y auxiliares de la justicia y expedir las tarjetas profesionales.
9. Llevar el control de gestión de calidad y expedir las directrices respectivas.
10. Aprobar el Estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.
11. Analizar y rendir concepto ante el Consejo de Gobierno Judicial acerca de los estudios que presenten la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, para cada una de sus respectivas jurisdicciones, o el Gerente de Administración Judicial como sustento de una solicitud de revisar, reasignar o fijar competencias de los despachos judiciales en cualquiera de los niveles de la jurisdicción.
12. Apoyar al Gerente de Administración Judicial en la elaboración de los proyectos de Plan Sectorial de Desarrollo y de Presupuesto del sector jurisdiccional de la Rama Judicial.
13. Apoyar al Director de la Escuela de la Rama Judicial en la elaboración de los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.
14. Aprobar los planes de formación y capacitación de los empleados y funcionarios judiciales.

15. Darse su propio reglamento.

16. Las demás que le atribuya la ley.

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

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

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

1. Garantizar el eficiente funcionamiento del sistema judicial y promover el acceso a la justicia.
2. Establecer la estructura de la Gerencia de Administración Judicial, así como designar y remover a los empleados de la misma.
3. Dotar a cada una de las jurisdicciones de la estructura administrativa y de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Llevar el control de rendimiento de las corporaciones y despachos judiciales.
5. Hacer seguimiento permanente al empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en el servicio judicial.
6. Elaborar los proyectos de Plan Sectorial de Desarrollo y de presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.
7. Elaborar el proyecto de estatuto sobre expensas y costas con sujeción a la ley.
8. Ejecutar el presupuesto del Sector Jurisdiccional de la Rama Judicial.
9. Elaborar la propuesta de división del territorio para efectos judiciales, la cual será remitida al Consejo de Gobierno Judicial.
10. Administrar un sistema único de estadísticas judiciales, de conformidad con los

protocolos estadísticos establecidos por la autoridad nacional competente.

11. Representar judicial y contractualmente a la rama jurisdiccional.

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

13. Las demás que le atribuya la ley’.

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

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

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

1. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los funcionarios y empleados de la rama judicial y de los auxiliares de la justicia.

2. Examinar la conducta y sancionar las faltas disciplinarias de los particulares, de los notarios y de autoridades administrativas cuando actúen en ejercicio de funciones jurisdiccionales, así como de los abogados.

3. Ejercer, de oficio o a solicitud de parte, el poder preferente disciplinario en relación con los procesos que se adelanten en ejercicio de la función disciplinaria en los Consejos Seccionales de Disciplina Judicial que cree el legislador, así como disponer el cambio de radicación de los mismos, en cualquier etapa.

4. Dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones.

5. Las demás que determine la ley.

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

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

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

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

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

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

1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos.
2. Proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.
3. Defender los intereses de la sociedad.
4. Defender los intereses colectivos, en especial el ambiente.

5. Velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas.
6. Ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas y no tengan otra autoridad disciplinaria prevista en la Constitución o la ley, inclusive de los funcionarios de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley.
7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.
8. Rendir anualmente informe de su gestión al Congreso.
9. Exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria.
10. Las demás que determine la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO NUEVO. El artículo 134 Constitucional quedará así:

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

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

“MINISTERIO DEL INTERIOR

DECRETO NÚMERO 1351 DE 2012

(25 JUN 2012)

Por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias

## EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 138 y 200 numeral 2 de la Constitución Política

### CONSIDERANDO

Que el Presidente de la República recibió procedente del Congreso el oficio del pasado 20 de junio de 2012, con el cual se remite el proyecto de Acto Legislativo 007/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, con el fin de que proceda a su promulgación.

Que el Gobierno estimó que debía abstenerse de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devolver con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, toda vez que en el trámite de sus disposiciones y en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos.

Que el ejercicio de las funciones propias del Jefe de Estado está orientado por el compromiso ineludible de acatar, respetar y hacer cumplir la Constitución y, con ello, de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta. Este compromiso se evidencia en el ejercicio de sus funciones autónomas, pero también en el cumplimiento de los deberes que involucran a otras autoridades públicas. No por otro motivo el artículo 113 de la Constitución advierte que los “diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Preservando el ámbito de las competencias de las distintas autoridades públicas, es deber del Presidente de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales” cumplir y hacer cumplir los preceptos de la Constitución Política.

Que en el día de hoy, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 197 de la Ley 58 de 1992, el Gobierno ha procedido a publicar en el Diario Oficial el texto de dichas objeciones.

Que ninguna norma de la Constitución prohíbe de manera explícita la presentación de objeciones gubernamentales contra actos legislativos.

Que, el artículo 227 de la Ley 58 de 1992 señala que «Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.». Por lo cual, si la objeción prevista expresamente para los proyectos de leyes compatible en el procedimiento de aprobación del acto legislativo, entonces su aplicación es legalmente admisible.

Que el artículo 138 de la Constitución Política dispone que el Congreso de la República se reunirá en sesiones ordinarias o extraordinarias, pero en modo alguno limita la naturaleza de las materias o asuntos de que puede ocuparse en una u otra clase de sesiones.

Que el artículo 375 de la Carta dice que el trámite de los actos legislativos tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, lo cual, respecto del Acto Legislativo “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” ya se cumplió.

Que el trámite de objeciones es un procedimiento distinto del de aprobación del acto legislativo, respecto del cual no opera la limitación a que se refiere el artículo 375 constitucional.

Que se hace necesario que el Congreso de la República examine prontamente las objeciones que han sido publicadas, a fin de que tanto las autoridades públicas como los ciudadanos conozcan el destino de la reforma constitucional que a todos interesa y concierne, y tengan certeza jurídica sobre la reforma constitucional.

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Convocase al Honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias desde el día 27 hasta el día 28 de junio del año 2.012.

ARTÍCULO SEGUNDO. Durante el período de sesiones extraordinarias señalado en el artículo anterior, el Honorable Congreso de la República se ocupará exclusivamente de examinar las objeciones presidenciales que han sido presentadas al proyecto de Acto Legislativo

007/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 Y 13/11 Senado “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá D.C., a los

FEDERICO RENGIFO VÉLEZ

EI MINISTRO DEL INTERIOR

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO”

EL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-524/13

CONVOCATORIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA A SESIONES EXTRAORDINARIAS AL CONGRESO EN REFORMA DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Inhibición de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE REFORMA A LA JUSTICIA-Competencia de la Corte Constitucional para definir si el Presidente de la República estaba facultado para formular objeciones y si podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias y si este a su vez podía aceptarlas y disponer el archivo definitivo (Salvamento de voto)/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para formular objeciones al proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia (Salvamento de voto)/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultad para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias para que se pronunciara sobre objeciones al proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia (Salvamento de voto)

En cuanto a la decisión inhibitoria respecto del proyecto de Acto Legislativo, considero que la Corte Constitucional debía definir si el Presidente de la República estaba o no facultado para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia; si en ese

contexto el Presidente de la República podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; y si este a su vez podía aceptarlas y disponer el archivo definitivo del acto. Solo de esta manera podía la Corte determinar si el archivo del proyecto de acto demandado se efectuó o no dentro del marco constitucional vigente. En síntesis, sostengo que el Presidente de la República sí estaba facultado para formular objeciones al proyecto de acto legislativo de reforma a la justicia, tanto de inconstitucionalidad como de inconveniencia, y abstenerse de sancionarlo devolviéndolo al Congreso de la República para que decidiera sobre ellas. De la misma forma, haciendo uso de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico, el Presidente estaba autorizado para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de que se pronunciara en relación con las objeciones, quien a su vez era el competente para aceptarlas o rechazarlas. Antes que acciones de hecho fueron estas actuaciones válidas que condujeron a que la reforma nunca produjera efectos jurídicos, ni tuviese vocación de producirlos, no sólo por la voluntad expresa del Congreso de archivarla definitivamente, sino porque a consecuencia de ello el acto nunca fue promulgado. En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el archivo del proyecto no ocurrió en contravía de las reglas del procedimiento legislativo, ni en detrimento de la voluntad del Congreso en su condición de Constituyente derivado, sino dentro de los cauces constitucionales, en realidad no existió ningún acto reformativo de la Carta Política, ni el mismo fue promulgado, lo que inexorablemente conducía a un fallo inhibitorio. Lo anterior, por supuesto, sin desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de formación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. Asunto que, sin embargo, no correspondía juzgar a la Corte.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Concepto (Salvamento de voto)/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Garantía básica en un Estado de Derecho (Salvamento de voto)

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-9218

Demanda de inconstitucionalidad contra el decreto 1351 de 2012, “por el cual se convoca al Congreso a sesiones extraordinarias”, y “contra el texto conciliado y después aprobado por las plenarias de cámara y senado y listo para su publicación”, del proyecto de acto legislativo 007/11 Senado - 143/11 Cámara, “por medio del cual se reforman los artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”.

Con el acostumbrado respeto por la posición de la mayoría, me veo obligado a salvar el voto. Las mismas razones por las cuales me aparté de la SENTENCIA C-474 DE 2013[117], cuando la mayoría no acogió la ponencia que en su momento presenté a consideración de la Sala Plena de la Corte, me llevan a discrepar de esta decisión.

En cuanto a la decisión inhibitoria respecto del proyecto de Acto Legislativo, considero que la Corte Constitucional debía definir si el Presidente de la República estaba o no facultado para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia; si en ese contexto el Presidente de la República podía convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; y si este a su vez podía aceptarlas y disponer el archivo definitivo del acto. Solo de esta manera podía la Corte determinar si el archivo del proyecto de acto demandado se efectuó o no dentro del marco constitucional vigente.

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

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

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

Lo anterior, por supuesto, sin desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de formación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. Asunto que, sin embargo, no correspondía juzgar a la Corte.

Para brindar la mayor coherencia argumentativa posible, a continuación me permito reseñar los fundamentos de la ponencia que en su momento fue presentada ante la Sala Plena pero que no fue acogida por la mayoría[118]:

#### “1.- De la competencia de la Corte Constitucional

Desde el auto admisorio de las demandas dentro de los expedientes D-9200 y D-9218, se reconoció que existe discusión respecto de la competencia o no de la Corte para pronunciarse en relación con aquéllas[119].

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

Para dilucidar la controversia lo primero que debe tenerse en cuenta es que en un Estado Social de Derecho, como el que reconoce la Constitución de 1991, no puede haber actos ni actuaciones de las autoridades públicas que se sustraigan del control constitucional. Los pronunciamientos de la jurisprudencia al respecto son significativos[120]. Por ejemplo, en la Sentencia C-319 de 2007 la Corte sostuvo:

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

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

Así las cosas, decir órgano del estado es lo mismo que decir órgano del derecho.[121]

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

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

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

Con el mismo derrotero, en la Sentencia C-1154 de 2008 se recordó que el control constitucional es un presupuesto y garantía básica dentro del Estado de Derecho. Dijo

entonces la Corte:

“De acuerdo con Kelsen, ‘el orden jurídico no es un sistema de normas de derecho situadas en un mismo plano, ordenadas equivalentemente, sino una construcción escalonada de diversos estrados de normas jurídicas’[122]. En esa medida, el reconocimiento de la Constitución como norma jurídica sólo se garantiza en cuanto existan mecanismos de control que aseguren su superioridad frente a normas de inferior jerarquía. El control constitucional se erige así como ‘una garantía básica dentro del Estado de derecho con el fin de hacer efectivo el principio de integridad y supremacía de la Constitución’[123]”.  
(Resaltado fuera de texto)

Similares consideraciones fueron expuestas en el Auto 288 de 2010, cuando sostuvo este tribunal[124]:

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

Recuérdese que uno de los fundamentos del control judicial a los actos del poder público fue la idea según la cual las limitaciones emanadas de la Constitución “sólo pueden mantenerse en la práctica a través de los tribunales de justicia, cuyo deber ha de ser el declarar nulos todos los actos contrarios al sentido evidente de la Constitución”[125]. Tales postulados han sido retomados de manera insistente por la doctrina autorizada, en particular al examinar las características del constitucionalismo contemporáneo[126]. En este sentido, “no es concebible la Constitución como norma, y menos la Constitución del Estado social y democrático de Derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles”[127]. También se ha señalado que “para que un Estado merezca el calificativo de constitucional es preciso que cuente con una auténtica Constitución normativa”[128], lo cual necesariamente supone la existencia de control de constitucionalidad.

(...)

Así pues, teniendo en cuenta que la Carta Política de 1991 pregona la existencia de un estado social y democrático de derecho (art.1 CP) y reconoce de manera expresa el

carácter normativo y supremo de la Constitución (art. 4 CP), no puede aceptarse la coexistencia de normas contrarias a ella. De presentarse esta eventualidad, el mecanismo del control constitucional se convierte en el cauce institucional para asegurar su primacía jerárquica y expulsar del ordenamiento jurídico las normas que la desconozcan. No de otra forma puede concebirse la fuerza vinculante, normativa y suprema de la Constitución[129]”. (Resaltado fuera de texto)

Es así como la doctrina ha reconocido que “la garantía judicial, es otra de las características que viene a conformar la práctica social que fundamenta la supremacía”[130], por cuanto “el criterio de la fiscalización judicial es el único que parece que funciona como indicio seguro de la existencia de una relación de superioridad jerárquica”[131].

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

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

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

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

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

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

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

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

En efecto, como ya fue explicado, la supremacía y fuerza normativa de la Constitución sólo se puede garantizar materialmente a través de alguna forma de justicia constitucional, que comprende dos postulados: “uno es que el poder debe estar limitado; otro, que esa limitación ha de ser una tarea judicial”[132]. Por tanto, la premisa de que se debe partir en un Estado constitucional de Derecho es que “la Constitución sólo cobra sentido en cuanto norma con pretensión de validez y eficacia: es, como las demás normas, un mandato a ser cumplido. Por ello (también como ocurre respecto de las demás normas) exige una garantía, es decir, un mecanismo que asegure una reacción en caso de incumplimiento, defendiendo la efectividad de los mandatos contenidos en el texto constitucional (...) mediante los mecanismos de control de constitucionalidad de la actuación de los poderes públicos”[133].

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

mediante actuaciones contrarias a la Carta Fundamental.

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

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

Recuérdese que en la reciente Sentencia C-400 de 2013 la Corte reiteró que “en el diseño del sistema jurídico colombiano no tienen cabida normas y actuaciones excluidas del control constitucional, cualquiera sea su modalidad”[134].

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

## 2.- Problemas jurídicos y metodología de análisis

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

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

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

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

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

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

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

La exposición de motivos fue presentada en dos partes. La primera es la introducción, en la que se indica en líneas generales la importancia de que exista una pronta y cumplida administración de justicia, teniendo como premisa la existencia de “cierto e indiscutible consenso en Colombia relacionado con el hecho de que la justicia no está operando adecuadamente”[135]. Añade que “[l]a ciudadanía reclama procesos ágiles y acceso al servicio público, mediante un proceso judicial de duración razonable. En todas sus manifestaciones, hoy la justicia colombiana se caracteriza por su morosidad y por haberse

convertido en un nuevo factor de exclusión social, amén de la impunidad que se presenta en ciertas causas.”[136]

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

- Seguridad jurídica (acciones de tutela e inconstitucionalidad y control previo de constitucionalidad);
- Acceso a la justicia y descongestión (funciones judiciales, derechos procesales de las víctimas y desmonopolización del ejercicio de la acción penal);
- Aspectos institucionales (elección, requisitos, inhabilidades y edad de retiro forzoso de magistrados);
- Administración de la Rama Judicial (creación del Consejo Superior Judicial);
- Funciones disciplinarias (investigación disciplinaria para abogados, fiscales, jueces, magistrados, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República, magistrados de Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado);
- Juzgamiento de aforados ante la Corte Suprema de Justicia (investigación y juzgamiento de congresistas y otros aforados constitucionales, doble instancia, división de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia y sistema acusatorio);
- Funciones nominadoras (cooptación para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Procurador General de la Nación y Contralor General de la República).

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

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

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

El proyecto de Acto Legislativo fue radicado como 007 de 2011 Senado (acumulado con los proyectos números 9 de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado) - 143 de 2011 Cámara. En el ANEXO 2 la Sala reseña cuáles fueron las modificaciones introducidas al proyecto por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes, así como el texto conciliado en primera vuelta[137].

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

Tramitado el proyecto en segunda vuelta, con ocasión de las discrepancias presentadas entre las células legislativas, las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes conformaron una comisión accidental de conciliación, según lo previsto en los artículos 161 de la Carta Política y 186 de la Ley 5ª de 1992 (reglamento del Congreso). Dicha instancia consideró que en el análisis y estudio “se identificaron los artículos sobre los cuales no hay diferencias y aquellos en los cuales no hay mayor controversia y se decidió preferiblemente analizar artículo por artículo”[138], de manera que propuso un texto conciliado a la totalidad del proyecto.

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

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

3.4.- Objeciones formuladas por el Presidente de la República

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

se dictan otras disposiciones”.

Sin embargo, mediante escrito del 25 de junio de 2012, el Presidente de la República se abstuvo de tramitar la promulgación y en su lugar formuló objeciones al proyecto de acto legislativo por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Al respecto, anota que “[e]l Gobierno manifiesta que se abstiene de tramitar dicha promulgación y, en su lugar, devuelve con objeciones al Congreso el proyecto respectivo, toda vez que en el trámite de sus disposiciones en el contenido de las mismas se observan serias deficiencias jurídicas y de conveniencia que atentan gravemente contra el orden constitucional y la seguridad jurídica de los colombianos”[139]. A continuación la Sala reseña las razones plasmadas por el Gobierno Nacional.

#### 3.4.1. Procedencia de las objeciones

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

(i) Violación del proceso de reforma constitucional que, en algunos casos, ha implicado “exceso evidente en el ejercicio de las competencias de la Comisión de Conciliación”[140]; y

(ii) Graves defectos de articulación en el ordenamiento jurídico, “lo que las convierte [se refiere a las disposiciones de la enmienda constitucional] en piezas altamente inconvenientes para el funcionamiento del Estado, para la administración pública, especialmente para la Administración de Justicia, y para la vigencia de derechos y garantía públicas de los asociados”[141].

En cuanto a la posibilidad de acudir a otras alternativas para evitar la entrada en vigencia del proyecto de acto legislativo demandado, opina que “no existe en el ordenamiento jurídico nacional un recurso jurídico inmediato que garantice con reconocida eficiencia la preservación de la integridad de la Constitución frente a vulneraciones manifiestas o groseras del procedimiento de reforma”[142], lo que ubica al Gobierno ante una “paradoja colosal: la norma más importante del ordenamiento, el estatuto primordial de la Nación, se encuentra desprotegido frente a los abusos que pueden cometerse en el ejercicio de sus propios mecanismos de reforma. La Constitución es más vulnerable que una ley ordinaria, incluso, más que un decreto reglamentario. Se encuentra inerte frente a la violación de su

propio régimen de transformación. La norma más poderosa de la Nación es, a su vez, la más frágil y la más expuesta de ellas.”[143]

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

“En un escenario desprovisto de la posibilidad de objetar los proyectos de actos de reforma a la Constitución, el gobierno solo representa el papel pasivo de convidado de piedra: un simple actor cuya única línea en el libreto lo obliga a publicar la reforma en el Diario Oficial. ¿Qué sentido tiene, entonces, que la reforma se envíe al Presidente de la República? Si este no tiene alternativa alguna a la de promulgarla, ¿por qué la ley ordena que se remita al Presidente de la República y no le impone esta obligación al Presidente del Congreso? ¿Qué función relevante, desde el punto de vista institucional, político, jurídico, etc., cumple el Presidente de la República en esta remisión sin sentido? Ninguna, evidentemente.

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

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

Luego de hacer referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha encontrado compatible la conformación de comisiones de conciliación con el proceso legislativo constituyente, siempre y cuando se presenten discrepancias o diferencias en los textos aprobados por cada una de las plenarias, trámite que en cualquier caso debe atenerse a los

principios de identidad y consecutividad, “so pena de exceder el límite material de la competencia que se ejerce en dicha instancia”[150], presenta las siguientes objeciones:

(i) En relación con el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución Política, en lo que se refiere a la función de investigación y acusación de los funcionarios allí mencionados, “[n]inguna diferencia existió en la voluntad de ambas Cámaras en cuanto a que ese fuera el diseño institucional para la investigación y acusación que operaría en los asuntos contra esos altos funcionarios”[151], en tanto al finalizar el trámite legislativo ambas cámaras fueron coincidentes en señalar “que la Fiscalía General de la Nación (Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la Unidad de Fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia), sería la autoridad responsable de la investigación y acusación de los funcionarios allí mencionados”[152], y su juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, agrega, sin competencia alguna la comisión “eliminó la frase ‘previa acusación del Fiscal General de la Nación, del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia’ con lo cual despojó a dicha autoridad de la referida atribución de investigación y acusación y, adicionalmente, añadió la palabra ‘Investigar’ al inicio del texto, dejando entonces en cabeza de la Corte Suprema de Justicia la atribución de investigar y acusar a los funcionarios a los que alude el numeral, como agregada a la que tenía de sólo juzgar a dichos funcionarios.”[153]

Añade que “la voluntad coincidente e inequívoca de las plenarias (sic) Cámaras en cuanto a que la investigación y juzgamiento quedará en cabeza de autoridades separadas, resultó abiertamente desconocida e instrumentalizada para adoptar una fórmula normativa que la contradujo en forma evidente, lo cual resulta suficiente para acreditar el vicio que se genera por esta causa, es decir, la voluntad de las plenarias no era otra que la de que la Fiscalía General de la Nación hiciera las veces de ente investigador y acusador y la Corte Suprema de Justicia, las de juzgador.”[154]

Concluye que dicha modificación “expone la institucionalidad judicial y, en particular, a la Fiscalía General de la Nación a paralizar cerca de 1.500 investigaciones a su cargo sobre esos funcionarios, así como a la eventualidad de que los que estén detenidos queden en libertad.”[155]

Así mismo, hace referencia a la modificación del numeral 2° de la misma disposición (art. 235 CP), que incluye a los secretarios generales de Senado y Cámara como funcionarios con fuero especial, cuya investigación y juzgamiento le correspondería a la Corte Suprema de Justicia, lo cual atenta contra el principio de consecutividad.

Por otra parte, asevera que la inclusión de los funcionarios previstos en el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución, a fin de que la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia adelante la etapa de investigación penal, “comporta el desconocimiento flagrante del principio de consecutividad”[156] y conlleva el otorgamiento de “una prerrogativa para la que nunca se les consideró como beneficiarios a lo largo de los debates parlamentarios, cual es la prevista en el párrafo 2° del mismo artículo que consiste en que solo pueden ser ‘privados de la libertad con posterioridad al proferimiento de la resolución de acusación en firm[e] en su contra, salvo que sean aprehendidos en caso de flagrante delito’.”[157] Precisa que la adición del mencionado numeral, “comporta además graves problemas de inconveniencia, dado que un enorme catálogo de funcionarios públicos gozarían de esta garantía, que está dada y diseñada únicamente para proteger el ejercicio de ciertos cargos, claramente determinados por el constituyente derivado.”[158]

Finalmente, cuestiona el modelo diseñado para la elección de los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia, porque si bien hubo diferencias entre lo aprobado en sexto y octavo debate, la intención de las plenarias siempre fue garantizar el principio de imparcialidad. En tal virtud anota que “el texto conciliado no es una mera ‘fórmula nueva’ para allanar las diferencias sino que se trata de un artículo nuevo con cuya creación la Comisión de Conciliación se excede en el ejercicio de sus competencias por cuanto implica una alteración sustancial del artículo”[159], a lo que agrega, la inconveniencia de que “sean los miembros de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia -quienes, dicho sea de paso, serían los competentes para decidir la segunda instancia de los procesos penales contra los aforados según el párrafo 3° del mismo artículo del texto conciliado- quienes presenten tres (3) de las ternas para elegir a los Magistrados de la Sala de Investigación y Calificación, por cuanto no habría una verdadera garantía de independencia e imparcialidad de los unos frente a los otros, en grave perjuicio de las garantías procesales de los aforados.”[160]

(ii) Respecto de los artículos 183 y 184 de la Carta Política, que aluden a la acción de

pérdida de investidura para los congresistas, muestra que en la plenaria del Senado el régimen acogido fue el de gradualidad, mientras que en el pleno de la Cámara el mismo se elimina; y en lo concerniente a la violación de las inhabilidades, se trasladó a la acción de nulidad electoral, “lo cual se entendió como una depuración de las causales que consultaría la gravedad de las infracciones.”[161]

Indica que la comisión accidental de conciliación integró ambas propuestas acogiendo un modelo permisivo, “pero eliminó uno de los mínimos connaturales del mismo [régimen de inhabilidades]”[162], lo que “representa un claro desborde de los límites de su competencia, y un abuso de poder, pues se trata de una alternativa que no consulta la voluntad de las cámaras, pues terminó por configurar un régimen de pérdida de investidura que no fue siquiera considerado como parte de las opciones discutidas en el debate parlamentario”[163]. Así las cosas, destaca que “se produjo la fusión de dos sistemas incompatibles y diametralmente diferentes, al punto que su armonización en uno solo alteró sustancialmente una y otra propuesta legislativa. Más aún, contradijo la finalidad de las Plenarias consistente en evitar abusos y racionalizar la figura, por cuanto condujo necesariamente a la inoperancia y la anulación de la misma”[164].

Refiere que en el octavo debate la Cámara de Representantes desconoció el principio de consecutividad al extender el procedimiento de la acción de pérdida de investidura a los demás procesos en los que estén involucrados congresistas que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, “lo cual rompe la conexidad con los temas antes aprobados”[165].

(iii) Sostiene que la inclusión del numeral 2° del artículo 135 de la Carta Política, en el párrafo 2° del artículo 178 de la Constitución, igualmente desconoce la consecutividad que debe caracterizar el procedimiento legislativo constituyente, en tanto “se adicionó una nueva categoría de aforados [secretarios generales de Senado y Cámara] que no habían sido tenidos en cuenta durante todo el trámite anterior que surtió el Proyecto de Acto Legislativo”, hasta el sexto debate cuando no fue un tema debatido y aprobado en la primera vuelta, por lo que “resulta difícil encontrar un vínculo de conexidad material, teleológica, causal o sistemática que permita concluir que la inclusión tardía en el trámite [de dichos funcionarios] (...), dentro del grupo de aforados especiales, se amparaba en la consideración según la cual ‘el tema’ venía tratándose en estadios anteriores de dicho

trámite, por lo cual tal adición no resultaba plausible ni jurídicamente viable.”[166]

### 3.4.3.- Objeciones por inconveniencia

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

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

Anota que la iniciativa aprobada en octavo debate en la Cámara de Representantes, incluía como atribución especial de esa célula legislativa la de presentar ante el Senado la solicitud de antejuicio político para el Presidente de la República o a quien haga sus veces y el Vicepresidente de la República, por conductas que pudieran constituir delitos, causales de indignidad o mala conducta, o faltas disciplinarias o fiscales, según la Constitución y la ley, aun cuando hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, supuesto en el cual sólo tendría aplicación por hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones. Empero, recalca que la comisión de conciliación excluyó la última precisión lo cual implica que “aun cuando se les investigue por acciones ejecutadas con ocasión de sus funciones, podrían ser objeto de investigación y juzgamiento, sin considerárseles la posibilidad de antejuicio político ante el Congreso, ni investigación y juzgamiento ante la Corte Suprema de Justicia.”[167]

Con todo, destaca que “el adelantamiento de antejuicios políticos en asuntos contra el Presidente de la República y Vicepresidente por parte de la Cámara de Representantes asegura un proceso que corresponde a la jerarquía de dichos funcionarios, a la importancias de sus respectivas investiduras, así como a las responsabilidades constitucionales y legales que les ha asignado el marco constitucional y legal.”[168]

#### 3.4.3.2. Inconveniencia de la distribución de funciones entre los tres niveles del Sistema Nacional de Gobierno y Administración[169]

Sobre este particular, el Presidente de la República presenta un cuadro comparativo de los textos aprobados por las plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes

en sexto y octavo debate respectivamente, así como el que fue objeto de conciliación, en el que quedaron precisadas las funciones de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, la Junta de Gobierno Judicial y la Sala Ejecutiva de Administración Judicial, para concluir que la distribución de atribuciones “resulta altamente inconveniente, por cuanto al asignársele tantas y tan detalladas competencias a la Sala de Gobierno Judicial en materia de ejecución, y no solo de dirección y diseño de política, se desnaturalizaría su carácter de ente rector u órgano superior de decisión y planeación de grandes políticas, planes y proyectos, al punto de confundirse con algunas de las funciones de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial la cual, en ese caso, se tornaría absolutamente redundante.”[170] Agrega que “[l]o anterior daría lugar, además, a la colusión o confusión de ciertas competencias y a la necesidad de dotar a la Sala de Gobierno Judicial de un aparato burocrático de apoyo a la gestión, que en nada se compadece con el diseño pretendido y que incluso, podría llevar a la destinación de tiempo completo de los miembros de esta Sala, lo cual, por la naturaleza de sus cargos, resulta a todas luces de imposible cumplimiento.”[171]

En cuanto a las funciones asignadas al Director Ejecutivo de Administración Judicial, estima que “son demasiado robustas (...), lo cual implica un desquicio del sistema como fue pensado en tres niveles de dirección, gestión y ejecución, con graves repercusiones para el manejo de los cuantiosos recursos que maneja la rama judicial, amén de los recursos adicionales que la misma reforma establece de manera transitoria.”[172]

Opina que el modelo adoptado por la Comisión de Conciliación, además de desnaturalizar el diseño de tres niveles con funciones claramente definidas, “aumentaría la presión burocrática sobre el primero de tales niveles y empoderaría excesivamente al Director Ejecutivo de la Rama Judicial, derivando en un esquema aún menos eficiente que el actualmente vigente, con lo que se defraudaría toda la finalidad del acto legislativo.”[173]

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

Indica que la plenaria de la Cámara de Representantes en octavo debate, incluyó la

transición para la entrada en funcionamiento de los organismos que asumirían las funciones de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, lo cual no ocurrió en el pleno del Senado de la República en sexto debate. Así mismo, anota que el texto conciliado no “prevé un régimen de transición para el remplazo (sic) de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, tal y como sí lo estipuló el texto definitivo aprobado en Plenaria de Cámara en segunda vuelta.”[174] De esta manera, destaca que “la exclusión de la norma que garantizaba un período de transición para la entrada en funcionamiento del Consejo de Gobierno Judicial y de la Junta Ejecutiva de Administración Judicial, en reemplazo de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, genera un efecto claramente inconveniente para la garantía del derecho al acceso a la Administración de Justicia, pues impide el empalme con la nueva estructura administrativa de la Rama Judicial. La supresión de esa norma tiene el efecto de producir un traumatismo severo en la preservación de este derecho, al no establecer qué órgano asumirá transitoriamente el cumplimiento de las funciones que se requieren para garantizar la continua operación administrativa de la justicia, en tanto se cumplen las actividades propias que exigen la puesta en marcha de las instancias propuestas en el Proyecto de Acto Legislativo.”[175]

De otra parte, manifiesta que la ausencia de normas de transición en el informe de conciliación para los procesos en curso ante la Corte Suprema de Justicia de aforados constitucionales, conlleva “una situación de limbo jurídico, altamente inconveniente de cara a los principios constitucionales de celeridad, eficacia y eficiencia que presiden el recto ejercicio de la función judicial, y además ponen en entredicho la eficacia del derecho de acceso a la justicia. El vacío sobre la determinación del régimen legal aplicable para el juzgamiento de los aforados en el nuevo sistema, así como la ausencia de una norma que fije plazo para la elección de los nuevos magistrados de las salas de Investigación y Calificación y de Juzgamiento de la Corte Suprema de Justicia, generarán la paralización de los procesos en curso. El Gobierno detecta que este vacío regulatorio favorece a los actuales investigados.”[176]

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

Además de reiterar los motivos que llevaron a objetar el mismo tema por razones de inconstitucionalidad, aduce los motivos de inconveniencia en los siguientes términos: (i) el

régimen de pérdida de investidura no puede ser subjetivo, proporcional ni gradual en su sanción, en la medida en que no se trata de un proceso de naturaleza disciplinaria, toda vez que su finalidad “es la protección del principio de representación política”[177]; (ii) la gradualidad desnaturaliza la acción y la hace nugatoria, teniendo en cuenta “que en la práctica ninguna de las causales consagradas en la reforma, tendrían vocación de prosperidad en razón a que sería casi imposible, dada la obligación de demostrar ‘el dolo’ o la ‘culpa’ en la conducta”[178], como sería el caso del conflicto de intereses o la gestión de negocios; y (iii) no es conveniente eliminar el régimen de inhabilidades, en tanto es el que admite eventualmente un análisis subjetivo, lo cual armoniza con el modelo incorporado por la comisión de conciliación.

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

Señala el escrito que no existe un principio de razón suficiente, ni está informado sobre parámetros de proporcionalidad que se extienda la garantía foral a los secretarios generales de ambas células legislativas, teniendo en cuenta que sus funciones y responsabilidades “son de estirpe meramente administrativas, de coordinación, de verificación y de control al interior del Congreso de la República, las cuales resultan ajenas y distintas a la labor legislativa propiamente dicha, resultando excesivo y gratuito el fuero que en su favor prohíja y establece la reforma, y que implica, (...) un antejuicio político ante el Congreso y un aforamiento ante la Corte Suprema de Justicia.”[179]

#### 3.4.3.6. Inconveniencia de la totalidad del proyecto de acto legislativo

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

“[D]ada la gravedad de estas irregularidades y las previsibles consecuencias que su implementación podría generar en la estabilidad institucional del país, en la efectiva prestación del servicio de Administración de Justicia y en el desarrollo transparente de la actividad parlamentaria, el Gobierno Nacional se permite objetar la totalidad del articulado

aprobado por el Congreso.

En efecto, no obstante que el Gobierno no tiene objeciones respecto [de] los artículos que no fueron expresamente enunciados en este escrito, los reparos sobre la legitimidad de las disposiciones desarticulan inconvenientemente la reforma, desprestigiando con ello todo el proceso de modificación constitucional (...). Por ello, el hecho de que algunos artículos de la reforma permanezcan como fueron aprobados podría generar un daño muy serio a la Constitución Política, en la medida en que algunas de sus disposiciones podrían no ser consistentes con el resto de sus normas.”[180]

En definitiva, destaca que “las objeciones particulares contra las disposiciones en las que se detectaron graves deficiencias de procedimiento y contenido tienen la magnitud de afectar la totalidad del acto en virtud de que han tendido un manto de ilegitimidad sobre todo el articulado del acto legislativo.”[181]

### 3.5.- Consideración y aprobación de las objeciones presidenciales

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

Para tal fin fue designada una comisión accidental conformada por Senadores y Representantes, quienes en el informe presentado[182], luego de encontrar razonables las

objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de enmienda constitucional, concluyen “que ante la contundencia de los argumentos de objeción que han sido expuestos por el Gobierno Nacional, que encontramos fundados y razonables, específicamente el de la Objeción integral de inconveniencia general, que afecta la totalidad del proyecto, haciéndolo insubsanable, nos permitimos proponer a las honorables Plenarias de Senado de la República y de la Cámara de Representantes: Admitir la Objeción de inconveniencia general, que presentó el Gobierno Nacional al Proyecto de Acto Legislativo (...), y en consecuencia votar afirmativamente la objeción integral y su consecuente archivo definitivo e inmediato.”[183]

En sesión del 28 de junio de 2012, las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes acogieron la objeción de inconveniencia general del proyecto de acto legislativo propuesta por la comisión accidental y, en consecuencia, dispusieron su archivo definitivo, decisión que fue publicada en las Gacetas del Congreso núm. 576 y 584 de 2012, respectivamente.

### 3.6.- Balance general del trámite de enmienda constitucional

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

En primer lugar, de la exposición de motivos de la iniciativa legislativa de origen gubernamental se tiene que su finalidad estaba encaminada a garantizar una pronta y cumplida administración de justicia, “mediante un proceso de duración razonable.” Con tal propósito, los aspectos más representativos de la versión original del proyecto de reforma constitucional fueron los siguientes: (i) procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales; (ii) otorgamiento de funciones jurisdiccionales a determinados funcionarios judiciales, autoridades administrativas, notarios, centros de arbitramento y/o de conciliación y abogados; (iii) eliminación del Consejo Superior de la Judicatura y en su lugar creación del Consejo Superior Judicial (conformado por la Sala de Gobierno y la Gerencia de la Rama Judicial)[184]; (iv) inclusión del Vicepresidente de la República para

que, en el marco de la función judicial atribuida al Congreso, se investigara y juzgara por la Cámara de Representantes y el Senado de la República, respectivamente; (v) incorporación del principio de doble instancia en los procesos penales para los Congresistas ante la Corte Suprema de Justicia y aplicación únicamente para los delitos cometidos con posterioridad a la entrada en vigencia del acto legislativo; (vi) elección, requisitos, inhabilidades y edad de retiro forzoso de magistrados de altas cortes, sin incluir extensión del período individual; (vii) inclusión del Vicefiscal General de la Nación o de sus delegados de la unidad de fiscalías ante la Corte Suprema de Justicia para acusar a los funcionarios señalados en el numeral 4° del artículo 235 de la Constitución, incluidos los congresistas; (viii) ampliación del control previo o preventivo de constitucionalidad ante la Corte Constitucional; (ix) derechos de las víctimas en el curso de la investigación y juzgamiento en el proceso penal y desmonopolización del ejercicio de la acción penal; y finalmente, (x) inclusión expresa de la no reelección de Contralor General de la República y postulación de la terna para Procurador General de la Nación sólo por el Presidente de la República.

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

En tercer término, el Presidente de la República cimenta las objeciones de inconstitucionalidad en el desbordamiento de la competencia de la comisión de conciliación, exponiendo gravemente la institucionalidad judicial, y en el desconocimiento de principio de consecutividad. Sobre ese particular fue categórico en afirmar que: (i) respecto del numeral 4° del artículo 235 de la Carta Política no existió ninguna diferencia en cuanto al diseño institucional para la investigación y juzgamiento de los funcionarios allí indicados,

resultando excesivo suprimir la función de investigación que estaba a cargo de la Fiscalía General de la Nación y agregarla de un solo plumazo a la Corte Suprema de Justicia, rompiendo con ello la esencia del sistema acusatorio; agrega que se extendería el beneficio de no poder ser privados de la libertad sino con posterioridad a la firmeza de la resolución de acusación, a menos que fueran aprehendidos en flagrancia, lo cual cobijaría a los secretarios generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes a quienes, adicionalmente, se les otorgó la categoría de aforados especiales; (ii) es inconveniente el modelo diseñado para elegir a los magistrados de la Sala de Investigación y Calificación de la Corte Suprema de Justicia, en tanto la Sala Plena de dicha corporación, que actuaría como segunda instancia, tendría la potestad de presentar tres (3) ternas para elegir integrantes de la Sala; y (iii) la fórmula permisiva acogida para el régimen de pérdida de investidura (gradualidad y eliminación del régimen de inhabilidad) produjo una combinación de dos sistemas claramente incompatibles y diferentes.

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

Así mismo, pone en evidencia que aun cuando no haya sido objetada la totalidad del articulado, los reparos de legitimidad que recaen sobre algunos de sus contenidos son suficientes para irradiar la totalidad del proyecto de acto legislativo, dado que su

implementación generaría un impacto negativo en la institucionalidad del país y en la efectiva prestación del servicio de administración de justicia. De allí que haya objetado por inconveniente la totalidad de la enmienda constitucional.

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

La consideración del informe de conciliación se llevó a cabo en el Senado de la República el 20 de junio de 2012[185]. En la presentación que efectuó el senador Jesús Ignacio García Valencia destacó los siguientes puntos: (i) descongestión judicial; (ii) reorganización de la administración judicial; (iii) eliminación del Consejo Superior de la Judicatura; (iv) antejuicio político para los altos dignatarios del Estado; (v) pérdida de investidura; y (iv) doble instancia para los aforados. Posteriormente, el Senador Jorge Enrique Robledo Castillo, en su intervención señaló:

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

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

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

Por último, señor Presidente, porque le advertí que iba a ser supremamente breve, el trámite que se hizo en el día de ayer es abiertamente ilegal y ya son muchas las organizaciones ciudadanas que han anunciado que van a demandar por inconstitucional el proceso. Cuáles fueron las grandes ilegalidades para mencionar solo las del día de ayer, aquí se votó el anuncio a esta votación, se votó como a eso de las seis y media, siete de la noche y aquí a las nueve y veinticinco de la noche no había llegado, según me certificó un documento que me entregó el Secretario que aquí tengo, no había llegado una conciliación firmada. Aquí había un papelito, pero en ningún momento se nos mostró una conciliación firmada, o sea, que se llamó a votar una conciliación que no existía y lo mismo pasó en la Cámara. En la Cámara apenas votaron la conciliación ayer, como a eso de las diez y media de la noche, en la Cámara por lo menos respetaron la apariencia y solo se votó el anuncio a la conciliación, cuando la conciliación estaba debidamente registrada.

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

A nuestro juicio es notorio que con estas dos consideraciones, pero podría haber más, está inhabilitada esa Reforma Constitucional para pasar, esperemos que las influencias del Gobierno Nacional en las Altas Cortes no sea capaz de instaurar una nueva etapa de tragedias para este país, que tiene que ver con que las cortes actúen menos con la independencia que se supone deben actuar. Entonces confirmar, señor Presidente, en esta

constancia que me tendrá que reconocer que es brevísima, que definitivamente lo que se hizo es una cosa por completo indeseable, aquí unirme al clamor de la gente de la Rama Judicial que dice reforma sí, porque se necesita una Reforma a la Justicia pero este proyecto por supuesto es un proyecto por completo indeseable. Muchas gracias, señor Presidente” (Las subrayas son agregadas).

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

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

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

Pero además, además, Presidente, me parece que el tema de los fueros no ha sido bien articulado. El tema de los fueros no ha sido bien articulado, lo había dicho en la sesión anterior y le llamé mucho la atención a los ponentes, diciéndoles qué fuero vamos a hablar, de fuero frente a delitos, fuero frente a faltas disciplinarias, a indignidad, a temas fiscales; precisemos muy bien, dije yo. Si es aforamiento de delitos, ¿lo hacemos frente a todos los delitos? Porque a veces se habla de todos los delitos, a veces se habla de delitos comunes, a veces se habla de delitos relacionados con las funciones y no se enmarcan las

diferencias de procedimientos o de entes competenciales, ahí hay un gran desastre.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“Presidente, el Movimiento Mira va a votar negativo, como ya lo había venido haciendo, por qué motivo, básicamente porque esta Reforma a la Justicia, recordaremos todos, cuando fue presentada aquí en el Senado por parte del Ministro de Justicia, lo que él argumentó como argumento de oro es que esta reforma, esta sí, ahora sí de verdad, iba a favorecer a la sociedad colombiana, que era una reforma que le iba a acercar la justicia al pueblo, que el pueblo iba a poder acceder a la justicia, que iba a haber todas las condiciones y facilidades para que en el país se superara la impunidad, que se iba a dotar a la justicia de todas las herramientas, los componentes indispensables para que el pueblo confiara en la justicia y el país pudiera superar todo lo relacionado con la justicia por mano propia, que hubiera una legitimidad en la justicia, una confianza en la justicia. Resultó ser una reforma muy diferente, una reforma que se ocupó de los fueros, de quién juzga los altos funcionarios del Estado, de cómo se nominan los cargos, una reforma muy distante del pueblo y muy distante de lo que inicialmente se había dicho, y para completar el acceso a la justicia va a

tener dificultades porque ese principio de universalidad, de gratuidad que los ciudadanos puedan acudir de manera expedita a la justicia, ahora van a encontrar una barrera de entrada muy grande en tanto se delegan funciones en notarios, en abogados, que no van a permitir una fácil accesibilidad a la misma. Argumentos de orden social y argumentos de orden ético como se han venido expresando en el debate, nos llevan a anunciar nuestro voto negativo por este proyecto. Presidente, muchas gracias”.

La sesión Plenaria de la Cámara de Representantes en la que fue considerado y aprobado el informe de la Comisión de Conciliación, se realizó el 20 de junio de 2012[186]. Para el momento de la presentación del informe por parte del Secretario General de esa célula legislativa, precisó que “[s]e identificaron los artículos sobre los cuales no hay diferencias y aquellos en los cuales no hay mayor controversia y se decidió preferiblemente analizar artículo por artículo y la numeración a continuación corresponde al texto aprobado.” A continuación, intervino la Representante Alba Luz Pinilla Pedraza, quien afirmó:

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

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

(...)

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

pronta sanción.”

El Representante Miguel Gómez Martínez, manifestó:

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

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

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

Finalmente, la Representante Gloria Stella Díaz Ortiz dijo:

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

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

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

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

Efectuada la reseña del trámite legislativo, con especial énfasis en la comisión de conciliación conformada al finalizar la segunda vuelta, pasa la Sala a analizar lo concerniente a la facultad del Presidente de sancionar u objetar los actos legislativos, y del Congreso de la República de pronunciarse en relación con ellas.

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

Antes de efectuar cualquier consideración sobre el particular, la Corte considera necesario determinar si existe algún precedente jurisprudencial en cuanto a la facultad del Presidente de la República de sancionar los actos legislativos y la correlativa posibilidad de que respecto de ellos formule objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad. Para tal fin se apoyará en los criterios y metodología decantada en la jurisprudencia constitucional[187].

4.1.- Fuerza vinculante de las sentencias de constitucionalidad

La circunstancia de que el sistema jurídico colombiano se inscriba en la tradición romano-germánica ha significado que la ley haya sido considerada generalmente como la principal fuente de Derecho. Sin embargo, con la Carta Política de 1991 y la evolución y consolidación de la jurisprudencia de este Tribunal se ha consolidado la idea de que la Constitución debe ser entendida como una verdadera norma jurídica, en tanto goza de eficacia directa y existen mecanismos de control diseñados para asegurar su supremacía. Ello ha permitido precisar un entendimiento más comprehensivo del artículo 230 Superior, en virtud del cual los jueces en sus providencias sólo están sometidos al imperio de la ley, adquiriendo para el efecto un papel protagónico las decisiones judiciales de manera general, y de manera específica las de la Corte Constitucional como órgano al que se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Carta[188].

Justamente por la necesidad de que los sistemas jurídicos gocen de unidad y plenitud[189], es que cada vez cobra mayor importancia la idea de que las decisiones judiciales deben ser tenidas en consideración en la solución de casos posteriores. Para el caso del control de constitucionalidad en el modelo colombiano, el artículo 243 de la Constitución dispone que “[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, disposición que pone en evidencia la obligatoriedad de las sentencias dictadas en el marco de las atribuciones que le han sido conferidas (control abstracto y concreto de constitucionalidad).

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

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

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

La jurisprudencia ha señalado que para identificar la *ratio* en el mismo ámbito es necesario tener en consideración los siguientes elementos: (i) la norma objeto de decisión de la Corte; (ii) el referente constitucional que sirvió de base a la decisión; y (iii) el criterio determinante de la decisión[191]. De allí, que “[b]ajo estos supuestos, puede considerarse que se ha identificado adecuadamente la *ratio* de una sentencia de constitucionalidad, cuando: i) La sola *ratio* constituye en sí misma una regla con un grado de especificidad suficientemente claro, que permite resolver efectivamente si la norma juzgada se ajusta o no a la Constitución. Lo que resulte ajeno a esa identificación inmediata, no debe ser considerado como *ratio* del fallo; ii) la *ratio* es asimilable al contenido de regla que implica, en sí misma, una autorización, una prohibición o una orden derivada de la Constitución; y iii) la *ratio* generalmente responde al problema jurídico que se plantea en el caso, y se enuncia como una regla jurisprudencial que fija el sentido de la norma constitucional, en la cual se basó la Corte para abordar dicho problema jurídico. Tomando estos elementos en conjunto, se podrá responder, por ejemplo, preguntas como las siguientes: 1) ¿por qué la Corte declaró inexecutable una norma de determinado contenido?, 2) ¿por qué concluyó que dicha norma violaba cierto precepto constitucional?; 3) ¿por qué fue necesario condicionar la executableidad de una norma, en el evento de que la sentencia haya sido un fallo condicionado?”[192].

Ahora bien para determinar cuándo existe un precedente jurisprudencial vinculante debe, en primer término, identificarse la decisión o el grupo de sentencias que *prima facie* se hayan referido al asunto objeto de estudio. Luego ha de precisarse la disposición examinada, el cargo de inconstitucionalidad planteado, el problema jurídico sobre el que gravitó la discusión y las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento; por último, debe identificarse la regla de derecho en la que se apoya el fallo. Con estos

elementos es posible evaluar si una decisión previa es vinculante para la resolución de un nuevo caso, o si las circunstancias son diferentes y, por tanto, no es un precedente jurisprudencial aplicable.

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

Las sentencias de la Corte Constitucional que han hecho referencia a la improcedencia de la sanción presidencial y de las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia en el trámite de aprobación de actos legislativos son, en su orden, las siguientes: C-222 de 1997, C-543 de 1998, C-208 de 2005, C-1053 de 2005 y C-178 de 2007. Sobre ellas debe la Sala determinar si constituyen precedente vinculante, o si en caso de existir hay razones suficientes para apartarse de estos.

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

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

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

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

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

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

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

4.2.2.- La Sentencia C-543 de 1998 decidió sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 1997 "Por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política". En la acción pública se planteó como cargo de inconstitucionalidad la falta de sanción del acto legislativo impugnado[193].

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

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

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

fuera de texto)

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

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

En efecto, en aquella oportunidad la Corte tomó como base algunas reflexiones de la Sentencia C-222 de 1997, las cuales no hacían parte de la ratio decidendi sino que eran un obiter dictum, por lo que en estricto sentido no eran precedente vinculante y no podían servir de fundamento central de la decisión. De hecho, en aquella oportunidad la propia Corte consideró que la referencia de esa sentencia “no es taxativa sino meramente enunciativa”, de modo que “no es posible afirmar que esos son los únicos preceptos que rigen el procedimiento de reforma de la Constitución cuando lo lleva a efecto el Congreso”. Más aún, el fallo dejó en claro que “corresponde entonces a esta Corporación al ejercer el control constitucional, analizar en cada caso particular y concreto las normas del Reglamento que rigen el trámite de los Actos Legislativos y determinar aquellas relativas a los proyectos de ley que también serían aplicables, por expresa remisión del artículo 227 de la ley orgánica”[194].

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

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

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

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

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

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

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

aprobadas por el Congreso.

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

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

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

4.2.5.- Finalmente, en la sentencia C-178 de 2007 la Corte efectuó el estudio de constitucionalidad de los artículos 1º y 2º del Acto Legislativo 1 de 2005, “por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. La demanda se apoyó en supuestos vicios de competencia y del procedimiento de formación de la enmienda constitucional, siendo planteado como cargo de inconstitucionalidad la circunstancia de que el Presidente de la República hubiera dictado un decreto para corregir un yerro mecanográfico, lo cual era del resorte del Congreso directamente. En esa ocasión el demandante sostuvo que dentro de las disposiciones en las que se apoyó el mencionado decreto se citó el artículo 189 numeral 10 (facultad del Presidente de promulgar las leyes), pero “no los actos legislativos porque en la sanción y promulgación de los actos legislativos no interviene el Presidente de la República, como lo ha sostenido la Corte Constitucional”, lo cual consideró contrario a los artículos 374 y 375 de la Carta Política[195].

Aun cuando se hizo mención a la improcedencia de la sanción y la objeción de los actos legislativos apoyándose en una decisión anterior (sentencia C-208 de 2005), las

circunstancias de que no se hubiera planteado cargo de inconstitucionalidad sobre ese particular y de que el problema jurídico no hubiera gravitado alrededor de ese asunto, son razones suficientes para considerar que se trata de dichos de paso que no constituyen la razón de la decisión. Así las cosas, la sentencia C-178 de 2007 no es un precedente aplicable en esta ocasión.

#### 4.3.- Conclusión

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

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

“[S]i la regla constitutiva del precedente no es ajustable al caso actual, hay dos alternativas restrictivas de su fuerza vinculante de las que el operador judicial puede hacer uso: el [*distinguish*] y el *overruling*. La primera técnica permite interpretar de forma más rigurosa la norma que se valora. Efectuar una distinción [*distinguish*] en este sentido implica que ‘un determinado precedente no result[e] aplicable a un caso concreto debido a que se considera que el mismo presenta peculiaridades que lo distinguen del caso que constituye el precedente, y por ello que no debe aplicarse la misma solución prevista anteriormente.’[196] El *overruling*, por el contrario, entraña el simple desconocimiento de ese precedente dado por su reemplazo o anulación. Ambas posturas suponen apartarse de un precedente, lo que exige una debida fundamentación.” (Las subrayas son agregadas).

Así las cosas, los pronunciamientos previos emanados de este tribunal no constituyen

precedente vinculante respecto de la facultad que tiene o no el Presidente de la República, en el trámite de aprobación de un acto legislativo, de sancionar dichos actos o en su lugar abstenerse de hacerlo y formular objeciones por inconveniencia o inconstitucionalidad.

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

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

5.1.- Del proceso de formación de los actos legislativos

El proceso de formación de los actos legislativos está regido por varias disposiciones: (i) las normas constitucionales del Título XIII, relativo a la reforma de la Constitución; (ii) otras normas constitucionales que versan sobre la formación de la voluntad democrática; y (iii) la Ley Orgánica o Reglamento del Congreso (ley 5ª de 1992), que regula el ejercicio de la actividad legislativa en sus diferentes niveles[197], incluida la función constituyente[198].

El primer referente directo son las disposiciones del título XIII de la Carta Política (arts. 374 a 380), sobre mecanismos de enmienda constitucional. Es así como el artículo 375 fija los siguientes requisitos esenciales para la aprobación de los actos legislativos[199]: (i) pueden ser presentados por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente; (ii) deben tramitarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, requiriéndose en el primero mayoría simple y en el segundo mayoría absoluta; (iii) el Gobierno debe publicar el texto aprobado en primera vuelta; y (iv) en la segunda vuelta solo pueden debatirse iniciativas presentadas en la primera. Estas son las “reglas mínimas”[200] aplicables a la formación de los actos legislativos; pero no son las únicas.

De un lado, existen otras disposiciones constitucionales relevantes, bien porque hacen

mención expresa al trámite de los actos de enmienda[201], o bien porque tienen incidencia directa en el proceso de formación de la voluntad democrática de las Cámaras[202].

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

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

Ahora bien, la jurisprudencia de esta corporación ha sido uniforme en advertir que tanto la Constitución -no sólo el título XIII-, como la ley 5ª de 1992, regulan el proceso de formación de los actos legislativos y por lo tanto se erigen en parámetro de control de constitucionalidad. Sobre el particular, en la Sentencia C-816 de 2004 sostuvo lo siguiente[203]:

“13- Decisiones anteriores de esta Corporación conforman un precedente consolidado y unánime, según el cual el parámetro normativo propio del control de los actos reformativos de la Constitución no puede limitarse de forma exclusiva a las previsiones normativas del título XIII, por la sencilla razón de que esas normas constitucionales remiten a otros textos jurídicos.[204] En este sentido, para el control de constitucionalidad de los actos legislativos confiado a la Corte deben tenerse en cuenta también ciertas normas constitucionales y del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en tanto estas disposiciones establecen requisitos básicos y esenciales para la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras.

14- Esta conclusión es forzosa si se advierten las perplejidades que surgen si el análisis de la Corte se restringiera exclusivamente al Título XIII para verificar la regularidad de la aprobación de los actos legislativos. En efecto, del tenor literal del artículo 375 de la Carta no puede advertirse, por ejemplo, que el trámite de los actos legislativos deba cumplir con

la regla de los ocho debates, cuatro por cada 'vuelta', pues una regla de semejantes características sólo podría derivarse de los enunciados normativos contenidos en los artículos 157 y siguientes de la Carta, disposiciones que no hacen parte del título XIII.

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

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

Con estos referentes normativos, la formación de los actos legislativos comprende, además de las expresas previsiones del artículo 375 de la Constitución, los siguientes elementos, que han sido considerados como compatibles con los procesos de enmienda constitucional[205]: (i) publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (art. 157-1 CP y art. 144 de la ley 5/92); (ii) presentación de informe de ponencia en la respectiva comisión y trámite correspondiente (art. 160 CP); (iii) cumplimiento del lapso entre debates, de modo que entre el primero y segundo debe mediar un término no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deben transcurrir al menos quince días (art. 160 CP); (iv) anuncio previo a la votación en cada uno de los debates (art. 160 CP); (v) facultad de cada Cámara de introducir las modificaciones, adiciones y supresiones que

juzgue necesarias (art. 160 CP y art. 226 de la Ley 5/92); (vi) incorporación en la ponencia para segundo debate de la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (art. 160 CP); (vii) posibilidad de integrar comisiones accidentales de conciliación para superar las discrepancias respecto de los textos aprobados por cada cámara y aprobación por las plenarios (art. 161 CP); (viii) respeto del principio de unidad de materia (art. 158 CP); (ix) cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible (art. 160 CP); (x) correspondencia entre el título del acto y su contenido (art. 169 CP); (xi) el contenido del acto debe estar precedido de la fórmula “El Congreso de Colombia, DECRETA:” (art. 169 CP); entre otros.

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

5.2.- La sanción gubernamental como presupuesto de validez aplicable a los actos legislativos y para objetar por razones de inconstitucionalidad o inconveniencia

El origen histórico de la sanción se circunscribe a los sistemas de monarquía constitucional, en los que el elemento soberanía era compartido entre la Nación y el Monarca. De ello da cuenta, solo por mencionar un caso, la Constitución Española de Cádiz de 1812, al indicar en su artículo 15 que “[l]a potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey”, lo que suponía agregar la voluntad regia a la expresión efectuada por el Parlamento. La negativa de ese consentimiento se expresaba con el término sanción, pero no conllevaba veto. Por tanto, “mientras que la sanción implicaba que no había ley hasta que se obtenía el consentimiento del Rey, el de veto implicaba que la ley quedaba formada si el Rey no hacía uso de su derecho a oponerse a ella.”[206] Con posterioridad, el proceso de democratización de las monarquías implicó una importante transformación de la figura al punto de que se considera en el contexto constitucional contemporáneo como un acto debido.

En el caso colombiano, la Carta Política de 1991, además de establecer que la sanción es un requisito del que no puede prescindir el trámite legislativo ordinario (art. 157 CP), entrega

esa facultad al Gobierno[207]. Su importancia radica en que es el “acto mediante el cual el Gobierno lo aprueba [el proyecto de ley], y da fe de su existencia y autenticidad”, lo cual “pone fin al proceso formativo de la ley, tal como lo prescribe el artículo 157 numeral 4 de la Constitución”[208]. Dicho de otra manera, la sanción de las leyes debe ser entendida como un presupuesto de validez, lo cual no ocurre, por ejemplo, en el Derecho español en el que “es un acto meramente formal en el sentido riguroso de que no es más que una fórmula que no expresa nada en absoluto, ni siquiera un poder sólo formalmente atribuido”[209].

Tal como lo ha considerado la jurisprudencia, la sanción permite al Gobierno participar de la función del Congreso en la etapa final del proceso de formación de la ley (art. 200 CP), lo cual no lo convierte en colegislador “porque la sanción implica decisión de ninguna índole sobre el contenido del proyecto de ley aprobado por las cámaras, ya que lejos de fijar o determinar ese contenido”[210], lo que le asiste es “atestiguar la idoneidad del acto y la regularidad en cuanto al cumplimiento de los trámites cumplidos en su expedición”[211], y dar fe “de su existencia, libre de la suspensión de resultados que causan las objeciones presidenciales y trámites subsiguientes”[212]. Esa es la razón fundamental para que esté vedada la posibilidad de alterar o modificar los contenidos de la iniciativa legislativa, función que es exclusiva y excluyente del Congreso de la República.

Dicho lo anterior, la Corte entiende la sanción como una etapa del proceso legislativo ordinario que, por una parte, es una manifestación del principio de colaboración armónica del poder público[213], y por otra, como un mecanismo pensado para potenciar la función de hacer las leyes en la medida en que puede conllevar la presentación de objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia por parte del Gobierno. De allí, entonces, que la sanción guarde un vínculo directo con las objeciones gubernamentales. Así se desprende de lo indicado en el artículo 165 de la Constitución, en el que se prescribe (i) que la aprobación de un proyecto de ley por ambas cámaras, conduce a que el mismo pase al Gobierno para su sanción; (ii) que en caso de que no lo objetare dispondrá que se promulgue como ley; y (iii) que en caso de que el primer mandatario hiciera uso de la objeción deberá devolverlo a la Cámara en que tuvo origen “para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria”[214]. Lo mismo permite suponer el artículo 166 de la Carta, que alude a la competencia precluyente del Presidente de la República para formular objeciones, en tanto al cabo de los términos allí indicados le corresponde sancionar y promulgar la ley.

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

Para este tribunal la respuesta es afirmativa.

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

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

En tercer lugar, porque la sanción no puede ser vista como un requisito de naturaleza formal en sentido estricto, sino como una manifestación del sistema de frenos y de contrapesos, toda vez que habilita al Presidente de la República para formular objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, sin que en modo alguno se entienda como un poder de veto[215].

Finalmente, porque si el artículo 48 de la Ley Estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (ley 134 de 1994), declarada exequible en la Sentencia C-180 de 1994, contempla la sanción presidencial para los actos legislativos aprobados mediante referendo[216], mecanismo de reforma de la Carta en el que en su confección participa la triada Congreso-Corte Constitucional-Pueblo, a fortiori (en su modalidad a maiori ad minus -quien puede lo más puede lo menos-), ha de ser aplicable para las enmiendas

constitucionales tramitadas por el órgano de representación popular.

En definitiva, para la Corte los actos legislativos son susceptibles de sanción gubernamental, por tratarse de una figura que no plantea incompatibilidad alguna con el proceso legislativo constituyente, lo que da cabida a la posibilidad de que el Presidente de la República formule objeciones como se mostrará enseguida.

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

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

En cuanto a su configuración en nuestro ordenamiento constitucional lo primero que debe señalar la Corte es que la institución de las objeciones presidenciales, “lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes”[217]. Más allá de que la regulación de las objeciones esté prevista en la Constitución dentro del capítulo relativo a las leyes (arts. 150 a 170 CP), y de que en el Reglamento del Congreso esté inserta en el capítulo que versa sobre “otros aspectos de trámite” del proceso legislativo ordinario (capítulo sexto, sección 5ª), su naturaleza procedimental se deriva del hecho de ser una etapa -eventual, pero que de presentarse es de trámite ineludible- en el proceso de formación de la ley.

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

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

Hamilton aclara que el fundamento de ese poder no descansa en la errada presunción de que el Ejecutivo sea infalible, ni más sabio o virtuoso que la pluralidad de legisladores. Según él, “mientras más veces sea objeto de deliberación una medida y mayor la diversidad de situaciones de las personas encargadas de estudiarla, menos será el peligro de los errores que resultan de la falta de reflexión o de esos pasos falsos a que impulsa el contagio de alguna pasión o interés común”; y por eso, concluye, “el daño que es concebible que resulte de rechazar unas cuantas leyes convenientes, estará ampliamente compensado por la ventaja de impedir un gran número de leyes malas[221].

La doctrina considera que, al menos teóricamente, el veto presidencial es el principal contrapeso del Presidente sobre el poder Legislativo[222], cuyas finalidades concretas son: (i) “evitar la precipitación del proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales”, (ii) capacitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del Legislativo”; y (iii) “aprovechar la experiencia y la responsabilidad del poder ejecutivo en el procedimiento legislativo”[223].

Debe advertirse que esta figura también ha sido cuestionada cuando su uso desmedido convierte al Presidente en un protagonista atípico del proceso de formación de las leyes. Por ejemplo, Karl Lowenstein afirma que con el uso de esta figura el Presidente se ha convertido “en un partner activo en el proceso legislativo, en lugar de ser un fiel ejecutor de la voluntad del Congreso”. A pesar de ello, él mismo reconoce que es un importante control inter-orgánico que “constituye un signo más del equilibrio casi automático que se produce entre el poder del Presidente y el Congreso bajo la Constitución americana” [224].

En el ordenamiento jurídico colombiano esta institución han sido catalogada como “una constante en la evolución de nuestro sistema presidencial de gobierno, pudiendo incluso afirmarse que constituye uno de sus rasgos definitorios”[225]. Consiste en la posibilidad que tiene el Presidente de oponerse a la sanción de un determinado proyecto de ley, ya sea por razones políticas (de inconveniencia) o jurídicas (de inconstitucionalidad), entablando un proceso de discusión con el Congreso y, en algunos casos, con el órgano judicial a cargo del

control constitucional (arts. 165 a 167 CP).

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

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

Las objeciones, en los términos de la jurisprudencia constitucional, conducen a un examen adicional en la temática de un proyecto, “lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas”, donde “la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución”[226].

Sin embargo, en virtud del principio de separación de poderes, la objeción presidencial, se reitera, de ninguna manera puede significar el ejercicio de un derecho de veto, como lo fue en su concepción originaria, sino a lo sumo la exigencia de mayores consensos para la aprobación y entrada en vigencia de una ley. En este sentido es importante recordar que es el Congreso de la República quien, como foro de deliberación política, tiene la última palabra en cuanto a las objeciones de inconveniencia, con la única exigencia de que insista la mayoría de los miembros de una y otra cámara (art. 167 CP); y en el caso de las objeciones por inconstitucionalidad, es el Tribunal Constitucional, en su calidad de garante de la supremacía e integridad de la Carta, el encargado de decidir definitivamente sobre la

exequibilidad o no de los proyectos objetados por tales motivos (art. 241-8 CP).

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

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

En primer lugar, siendo las objeciones una expresión del principio de colaboración armónica (art. 113 CP), es razonable que tengan cabida cuando se está en presencia no de simples reformas legales sino de actos de enmienda constitucional, que por su naturaleza implican ajustes institucionales más profundos y cuyos riesgos demandan una aprobación más reposada[227].

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

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

Si la voluntad del parlamento se mantiene firme y constante, las mismas mayorías con las

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

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

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

Aquí la Corte constata que otras alternativas jurídicas que podrían explorarse para evitar la entrada en vigencia de reformas contrarias a la Constitución resultarían aún más problemáticas. Por ejemplo, difícilmente podría hacerse uso de la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar una reforma que, precisamente, ha entrado a formar parte de la propia Constitución. Tampoco se ve cómo tendría cabida la declaratoria de un estado de excepción, por cuanto las competencias del Gobierno están claramente delimitadas. Por eso, la única vía constitucional para exigir que se reflexione –una última vez– antes de la aprobación definitiva y entrada en vigencia de normas contrarias a la Constitución parece ser la institución de las objeciones presidenciales.

En cuarto lugar, los procesos de enmienda constitucional no son un asunto que concierna en exclusiva al Congreso de la República, sino que en ellos también es legítima la intervención de otros actores como el Gobierno, algunas autoridades o la ciudadanía en

general (art. 375 CP). En el caso específico del Presidente de la República, por ejemplo, no es un convidado de piedra en la medida en que la propia Constitución le otorga iniciativa para proponer esta clase de reformas.

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

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

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

5.6.1.- En la Constitución de Cundinamarca del 30 de marzo de 1811, promulgada el 4 de abril del mismo año, no se consagró ningún procedimiento específico ni agravado de reforma constitucional. En todo caso, sí se confirió al Poder Ejecutivo la facultad de objetar las leyes (de manera general), en aquellos eventos en los que considerara que las mismas adolecían de graves inconvenientes o significativo perjuicio público en razón a su oposición directa o indirecta a la Constitución, bien por su contenido o por no haberse guardado las formalidades prescritas, conservando el Legislativo la facultad de tomar la última decisión en una nueva legislatura[229]. No se fijaron reglas específicas para la reforma constitucional.

5.6.2.- Por su parte, en la Constitución de la República de Tunja, promulgada el 9 de diciembre de 1811, se estableció de manera genérica la facultad del Ejecutivo de formular objeciones a las leyes[230], sin especificar qué pasaba cuando se trataba de actos reformativos de la Carta Política.

5.6.3.- La Constitución del Estado de Antioquia, proferida el 21 de marzo de 1812 y aceptada por el pueblo el 3 de mayo del mismo año, indicaba de manera general que el Ejecutivo podía presentar objeciones a “todas las leyes” y resoluciones que considerara cuando preveía que eran contrarias a la Constitución, desconocían sus formalidades o por cualquier otro motivo. Para reformar la Constitución debía aprobarse una ley que convocara a los cuerpos electorales para que luego fuese ejecutada por un Colegio Revisor, pero entre las prohibiciones expresas de objeción a los actos de la Legislatura no se hizo referencia alguna a los actos de reforma constitucional, por lo que bien podría ejercer dicha atribución[231].

5.6.4.- La Constitución de la República de Colombia del 30 de agosto de 1821 precisaba que todos las resoluciones, decretos, estatutos y actos legislativos de las cámaras debían ser sancionadas por el Poder Ejecutivo, quien tenía además la facultad de presentar las correspondientes objeciones en aquellos eventos en los que considerara que una ley no era conveniente, por el incumplimiento de las formalidades o por errores sustanciales. En esa ocasión se establecía que el Ejecutivo tenía diez días para presentar sus reparos ante la Cámara de origen de la ley, en donde los mismos eran registrados y se decidía si eran o no acogidos, dándosele un trámite adicional en la segunda Cámara cuando no se compartían las objeciones presentadas ante la Cámara de origen[232]. A su turno, las reformas constitucionales debían ser aprobadas por los dos tercios de cada cámara, “procediéndose con las formalidades prescritas en la Sección I del Título IV”, precisamente donde se regulaba lo concerniente a las objeciones gubernamentales, en virtud de lo cual podía ser de utilizada en estos eventos[233].

5.6.5.- La Constitución de la Republica de Colombia del 29 de abril de 1830 establecía en su título VI, sección II, el procedimiento en materia de promulgación de las leyes (en general). Una vez era presentado el proyecto por cualquiera de las dos cámaras, este era o no avalado por la segunda Cámara y luego se remitía para la aprobación del Presidente, quien tenía la facultad de presentar objeciones[234]. Sin embargo, para el caso de las reformas constitucionales, que debían cumplirse en dos vueltas, la función del jefe del Ejecutivo era solamente para efecto de la publicación del acto, excluyéndose con ello la posibilidad de formular objeciones[235].

5.6.6.- De manera análoga, la Constitución del Estado de la Nueva Granada proferida el 29

de febrero de 1832 establecía la facultad del Ejecutivo de objetar las leyes (en general)[236], pero en lo atinente a las reformas constitucionales claramente indicaba que las mismas solo se remitirían al Presidente para su publicación y ejecución[237].

5.6.7.- La Constitución Política de la Republica de la Nueva Granada del 20 de abril de 1843 retomó el procedimiento para la aprobación de las leyes previsto en las anteriores cartas, aclarándose que el Ejecutivo tenía la potestad de “objetar cualquier proyecto de ley o de otro acto legislativo”[238]. En el trámite de una enmienda constitucional, si bien podría aceptarse la formulación de objeciones durante la primera vuelta (debido a la remisión al procedimiento legislativo ordinario de la Sección 6ª del Título VI[239]), durante la segunda vuelta el Ejecutivo no podía rehusar la sanción del acto[240].

Sin embargo, la facultad de objetar fue suprimida con el acto legislativo del 25 de abril de 1851, donde al regular el trámite de reforma constitucional se hizo remisión únicamente a los artículos 69, 70, 71 y 72 de la Sección 6ª del Título VI, eliminándose la referencia a los artículos 73 a 85, que precisamente regulaban las objeciones gubernamentales[241].

5.6.8.- La Constitución Política de la Nueva Granada del 20 de mayo de 1853 dispuso que las leyes podían tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, y que las mismas una vez eran discutidas y aprobadas debían pasar al Poder Ejecutivo, quien tenía la posibilidad de acogerlas y expedir un decreto de ejecución, o por el contrario objetarlas y devolverlas a la reconsideración del Congreso, en aquellos eventos en los que considerara que dicha ley era inconstitucional, perjudicial o defectuosa[242]. Aunque el Capítulo VI de esta Carta no hacía referencia expresa sobre la actuación del Ejecutivo en reformas constitucionales, el Capítulo IX precisaba que no le correspondía al Ejecutivo objetar una ley de reforma constitucional cuando había sido aprobada y declarada conveniente por las cuatro quintas partes de los miembros de ambas cámaras. Con todo, no era claro si en el caso de una ley convocatoria a Asamblea Constituyente o de un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias (que también eran opciones de enmienda constitucional) sí podía ejercerse dicha potestad[243].

5.6.9.- La Constitución Política para la Confederación Granadina expedida el 22 de mayo de 1858 reconfirmaba la facultad que tenía el Ejecutivo de objetar los actos legislativos en general. Indicaba que la misma no era absoluta, en la medida en que si sus reparos no eran

aceptados por ambas Cámaras, el Presidente de la Confederación no podría negar la sanción[244]. En cuanto a la reforma a la Constitución, el artículo 71 se limitaba a señalar que, además de ser solicitada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, debía ser discutida y aprobada “con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes”, lo que implícitamente comprendía la facultad de formular objeciones gubernamentales[245].

5.6.10.- De manera similar, la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, expedida el 8 de mayo de 1863, en el procedimiento de formación de las leyes reguló la facultad del Presidente de formular objeciones[246]; aunque ese procedimiento que era aplicable al trámite de la reforma constitucional, se omitió especificar si en estos eventos era válido acudir a la figura de las objeciones[247].

5.6.11.- Finalmente, en su versión originaria la Constitución de la República de Colombia de 1886 planteó nuevos procedimientos para la aprobación de las leyes[248]. Así, además de facultar expresamente al Presidente para objetar los actos legislativos (en general)[249], incluyó a la Corte Suprema en la revisión de las objeciones presentadas por el ejecutivo por motivos de inconstitucionalidad[250]. En lo concerniente a la reforma constitucional, debía ser aprobada mediante un acto legislativo de trámite agravado, pero nada se dijo respecto de la facultad o no del Presidente para objetar dichos actos[251].

5.6.12.- Por último, el Acto Legislativo 2 de 1977 consagró expresamente la posibilidad del Gobierno de “objetar por vicios de procedimiento los actos reformativos de la Constitución dentro de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva de los mismos”[256].

5.6.13.- Ahora bien, según fue reseñado recientemente por esta corporación[257], “en 1910, cuando se tramitaba el proyecto de reforma constitucional que dio lugar precisamente al Acto Legislativo 03 de 1910, el entonces Presidente de la República, Dr. Carlos E. Restrepo, se abstuvo de sancionar el proyecto de reforma constitucional y lo devolvió a la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa con ‘observaciones’, las cuales fueron interpretadas inequívocamente por la Asamblea como ‘objeciones’[258]”.

Sin embargo, por una votación de 16 votos a favor y 13 en contra, la Asamblea decidió “no entrar a examinar las observaciones del Poder Ejecutivo, porque considera que ni la Constitución, ni los Actos reformativos de la misma, ni las leyes lo facultan para hacer

observaciones a los proyectos de reformas constitucionales”[259].

Desde entonces no se han registrado objeciones a los actos reformativos de la Constitución, aun cuando la controversia al respecto se ha mantenido. Para algunos, por ejemplo, al menos en vigencia del AL 03 de 1910, el Gobierno sí tenía derecho a objetar dichos actos, “(...) en primer lugar, porque el hecho de haberse suprimido aquella prohibición [en la reforma de 1910], parece indicar que estuvo en la mente del constituyente permitírsele; en segundo lugar, porque el acto legislativo reviste la forma de un proyecto de ley y el proyecto puede objetar todo proyecto de esta clase, y en tercer lugar, porque si la Constitución da derecho a objetar las leyes comunes que estime inconvenientes para la Nación, con igual si no con mayor motivo debe reconocérsele este derecho para las leyes constitucionales, que afectan la organización misma del Estado y el régimen de garantías jurídicas”[260]. Añadía la doctrina que “la tesis contraria conduciría al absurdo de admitir que el Gobierno estaba obligado a sancionar actos legislativos en que se hubieran pretermitido formalidades constitucionales exigidas para su expedición”[261].

Sin embargo, para otro sector esa tesis no era de recibo por cuanto “la reforma constitucional nunca reviste la forma de un proyecto de ley; el hecho de que la Constitución haya confiado al Congreso su reforma no puede inducir al error tan frecuente de confundir sus funciones legislativas y constituyentes; (...) si bien es cierto que ha sido de usanza que el presidente sancione los actos reformativos de la Constitución, esta costumbre es *praeter legem*, es decir, va más allá de la Carta, pues la sanción presidencial no es necesaria para que exista la reforma”[262].

5.6.14.- Como puede notarse, el constitucionalismo colombiano registra algunos momentos en los cuales las objeciones presidenciales fueron consagradas para cualquier acto normativo emanado del Congreso; en otros momentos se prohibió -implícitamente- la objeción de los actos reformativos de la Constitución, mientras que en otros se permitió de manera expresa, aun cuando en la generalidad de los casos solamente se ha regulado lo concerniente a la objeción de las leyes (en general), sin mención directa a los actos de enmienda constitucional.

Todo ello permite concluir que las objeciones presidenciales a los actos de reforma constitucional no son una figura disfuncional en el ordenamiento jurídico colombiano, sino

que por el contrario ha dado lugar a regulaciones institucionales disímiles en torno a ella.

## 5.7.- Las objeciones presidenciales a los actos de reforma constitucional en el Derecho Comparado

La procedencia de las objeciones presidenciales para los proyectos de reforma constitucional tampoco es extraña en otros ordenamientos jurídicos. Una aproximación a algunos de ellos aporta elementos de juicio importantes a la discusión que ahora ocupa la atención de la Corte.

5.7.1.- En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 o de Querétano, la referencia a lo que allí se denominan observaciones (no objeciones ni veto), sólo se circunscribe a los proyectos de ley o decreto. Es decir, no es expresa su procedencia en el proceso de formación de las reformas constitucionales; pero tampoco hay prohibición (art. 72). Ello ha suscitado un importante debate académico respecto de la facultad con la que cuenta el Presidente de la República para formular objeciones en ese ámbito. Así lo reseña la doctrina[263]:

“(...) Ignacio Burgoa opina que en muchas ocasiones las transformaciones o los cambios sociales exigen imperativamente la introducción, en la Constitución, de importantes enmiendas o adiciones, y que el órgano estatal que por virtud de sus funciones está mejor capacitado para detectar la variadísima problemática que dichas transformaciones provocan es el Presidente, como supremo administrador del Estado.

Por lo anterior, concluye que ‘si el Presidente de la República puede proponer enmiendas constitucionales, también puede vetar las que haya acordado el Congreso de la Unión, antes de la intervención de las legislaturas de los Estados en el procedimiento reformativo o aditivo correspondiente en los términos del artículo 135 de nuestra Ley Fundamental.’

Por otra parte, el maestro Elisur Arteaga señala que ‘una reforma constitucional cuando se hace en los supuestos que establecen los artículos 135 y 73, frac. III, es aprobado por el voto afirmativo de cuando menos las dos terceras de los diputados y senadores presentes en su respectiva cámara y es precisamente ese porcentaje el necesario para superar el veto, por lo que es válido suponer que el veto se superó de antemano.

A lo anterior agregamos la opinión de Jorge Carpizo que nos dice: ‘tal parece que todo aquello que no menciona el inciso j) si es susceptible de ser vetado. Sin embargo no es así, porque la regla sobre qué puede vetar el Presidente de la República se refiere únicamente a la materia del artículo 72: las leyes o decretos ‘cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras’, es decir, cualquier otro acto del Congreso no es susceptible de ser vetado.’

(...) [P]recisa que el Presidente no posee la facultad de veto respecto de la reformas constitucionales porque el artículo 72 se refiere únicamente a las leyes o decretos de carácter federal donde interviene el Congreso de la Unión, además de que las reformas constitucionales son obra del Poder Revisor de la Constitución, órgano de jerarquía superior al Congreso, por lo que el Presidente no puede vetar esa resolución’.

Al respecto, (...) Alfredo del Valle señala que siendo la Constitución la ley suprema elaborada por un poder constituyente, no puede ser vetada por un órgano constituido.” (Las negrillas son agregadas).

En definitiva, “[n]o es claro qué puede y qué no puede hacer el presidente cuando el Congreso le remite un proyecto de reforma constitucional con el que no está de acuerdo”[264].

5.7.2.- A su turno, la Constitución Política de la República de Chile de 1980 asigna al Presidente de la República la facultad de observar de manera total o parcial un proyecto de reforma constitucional aprobada por el Congreso Nacional (art. 128). Una vez el proyecto ha sido aprobado por ambas Cámaras pasará al Presidente de la República, quien cuenta con dos alternativas: (i) rechazar totalmente el proyecto de reforma, supuesto en el que si las Cámaras insisten en su totalidad por las dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara, el Presidente deberá promulgar dicho proyecto, a menos que consulte a la ciudadanía mediante plebiscito (art. 129)[265]; o (ii) formular parcialmente observaciones, las cuales se entenderán aprobadas con el voto conforme de las tres quintas o dos terceras partes de los miembros en ejercicio de cada Cámara y se devolverá al Presidente para su promulgación. De igual manera, dispone el texto constitucional que “[e]n caso de que las Cámaras no apruebe todas o algunas de las observaciones del Presidente, no habrá reforma constitucional sobre los puntos en discrepancia, a menos que ambas Cámaras insistieren

por los dos tercios de sus miembros en ejercicio en la parte del proyecto aprobado por ellas. En este último caso, se devolverá al Presidente la parte del proyecto que haya sido objeto de insistencia para su promulgación, salvo que éste consulte a la ciudadanía para que se pronuncie mediante un plebiscito, respecto de las cuestiones en desacuerdo”.

Lo que hace relación con el trámite está precisado en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley 18918 de 1990, modificada por la Ley 20464 de 2010). El título III de esa normativa alude a la “Tramitación de las observaciones o vetos del Presidente de la República a los proyectos de ley o de reforma constitucional”, en el que se precisan algunas condiciones que vale la pena mencionar.

En cuanto a su procedencia destaca que sólo serán admitidas “cuando tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del mismo, a menos que las ideas contenidas en esas observaciones hubieren sido consideradas en el mensaje respectivo”. En el trámite el Presidente de la Cámara de origen puede declarar la inadmisibilidad de las observaciones presidenciales cuando desconozcan lo señalado en precedencia. Sin embargo, la circunstancia de que se hayan estimado admisibles las observaciones en la Cámara de origen “no obsta a la facultad del presidente de la Cámara revisora para declarar su inadmisibilidad.” El procedimiento agrega que “[e]n los dos casos previstos (...), la sala de la Cámara que corresponda podrá reconsiderar la declaración de inadmisibilidad efectuada por su presidente. La circunstancia de que no se haya declarado tal inadmisibilidad no obstará a la facultad de las comisiones para hacerla. Dicha declaración podrá ser revisada por la sala.” En cualquier caso, la declaración de inadmisibilidad puede reservarse hasta antes de iniciar la votación de la observación presentada por el Presidente de la República (art. 32). En lo demás, el trámite previsto es el siguiente:

“Artículo 33. Si el Presidente de la República rechazare totalmente un proyecto de reforma constitucional aprobado por el Congreso, la Cámara respectiva votará únicamente si insiste en la totalidad de ese proyecto.

En tal caso se entenderá terminada la tramitación del proyecto por la sola circunstancia de que una de las Cámaras no alcanzare la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros en ejercicio para insistir.

Artículo 34. Si el Presidente de la República observare parcialmente un proyecto de

reforma constitucional aprobado por el Congreso, tendrán lugar en cada Cámara dos votaciones separadas. La primera, destinada a determinar si la respectiva Cámara aprueba o rechaza cada una de las observaciones formuladas; y la segunda, destinada a resolver si, en caso de rechazo de alguna observación, la Cámara insiste o no en la intención de la parte observada.

Artículo 35. Cada observación formulada por el Presidente de la República a los proyectos (...) de reforma constitucional aprobados por el Congreso, deberá ser aprobada o rechazada en su totalidad y, en consecuencia, no procederá dividir la votación para aprobar o rechazar sólo una parte. Con este objeto, se entenderá que constituye una observación, y una sola votación deberá comprenderla totalmente, aquella que afecte a un determinado texto del proyecto, sea a todo el proyecto como tal, sea a parte de él, como un título, capítulo, párrafo, artículo, inciso, letra o número u otra división del proyecto, según lo precise el Presidente de la República. Si el Presidente separase sus observaciones con letras o números, cada texto así diferenciado será considerado una sola observación.”

Es así como en el modelo chileno las observaciones a los proyectos de reforma constitucional son una manifestación de control inter-orgánico, en la que intervienen, en principio, el Congreso Nacional y el Presidente de la República, pero donde cabe la posibilidad de que el pueblo también se haga partícipe siempre y cuando sea convocado mediante un plebiscito.

5.7.3.- Por último, la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996, en la sección 74, se refiere al procedimiento y los requisitos que deben cumplirse para la reforma de cada uno de las secciones y subsecciones que conforman la Constitución. Estos procedimientos son llevados a cabo por dos órganos colegiados denominados: Asamblea Nacional y Consejo Nacional de Provincias, con la participación del pueblo mediante debates públicos establecidos para la reforma constitucional de algunas secciones específicas.

En la sección 79, dentro del título Proceso Nacional Legislativo (National Legislative Process), se señala que al cabo del trámite legislativo el proyecto de reforma constitucional debe pasar al Presidente para su sanción. Si tiene algunas objeciones sobre la constitucionalidad del proyecto debe devolverlo a la Asamblea Nacional para su reconsideración en los términos y condiciones allí indicadas. En el mismo sentido, establece

que si las objeciones o reservas se relacionan con problemas de procedimiento en el que haya participado el Consejo Nacional de Provincias, este órgano debe participar en la reconsideración.

Así mismo, en el evento en que el Presidente mantenga algún tipo de reserva al proyecto una vez tramitada la reconsideración por parte de la Asamblea Nacional, este debe ser reconsiderado en segunda instancia por el Consejo Nacional de Provincias. Si se acogen las objeciones o reservas presidenciales después del trámite de la reconsideración, el Presidente tiene que sancionar el proyecto. En caso contrario, el Presidente puede enviarlo a la Corte Constitucional. Si la Corte decide que el proyecto es constitucional, el

Presidente no tendrá otra opción que sancionarlo[266].

## 5.8. Conclusión

Las consideraciones expuestas conducen a la Corte a concluir que la institución de las objeciones presidenciales, antes que ser incompatible con el proceso de formación de los actos de reforma constitucional, es un mecanismo idóneo que puede contribuir eficazmente a que la entrada en vigencia de un acto de esta naturaleza sea más reposado, atempera los riesgos de reformas aprobadas al calor de las pasiones o de intereses meramente coyunturales, e incluso reafirma la existencia del control de constitucionalidad. Es, en síntesis, coherente con la vocación rígida de la Constitución y con el carácter reflexivo de sus reformas. Además, las objeciones presidenciales en el proceso de formación de los actos de reforma constitucional no son una institución atípica en el Derecho colombiano (aunque su utilización ha sido excepcional), ni en el Derecho comparado, por lo que desde esta perspectiva pueden calificarse como compatibles con la dinámica de los procesos de enmienda constitucional.

La Corte insiste en que la facultad del Presidente de formular objeciones gubernamentales en el proceso de formación de actos legislativos no es el resultado de una competencia inexistente o de su aplicación analógica para suplir una suerte de laguna normativa. Corresponde a una competencia que emana de la remisión directa que al proceso legislativo ordinario hace el artículo 227 de la ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), interpretada en concordancia con las demás normas del mismo estatuto y que resulta plenamente compatible con los principios que rigen los procesos de reforma constitucional. Dicho en

otras palabras, el silencio que guarda la Constitución no debe entenderse como una prohibición para que el primer mandatario acuda a las objeciones gubernamentales, por cuanto es la propia ley la que remite a las reglas del procedimiento legislativo ordinario que le sean compatibles, como ocurre con la institución de las objeciones gubernamentales.

6.- De la convocatoria a sesiones extraordinarias para tramitar las objeciones presidenciales en el proceso de formación de un acto legislativo

Definido que el Presidente de la República sí está facultado para sancionar los actos legislativos y, por consecuencia, que puede presentar objeciones por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia, en tanto manifestaciones de control, la Corte determinará si estas últimas pueden ser consideradas en sesiones extraordinarias.

De conformidad con lo establecido en la Carta Política (arts. 135, 137, 150, 151, 152, 157, 158 a 169, 173 a 175 y 178, entre otros), el Congreso de la República es titular de las siguientes funciones: constituyente, legislativa, de control político, judicial, electoral, administrativa, de control público y de protocolo (Ley 5 de 1992, art. 6°). En línea de principio, dichas atribuciones deben ser cumplidas en los períodos de sesiones ordinarias previstos en el artículo 138 de la Constitución, parámetro que ratifica el artículo 85 del Reglamento del Congreso. No obstante, la citada disposición constitucional otorgó al Gobierno la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias (i) durante el tiempo que éste señale, (iii) para considerar los asuntos que él someta a su consideración (agenda limitada) y (iii) sin perjuicio de ejercer la función de control político la cual no está sujeta a límites temporales[267].

Esta última previsión normativa al ser interpretada armónicamente con el artículo 375 de la Constitución, en virtud del cual el trámite de un proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, permite concluir que el proceso de formación de este tipo de iniciativas normativas no puede tener lugar en sesiones extraordinarias. Sobre este particular, la Corte en sentencia C-565 de 1997 sostuvo:

“Es lógico que el llamado del Gobierno al Congreso en estas ocasiones [se refiere a las sesiones extraordinarias] tenga que ver, entre otros temas, con la necesidad de que inicie, prosiga o culmine un proceso legislativo -no así uno sobre reforma constitucional, por

mandato perentorio del artículo 375 de la Carta, ni acerca de ley estatutaria, reservada al término de una sola legislatura según el artículo 153 C.P.- y, por supuesto, los debates que se tramiten y las decisiones que se voten durante las sesiones extraordinarias, mientras observen las demás disposiciones constitucionales y reglamentarias, tienen plena validez y concurren eficientemente a la formación de la ley.” (Las subrayas y negrillas son agregadas).

Ahora bien, la posibilidad de que el Presidente de la República convoque al Congreso a sesiones extraordinarias en el contexto de los proyectos de acto legislativo para que sean consideradas las objeciones propuestas, sugiere dos interpretaciones. En primer término, que solamente pueden tener lugar dentro de los dos períodos ordinarios y consecutivos con los que cuenta el Congreso para aprobar una enmienda constitucional. De otra parte, que dicha facultad puede materializarse al término de los mismos, en tanto no se refiere al proceso de formación normativa propiamente dicho.

A juicio de la Corte, este tipo de ambigüedades sugiere que deba tomarse en consideración “la interpretación que sea más respetuosa del ordenamiento jurídico y de los principios constitucionales que guían el actuar parlamentario”[268]. De allí que el alcance constitucionalmente adecuado del artículo 375 de la Carta consiste en que solamente lo relativo a los ocho debates, incluidas las comisiones de conciliación que eventualmente deban conformarse, es lo que debe entenderse como trámite del proyecto. Por tanto, la sanción gubernamental, la consideración de objeciones presidenciales y la promulgación no exigen su agotamiento dentro de dichos períodos ordinarios.

Esas consideraciones encuentran sustento mutatis mutandis en el alcance que la jurisprudencia constitucional ha efectuado en torno al proceso de formación de los proyectos de ley estatutaria que por expreso mandato constitucional deben ser tramitados “dentro de una sola legislatura” (art. 153 de la CP), lapso que no comprende el control de constitucionalidad integral y preventivo que debe realizar este tribunal, ni la sanción del Gobierno, en la medida en que ello llevaría al absurdo de instrumentalizar su proceso de formación y al vaciamiento del principio democrático y del mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria[269] que debe caracterizar el proceso de formación de cualquier iniciativa legislativa. Así lo ha dicho la Corte:

“Al respecto, conviene aclarar que conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, la Constitución ordena que dentro de la legislatura el proyecto haga tránsito en el Congreso, esto es, que sea modificado y aprobado por las Cámaras en ese lapso, pero la revisión constitucional por la Corte y la sanción presidencial pueden ocurrir por fuera de la legislatura. Y es que como se explicó en la sentencia C-011 de 1994, si el trámite que debe ser surtido en una sola legislatura incluyese la revisión por la Corte, o las objeciones y sanción presidenciales, sería prácticamente imposible aprobar, modificar o derogar leyes estatutarias, o éstas tendrían que ser tramitadas en el Congreso con excesiva celeridad, sin una adecuada discusión democrática, e incluso con improvisación.” (Las subrayas y negrillas son agregadas)[270].

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

7.- La Corte debe inhibirse en relación con las demandas contra el proyecto de acto legislativo archivado conforme con la Constitución

Durante el trámite de formación del proyecto de Acto Legislativo 07/11 Senado-143/11 Cámara, acumulado a los proyectos 09/11, 11/11, 12/11 y 13/11 Senado, “por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones”, una vez fue aprobado el texto por el Congreso en los dos periodos ordinarios y consecutivos, el día 20 de junio de 2012 se remitió al Presidente de la República “para su promulgación”.

Sin embargo, mediante escrito del 25 de junio de 2012, el Ejecutivo se abstuvo de tramitar la promulgación y en su lugar formuló objeciones por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad[271]. Asimismo, expidió el Decreto 1351 de 2012, por medio del cual convocó al Congreso a sesiones extraordinarias para que se pronunciara en relación con dichas objeciones.

Atendiendo ese llamado, al interior del parlamento fue designada una comisión accidental

conformada por Senadores y Representantes, quienes en el informe presentado, luego de encontrar razonables y fundados los argumentos del Ejecutivo, propusieron a las plenarios “admitir la objeción de inconveniencia general”[272].

Posteriormente, en sesión del 28 de junio de 2012, las plenarios de cada corporación acogieron mayoritariamente la propuesta y, en consecuencia, dispusieron el archivo definitivo del proyecto[273], que por lo mismo nunca fue promulgado.

Analizadas estas circunstancias a la luz de los fundamentos jurídicos expuestos, la Corte concluye que el archivo definitivo del proyecto se produjo dentro del marco constitucional y legal previsto para el trámite de formación de los actos legislativos. En efecto, como ya ha sido ampliamente explicado, el Presidente de la República sí estaba facultado para abstenerse sancionar el acto y en su lugar formular objeciones de inconveniencia e inconstitucionalidad.

De la misma forma, haciendo uso de las competencias previstas en el ordenamiento jurídico (art. 138 CP y 85 de la Ley 5/92), el Ejecutivo también estaba autorizado para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias con el fin de que se pronunciara en relación con las objeciones, quien a su vez era el competente para aceptarlas o rechazarlas e insistir en su aprobación imprimiéndose el trámite de rigor (arts. 167 CP., art. 227 de la Ley 5ª de 1992 y demás normas concordantes).

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

En este orden de ideas, teniendo en cuenta que el archivo del proyecto no ocurrió en contravía de las reglas del procedimiento legislativo, ni en detrimento de la voluntad del Congreso en su condición de Constituyente derivado, sino dentro de los cauces institucionales, la Corte concluye que en realidad no existe, ni ha existido, ningún acto reformativo de la Constitución, ni el mismo fue promulgado, lo que inexorablemente conduce a un fallo inhibitorio por cuanto no se reúnen las exigencias previstas en los artículos 241-1 y 379 de la Constitución.

Sin embargo, la Corte no puede desconocer las graves irregularidades identificadas en el proceso de formación del acto de reforma a la administración de justicia, en especial las que se presentaron luego de conformada la comisión accidental de conciliación durante la segunda vuelta (a decir verdad con la aquiescencia del Gobierno, de las plenarias del Congreso y de otras autoridades), que no sólo distorsionaron la esencia del proyecto originario sino que desnaturalizaron el propósito constructivo propio de las deliberaciones parlamentarias en la formación de la voluntad democrática. De ello dan cuenta las actas y gacetas que reposan en el expediente legislativo, a las cuales la Sala hace remisión directa.

El Presidente de la República reconoció, según sus palabras, que el proceso de reforma constitucional se vio seriamente afectado en desmedro de la juridicidad y legitimidad democráticas, sumado a los defectos de articulación de los textos aprobados y a su negativo impacto para el funcionamiento del Estado, para la administración de justicia y para la vigencia de los derechos y garantías de los ciudadanos. Esas razones lo condujeron a formular objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia a la totalidad del proyecto, devolviéndolo al Congreso a fin de que adoptara las medidas necesarias para evitar su entrada en vigor.

No corresponde a la Corte Constitucional juzgar la coherencia del Gobierno durante el trámite legislativo, quien inicialmente avaló e incluso promovió ante las plenarias la aprobación del texto conciliado en segunda vuelta, y al poco tiempo optó por censurarlo con vehemencia formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia. Tampoco es la Corte juez de los parlamentarios, sino de sus actos normativos.

Por último la Sala recuerda que, si consideran que subsisten las causas que en su momento dieron origen al proyecto, estas mismas autoridades o cualquier otra facultada para hacerlo pueden promover una nueva iniciativa de reforma, a fin de que se le imprima el trámite constitucional y legal de rigor.

## DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

(Hasta aquí la ponencia presentada a consideración de la Sala Plena)

En esas condiciones dejo constancia de mi respetuosa discrepancia con la posición de la mayoría.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[2] Cfr. fol. 29 C. 1.

[3] Cfr. fol. 30 C. 1.

[4] Cfr. fol. 31 C. 1.

[5] Cfr. fol. 34 C. 1.

[6] Cfr. fol. 42 C. 1.

[7] Cfr. fol. 43 C. 1.

[8] Cfr. fol. 44 C. 1.

[9] Cfr. fol. 46 C. 1.

[10] Cfr. fol. 46 C. 1.

[11] Cfr. fol. 46 C. 1.

[12] Cfr. fol. 47 C. 1.

[13] Cfr. fol. 48 C. 1.

[14] Cfr. fol. 49 C. 1.

[15] Cfr. fols. 58 y 59 C. 1.

[16] Cfr. fol. 59 C. 1.

[17] Cfr. fol. 60 C. 1.

[18] Cfr. fol. 61 C. 1.

[19] Cfr. fol. 66 C. 1.

[20] Cfr. fol. 68 C. 1.

[21] Cfr. fol. 72 C. 1.

[22] La Secretaría Jurídica de la Presidencia explica: “(...) Las frases, consideraciones o apreciaciones de la Corte sobre la inexistencia de esa competencia presidencial se produjeron en el escenario de problemas jurídicos distintos; conexos, sí, pero esencialmente extraños al muy particular y exigente de la capacidad de objetar proyectos de acto legislativo. || En las sentencias que se refieren a este tema no se vislumbra un análisis consecuente con la profundidad y la gravedad del problema debatido. Los comentarios de la Corte sobre la imposibilidad de objetar actos reformativos de la Carta no ocupan más que pocos renglones en los textos de las providencias, de lo cual se infiere que el tema nunca fue analizado a la luz de todas sus implicaciones jurídicas. La importancia del conflicto jurídico que involucra la posibilidad de que el Gobierno objete un acto legislativo no puede despacharse en unas pocas líneas de referencia, y en éstas se echa de menos la energética argumentación que la Corte suele emplear cuando aborda asuntos de primera línea constitucional. Por ello no es difícil llegar a la conclusión de que en verdad la Corte nunca había tenido oportunidad de reflexionar sesudamente sobre la posibilidad de que el Presidente de la república objete un proyecto de reforma constitucional.” Cfr. fol. 466 C. 2.

[23] La interviniente asevera: “ninguna de las herramientas jurídicas alternativas previstas

por la propia Carta la protegen [la Constitución] de manera inmediata o, si se quiere, preventiva, contra abusos procedimentales o sustanciales por parte del Congreso en ejercicio de su poder de reforma. Gracias a la inexistencia de vías expeditas de protección, la Constitución es la norma más importante de la República y, paradójicamente, la más desguarnecida del ordenamiento jurídico. Como lo dice el escrito de objeciones, ‘La norma más poderosa de la Nación es, a su vez, la más frágil y la más expuesta de ellas.’” Cfr. fol. 471 C. 2.

[24] Cfr. fol. 477 C. 2.

[25] Cfr. fol. 478 C. 2.

[26] Cfr. fols. 483 y 484 C. 2.

[27] Cfr. fol. 484 C. 2.

[28] Cfr. fol. 485 C. 2.

[29] Cfr. fol. 532 C. 2.

[30] Cfr. fols. 404 y 405 C. 2.

[31] Al respecto, afirma el interviniente: “(...) si el texto conciliado por la comisión de mediación estuvo acordado cerca de las 10 p.m. mal podría a partir de esa hora y antes de las 12 p.m. del mismo día ser publicado en la Gaceta del Congreso, en la medida en que la Imprenta Nacional no tiene una jornada laboral habilitada en ese horario, a pesar de que la inclusión del texto se haga aparecer en un ejemplar de esa misma fecha, pero que no puede caber duda fue impreso en la mañana siguiente. || Pero aún si en gracia de discusión se aceptara que el texto conciliado fue publicado la víspera de su votación en las plenarias, tampoco se cumple con lo dispuesto en el artículo 161 superior, pues al cotejar la hora en que se tendría que haber efectuado la publicación por el conocimiento público que se tiene de la hora en que la comisión de mediación acordó el texto conciliado y la hora en la cual las plenarias lo votaron, no habían transcurrido 24 horas, que es el término que constituye el lapso mínimo de un día, para que los congresistas conocieran el texto.” Cfr. fol. 406 C. 2.

[32] Cfr. fol. 441 C. 2.

[33] Cfr. fol. 498 C. 2.

[34] Cfr. fol. 232 C. 1.

[35] Cfr. fol. 378 C. 2.

[36] Cfr. fol. 380 C. 2.

[37] Cfr. fol. 402 C. 2.

[38] Cfr. fol. 501 C. 2.

[39] Cfr. fol. 503 C. 2.

[40] Cfr. fol. 505 C. 2.

[41] Cfr. fols. 573 y 574 C. 2.

[42] Como se indicó en apartes previos, el demandante manifiesta: “Es claro en el sistema colombiano, la promulgación ni la ley, ni mucho menos de un acto legislativo, es requisito de validez del acto legislativo. No existe en el sistema colombiano, una norma que establezca quién debe hacer la promulgación de los actos legislativos, una vez que se ha concluido el trámite de los ocho debates; de modo que es jurídicamente posible que cualquier ciudadano pague la publicación del acto legislativo ya conciliado en el diario oficial y una vez publicado entre a regir, con todas las consecuencias jurídicas que eso implica.” Cfr. fol. 46 C. 1.

[43] Ver sentencia C-1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[44] Ver sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[45] De acuerdo con el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución, corresponde al Consejo de Estado: “2. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional.”

[46] Sobre estos dos criterios ver las sentencias C-1154 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, y C-1191 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el último fallo, a propósito de una demanda contra el decreto 1421 de 1993, se explicó: “Como se observa, a pesar que la Corte consideró que su competencia en materia de control de constitucionalidad de decretos fundados en normas transitorias se encontraba debidamente circunscrita, no por ello concluyó que era acertado identificar una enumeración taxativa. En cambio, estableció que dicha competencia también podía predicarse respecto de otros decretos que, si bien no hacían parte de las materias previstas en los artículos 5º, 6º y 10º transitorios, debían ser controlados por esta Corporación, esta vez a partir de un criterio material, relacionado con la fuerza de ley de la disposición correspondiente” (negrilla fuera del texto).

[48] Ver las sentencias C-513 de 1992, C-003 de 1993, C-105 de 1993, C-508 de 1996, C-534 de 2000, C-927 de 2000, C-621 de 2004, C-061 de 2005, C-334 de 2005, C-672 de 2005, C-323 de 2006, C-094 de 2007, C-909 de 2007 y C-1154 de 2008. En este último se afirmó: “Según éste, la autoridad competente para examinar la constitucionalidad de un decreto dictado por el Gobierno se determina por la naturaleza del decreto: si es una norma con fuerza material de ley que se enmarca dentro de alguna de las hipótesis previstas en el artículo 241 de la Carta Política, su examen corresponderá a la Corte Constitucional; pero si se trata de un acto administrativo o en todo caso de una norma que no tiene vocación legislativa, su estudio compete al Consejo de Estado (art. 237-2 CP). || Lo anterior guarda relación con el concepto que en la teoría del derecho se conoce como fuerza jurídica, a partir del cual se permite la ordenación jerárquica de una norma en el sistema de fuentes de acuerdo con “su capacidad jurídica para incidir en el ordenamiento jurídico creando derecho objetivo, o modificando el ya existente”, es decir, de acuerdo con “su potencialidad normativa frente a las otras fuentes”.

[49] Ver por ejemplo las sentencias C-003 de 1993 y C-508 de 1996.

[50] Ver sentencias C-003 de 1993 y C-534 de 2000. Un recuento importante de la línea jurisprudencial al respecto puede encontrarse en la sentencia C-049 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[51] Ver por ejemplo la sentencia C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[52] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[53] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[54] M.P. Jorge Arango Mejía.

[55] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[56] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[57] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[58] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[59] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[60] Se destaca el siguiente análisis de la sentencia C-522 de 2009: “Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 5° de la Constitución, por cuanto la disposición demandada hace parte de un decreto que, en su momento, se expidió por el Presidente de la República en virtud de facultades extraordinarias conferidas mediante ley, del mismo tipo de las hoy contempladas en el artículo 150, numeral 10° del texto superior.”

[61] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[62] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[63] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[64] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[65] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[66] Por ejemplo, en la sentencia C-061 de 2005, se sostuvo: “En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia” (negrilla fuera del texto). Luego, en la sentencia C-094 de 2007, la Corte llevó a cabo el siguiente análisis: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer

y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte, en el caso del artículo 1022, del Código Civil adoptado y adicionado mediante la Ley 57 de 1887; y en el caso del artículo 222 del Código de Procedimiento Civil, adoptado mediante los Decretos 1400 de 1970 y 2919 de 1970, expedidos con fundamento en facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República mediante la ley 4ª de 1969” (negrilla fuera del texto).

[67] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[68] En la sentencia C-508 de 1996, la Corte sostuvo el siguiente argumento: “Ahora bien ¿qué pasa si la Corte declara inexecutable el artículo 28 de la Ley 225 de 1995? Hay dos consecuencias posibles pero paradójicas. Así, algunos podrían considerar que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 sigue vigente, como disposición autónoma, lo cual implicaría reconocer que la decisión de inexecutable es inocua, tesis contraria a la finalidad misma del control constitucional. Otros, en cambio, podrían argumentar que se entiende que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 también ha sido expulsado del ordenamiento, pues ese decreto ejecutivo no tiene fuerza legal autónoma. En el fondo, esta segunda tesis equivale a admitir que la Corte es competente para conocer de ese artículo 106 del Decreto 111 de 1996, pero como la Corte expresamente no se ha pronunciado sobre tal disposición, se generaría una aguda inseguridad jurídica. || Por todo lo anterior, y con el fin de respetar la distribución de competencias establecida por la Carta entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y evitar que el control constitucional sea inocuo, o se generen innecesarias inseguridades jurídicas, es necesario concluir que, conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales” (negrilla fuera del texto). Esta posición fue reiterada en la sentencia C-748 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y con fundamento en ella la Corte se declaró inhibida, ya que la demanda cuestionaba no la constitucionalidad de los artículos específicos compilados en el decreto 1818 de 1998, sino la competencia del Ejecutivo para expedirlo.

[69] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[70] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[71] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[72] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[73] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[74] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[75] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[76] M.P. Jorge Arango Mejía.

[77] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[78] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[79] M.P. Jaime Araujo Rentería.

[80] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[81] Algunos de estos decretos son los que siguen: decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional” -fundamento en el artículo 22 transitorio-; decreto 1421 de 1993 “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá” -fundamento en el artículo 41 transitorio-; decreto 2762 de 1991 “Por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -fundamento en el artículo 42 transitorio-; y decreto 1088 de 1993 “Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas” -artículo 56 transitorio-.

[82] Por ejemplo, en la sentencia C-513 de 1992, a propósito de una demanda contra el decreto 2067 de 1991, la Corporación manifestó: “En efecto, el Decreto mencionado tiene fuerza de ley, ya que corresponde al ejercicio de facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en forma directa por la Asamblea Nacional Constituyente. Esa jerarquía normativa se halla expresamente reconocida por la disposición constitucional transitoria cuando estatuye que en todo tiempo el Congreso podrá derogar o modificar las normas así establecidas.” Luego, en la sentencia C-003 de 1993, se agregó: “(...) desde el

punto de vista de la interpretación sistemática, se observa que el artículo 241 confiere a la Corte Constitucional la guarda de la supremacía e integridad de la Carta Política, de suerte que una norma del ordenamiento jurídico que se equipara formalmente a las facultades de que trata el artículo 150.10 de la Constitución, las cuales son ciertamente objeto de control, según el artículo 241.5 superior, debe ser objeto del conocimiento por parte de esta Corporación”.

[83] En la sentencia C-003 de 1993, la Corte sostuvo: “(...) la materia que nos ocupa, bien que por excepción transitoria su competencia fué atribuída (sic) a órganos diferentes al Congreso de la República, es un tema que ordinariamente le corresponde al Legislativo, de conformidad con el artículo 150 de la Carta, y su eventual reforma futura deberá hacerse por ley. El Decreto 2067 de 1991, en efecto, desarrolla las facultades de naturaleza legislativa que consagra el artículo 23 transitorio de la Carta precitado, y no las facultades administrativas de que trata el artículo 5° transitorio en su literal “c”. En este sentido, la Corte Constitucional estima que todas aquellas materias que sean de naturaleza legislativa y que excepcionalmente sean asignadas por la Carta a un órgano diferente del Congreso de la República, son de su competencia para efectos de ejercer el control de constitucionalidad. Y, a contrario sensu, las normas expedidas por el Gobierno Nacional que sean de naturaleza administrativa, entran en la cláusula general de competencia de orden residual que en este sentido tiene el Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 237 numeral segundo de la Constitución” (negrilla fuera del texto).

[84] Al respecto, en la sentencia C-003 de 1993, la Corte aseguró: “(...) según la interpretación histórica, fue (sic) voluntad expresa y clara del constituyente asegurar el control de constitucionalidad de las facultades conferidas al Presidente de la República en los artículos transitorios de la Carta, según se desprende de la lectura del artículo 10 transitorio de la Carta, que dice: (...) || Lo que sucedió, empero, es que el dicho artículo fué (sic) ubicado con el número 10 dentro de los 59 artículos transitorio que tiene la Carta, por decisión del compilador final de las normas pero no por decisión de la Asamblea Nacional Constituyente, y su numeración concreta no fué (sic) sometida a votación conforme al Reglamento de dicha Corporación.”

[85] Se destaca el siguiente aparte de la sentencia C-003 de 1993, a propósito del decreto 2067 de 1991: “(...) en un Estado social de derecho como Colombia -art. 1° CP-, los poderes

constituidos son reglados -art. 3° idem- y se rigen por el principio de legalidad -art. 6° idem-, de suerte que no se conciben competencias omnímodas o sin control. El control del poder es la esencia de la democracia y por tanto mal podría pensarse que las facultades extraordinarias de que se revistió el Presidente de la República en los artículos transitorios de la Constitución, distintos a los consagrados en el artículo 10 transitorio, se encuentran fuera de control.”

[86] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[87] M.P: Jaime Córdoba Triviño.

[88] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[89] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[90] M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[92] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[93] En la sentencia C-973 de 2004, la Corte afirmó: “Para la Corte, el control de constitucionalidad de los actos legislativos que reforman la Constitución por la vía del referendo, y que se activa por las demandas ciudadanas en virtud del numeral 1° del artículo 241 de la Carta Fundamental, cobija todos los actos jurídicos que se produzcan con posterioridad al fallo de esta Corporación que decida acerca de la exequibilidad de la ley de convocatoria de dicho referendo. En apoyo de lo anterior, basta con señalar que el conjunto de actos previos a la expedición del Acto Legislativo, constituyen meros actos de trámite que permiten la formación y consolidación de la reforma” (negrilla fuera del texto). Luego, en la sentencia C-1121 de 2004, agregó: “Así entonces cabe precisar, que la reforma constitucional por vía de referendo está conformada por diversas etapas que deben ser agotadas de manera sucesiva, en las cuales interviene no solo el Congreso de la república, expidiendo la ley que convoca al referendo, sobre la cual debe surtirse automáticamente el control de constitucionalidad, sino además, las autoridades que conforman la Organización Electoral; los ciudadanos que se pronuncian mediante el voto afirmativo, en número exigido por la Constitución; y finalmente, el Presidente de la República a quien le corresponde sancionar y publicar el acto legislativo respectivo. || Se trata por tanto de un acto jurídico

complejo, en cuanto a su formación, por cuanto requiere de la intervención de diversas autoridades públicas. Todas estas actuaciones concurren a la conformación final del acto reformativo de la constitución y constituyen pasos necesarios del trámite de reforma constitucional vía referendo, sobre los cuales corresponde a la Corte Constitucional ejercer el control de constitucionalidad” (negrilla fuera del texto).

[94] La Corte afirmó: “(...) esta disposición contiene una alusión expresa a la competencia de la Corte para examinar si, con anterioridad al pronunciamiento ciudadano acerca de la convocatoria a un referendo encaminado a reformar la Constitución, haya sido éste de iniciativa popular o gubernamental, se ha producido un vicio de procedimiento en su formación, lo cual comprende no sólo el examen de la aprobación de la respectiva ley, sino todos los actos concernientes a la formación de la iniciativa. De tal suerte que, para el caso de los referendos de iniciativa popular, el análisis de esta Corporación abarcará el estudio de la validez de las actuaciones adelantadas por los promotores de la iniciativa ante las autoridades que conforman la Organización Electoral en Colombia, es decir, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Consejo Nacional Electoral. || Adviértase que la Constitución no excluye, de manera alguna, el examen de la Corte acerca de los posibles vicios de procedimiento en los que se pudo haber incurrido a lo largo de la formación de la iniciativa popular de reforma a la Carta Política. En efecto, los denominados “vicios de procedimiento en su formación”, según las voces del artículo 241.2, no se limitan a aquellos acaecidos durante el trámite en el Congreso del proyecto de ley mediante la cual se convoca al pueblo a un referendo constitucional, sino que abarcan las etapas anteriores, por cuanto se trata de un acto jurídico complejo, al igual que la fase comprendida entre la sentencia de la Corte Constitucional y la promulgación del acto reformativo de la Constitución, esta última mediante la acción pública de inconstitucionalidad como previamente se consignó. ”

[95] En la sentencia C-1121 de 2004, se explicó: “(...) una interpretación sistemática de la Carta Política evidencia que ninguna otra autoridad judicial es competente para pronunciarse acerca de la existencia o no de un vicio de forma durante el trámite de adopción del acto legislativo adoptado vía referendo”.

[96] La Corte aludió a precedentes en materia de procedimientos legislativos que tienen iniciativa compleja, como las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el control de

las leyes cuatrianuales de planes de desarrollo, el control de las leyes de presupuesto y de las que estipulan gastos.

[97] Expediente 2009-00344-00., C.P: María Claudia Rojas Lasso.

[98] Radicación: 11001-03-24-000-2009-00504-00, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

[99] Ver sentencias C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-614 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-1040 de 2005 (varios ponentes), C-332 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-040 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

[100] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[101] Este enunciado es reproducido por el artículo 196 de la ley 5 de 1992.

[102] Esta misma regla se reitera en el artículo 201 de la ley 5.

[103] En la sentencia C-084 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz, esta Corporación aseguró que la sanción es un requisito esencial de las leyes, de conformidad con el artículo 157-4 de la Carta. Ver también la sentencia C-025 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[104] Ver sentencia C-492 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

[105] Cfr. sentencia C-084 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[106] Cfr. sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz. Ver también la sentencia C-581 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

[107] Sobre la diferencia entre promulgación y vigencia, esta Corporación explicó lo siguiente en la sentencia C-581 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería: “La promulgación es distinta de la vigencia de la ley, pues mediante la primera se informa o comunica a todos los ciudadanos el contenido de las leyes; y por la segunda se señala el momento a partir del cual empiezan a surtir efectos. Una ley puede haber sido publicada en una fecha determinada y entrar a regir en otra, lo cual no es inconstitucional, siempre y cuando se respeten los derechos y demás garantías constitucionales, vr. gr. el principio de favorabilidad, los derechos adquiridos, entre otros.” Ver también las sentencias C-932 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-025 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[108] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[109] “Cfr. Arts 337, 379 y 380 de la Constitución Política”.

[110] “FULLER, Lon. The Morality of Law. Yale University Press, New Haven, 1969. Págs. 49-51.”

[111] “Sentencia C-957 de 1998”.

[112] M.P. María Victoria Calle Correa.

[113] La Sala afirmó: “16. Así, en definitiva, aunque el auto de rechazo no fue infundado al sostener que la Corte Constitucional es “manifiestamente incompetente” para conocer y decidir acciones públicas contra proyectos archivados de acto legislativo, como el ahora demandado, hay buenas razones para albergar un grado suficiente de duda sobre la plausibilidad de esa conclusión. Y si hay duda, no puede hablarse de una manifiesta incompetencia de la Corte. Por tanto, la Sala Plena estima que la Corte no es manifiestamente incompetente para conocer de las acciones rechazadas. Pero la pregunta suscitada es entonces: ¿debe por eso revocarse el auto de rechazo, y ordenarse la admisión de las demandas? No. Porque es válido rechazar una acción pública presentada por fuera de los términos prescritos en el artículo 379 de la Carta, como pasa a explicarse a continuación.”

[114] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[115] Cfr. Diario Oficial 48.472 del 25 de junio de 2012.

[116] Ver Gacetas de Congreso 576 y 584 de 2012.

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

de 2011, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política en relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones” (exp. D-9208).

[118] Con el fin de facilitar la lectura del Salvamento de voto se han efectuado algunos ajustes de numeración y estilo que no alteran el contenido de la ponencia original.

[119] Con fundamento en el principio pro actione el magistrado sustanciador dispuso privilegiar la admisión de la demanda “para que sea la plenaria de la Corte la que, mediante sentencia, defina la problemática surgida”. Expedientes D-9200 y D-9218 (Sentencia C-474 de 2013).

[120] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-477 de 1992, C-179 de 1994, C-560 de 1999, C-832 de 2001, C-129 de 2001, C-428 de 2002, C-800 de 2002, C-319 de 2007, C-1154/08, Auto 288 de 2010 y C-400 de 2013, entre muchas otras decisiones.

[121] Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Edit. UNAM, México 1969, pags 226-229.

[122] Hans Kelsen, Teoría Pura del Derecho. México, Editorial Porrúa, 15ª edición, 2007, p.232.

[123] Corte Constitucional, Sentencias C-560 de 1999 y C-1290 de 2001.

[124] Corte Constitucional, Auto 288 de 2010. La Corte declaró que “el denominado ‘Acuerdo complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América’, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2009, no puede surtir efectos en el ordenamiento interno colombiano hasta tanto cumpla con el trámite constitucional previsto para los tratados en forma solemne, de conformidad con lo establecido en los artículos 150.16, 154, 157, 158, 160, 165, 224 y 241 numeral 10 de la Carta Política”.

[125] Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. “El Federalista”. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.331. En la Corte Suprema de Estados Unidos el “judicial review” se consolida en el célebre caso Marbury v. Madison (1803), donde la Corte sostuvo que “si los Tribunales deben respetar la Constitución y ésta es superior a cualquier acto ordinario del

Poder Legislativo, la Constitución y no las normas legislativas, debe regular un caso en litigio en el que estas dos normas podrían ser aplicables”.

[126] Cfr., entre muchos otros, Luis Prieto Sanchís, “Ley, Principios, derechos”. Madrid, Dykinson, 1998; Gustavo Zagrebelsky, “El derecho Dúctil”. Madrid, Trotta, 2005; Eduardo García de Enterría, “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, Madrid, Civitas, 1991.

[127] Manuel Aragón Reyes, “Constitución y control del poder”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, p.36.

[128] Luis Prieto Sanchís, “Ley, Principios, derechos”. Madrid, Dykinson, 1998, p.32. Del mismo autor ver también “Justicia constitucional y derechos fundamentales”. Madrid, Trotta, 2003, p.116.

[129] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-037/00.

[130] PRIETO SANCHÍS, Luis, El constitucionalismo de los derechos. Ensayos de filosofía jurídica, Trotta, Madrid, 2013, p. 168.

[131] RUIZ MIGUEL, Alfonso, El principio de jerarquía normativa, en: Constitución: problemas filosóficos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 104.

[132] PRIETO SANCHÍS, Luis, Justicia constitucional y derechos fundamentales, Trotta, Madrid, 2007, p. 95.

[133] LOPEZ GUERRA, Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 193 y 194.

[134] Corte Constitucional, Sentencia C-400 de 2013. En dicha oportunidad la Corte declaró la exequibilidad del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, “bajo el entendido de que a la Corte Constitucional le corresponde el control constitucional de los actos de carácter general, expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional, con contenido material de ley”. Tomado provisionalmente del comunicado de prensa número 26 de 2013.

[135] Gaceta del Congreso núm. 566 de 2011 (pág. 8).

[136] *Ibídem.*

[138] Gaceta del Congreso núm. 380 de 2012.

[139] Publicado en la Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012. También en el Diario Oficial 48.472 del 25 de junio de 2012, páginas 1 a 18.

[140] Gaceta del Congreso núm. 388. p. 2.

[141] *Ibídem.*

[142] *Ibíd.* p. 3.

[143] *Ibíd.* p. 4.

[144] Hace referencia a los artículos 165 y 166 de la Constitución Política que explícitamente aluden a la sanción en el procedimiento de aprobación de las leyes. Afirma que el entendimiento de estas disposiciones “admite una interpretación instrumental y no prohibitiva”. Agrega, que “el artículo 165 establece la forma en que deben tramitarse las objeciones cuando se trate de proyectos de ley, pero no establece, como principio de los trámites en el Congreso, que sólo los proyectos de ley podrán ser objetados. No es necesario entonces que la disposición sea leída como si introdujera una prohibición. La norma debe entenderse, mejor, como regulatoria de un procedimiento específico al que alude instrumentalmente, sin que por sí mismo se constituya en negación de aplicación a procedimientos similares.” Cfr. Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012, p. 6.

[145] *Ibíd.* p. 5.

[146] *Ibíd.* p. 7.

[147] *Ibíd.* p. 8.

[148] *Ibídem.*

[149] *Ibíd.*

[150] Ibíd. p. 9.

[151] Ibídem.

[152] Ibíd.

[153] Ibíd. p. 10.

[154] Ibíd. p. 10.

[155] Ibídem.

[156] Ibíd. p. 11.

[157] Ibídem.

[158] Ibíd.

[159] Ibíd. p. 12.

[160] Ibídem.

[161] Ibíd.

[162] Ibíd.

[163] Ibíd.

[164] Ibíd. p. 14.

[165] Ibíd.

[166] Ibíd. p. 31.

[167] Ibíd. p. 16.

[168] Ibíd. p. 17.

[169] En el texto conciliado corresponde a los artículos 20, 21, 22 y 24 del proyecto de acto

legislativo.

[170] Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012, p. 21.

[171] *Ibíd.*

[172] *Ibíd.*

[173] *Ibíd.* p. 22.

[174] *Ibíd.*

[175] *Ibíd.* p. 23.

[176] *Ibíd.* p. 24.

[177] *Ibíd.* p. 25.

[178] *Ibíd.*

[179] *Ibíd.*

[180] *Ibíd.* p. 32.

[181] *Ibíd.*

[182] Gaceta del Congreso núm. 401 de 2012.

[183] *Ibíd.* p. 8.

[185] La Comisión Accidental se conformó por los senadores Jesús Ignacio García Valencia, Juan Manuel Corzo Román, Juan Carlos Restrepo Escobar, Luis Fernando Duque García, Eduardo Enríquez Maya y Martín Emilio Morales Díz.

[186] La Comisión de Conciliación la conformaron los Representantes Alejandro Carlos Chacón Camargo, Roosevelt Rodríguez Rengifo, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Germán Varón Cotrino, Carlos Edward Osorio Aguiar y Orlando Velandia Sepúlveda.

[187] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-539 de 2011, T-292 de 2006, SU-1300 de 2001 y C-836 de 2001, entre muchas otras.

[188] Para la Corte que los jueces estén sometidos al “imperio de la ley” tiene una connotación material. Dicho de otra manera, la referencia al principio de legalidad no debe entenderse en perspectiva formal, sino que está referida a todo el ordenamiento jurídico “como conjunto integrado y armónico de normas por cuanto la Constitución es norma superior y fuente del derecho” Cfr., T-1094 de 2008, C-836 de 2001 y C-468 de 1993.

[189] Estas categorías pueden consultarse con mayor detenimiento en: PRIETO SANCHÍS, Luis, Apuntes de teoría del derecho, Trotta, Madrid, 2007, pp. 113 a 130.

[190] Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

[191] Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 2003.

[192] Corte Constitucional, Sentencia T-292 de 2006.

[193] Al respecto, el demandante afirmó: “Si la Corte ha aceptado que de las normas del título XIII de la Constitución y de lo establecido específicamente por su artículo 375, se desprende que el trámite legislativo constituyente debe reunir, además, los requisitos que para el efecto establece el Reglamento del Congreso, entonces el artículo 196 de la ley 5 de 1992 es aplicable a dicho proceso legislativo constituyente, tal como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-222/97, en la que se basó la mesa directiva del Congreso para sancionar el Acto Legislativo acusado, en una ceremonia en la que el Presidente de la República y el Presidente del Congreso manifestaron que entraba en vigencia desde ese momento”.

[194] “Para comenzar debe señalar la Corte que la mención que se hizo en la sentencia C-222/97 de algunas de las disposiciones del Reglamento del Congreso que resultan aplicables al trámite de los Actos Legislativos, no es taxativa sino meramente enunciativa, puesto que allí solamente se citaron aquellas normas que de una u otra manera se relacionaban con las acusaciones presentadas en esa oportunidad. Por tanto, no es posible afirmar que son éstos los únicos preceptos de tal ordenamiento que rigen el procedimiento de reforma de la Constitución cuando lo lleva a efecto el Congreso. // Corresponde entonces a esta Corporación al ejercer el control constitucional, analizar en cada caso particular y

concreto las normas del Reglamento que rigen el trámite de los Actos Legislativos y determinar aquéllas relativas a los proyectos de ley que también serían aplicables, por expresa remisión del artículo 227 de la ley orgánica”.

[195] La Corte formuló ocho problemas jurídicos pero ninguno de ellos se refirió en concreto a la sanción o la promulgación del acto legislativo acusado (numeral. 6.1).

[196] LIFANTE, Isabel, La interpretación jurídica en la teoría del Derecho contemporánea, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos de Madrid, Madrid, 1999, p. 114.

[197] CP., Artículo 151.- “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. (...)”.

[198] Ley 5ª de 1992, artículos 218 a 229, entre otros.

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

[200] Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 2010. La Corte declaró inexecutable el artículo 13 del Acto Legislativo 1 de 2009.

[201] Por ejemplo, aunque el artículo 375 regula la iniciativa para la presentación de proyectos de acto legislativo, el artículo 237-4 de la Carta también otorga competencia al Consejo de Estado para la presentación de proyectos de actos de enmienda constitucional.

[202] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-551 de 2003, C-1200 de 2003, C-816 de 2004, C-1040 de 2005, C-040 de 2010 y C-141 de 2010, entre muchas otras.

[203] Corte Constitucional, Sentencia C-816 de 2004. La Corte declaró inexecutable el Acto

Legislativo 2 de 2003, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo”, por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta.

[204] Sobre este parámetro normativo del control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-551 de 2003 y C-1200 de 2003.

[205] Cfr., Sentencias C-478 de 2002, C-614 de 2002, C-332 de 2005, C-1040 de 2005 y C-040 de 2010, entre otras.

[206] DE OTTO, Ignacio, Derecho Constitucional. Sistema de fuentes, Ariel Derecho, Barcelona, p. 109.

[207] La Corte ha considerado que por tratarse de una función en la que el Presidente actúa como Jefe de Gobierno, es posible asignarla al Ministro Delegatario. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-172 de 2006 y C-802 de 2006.

[208] Corte Constitucional, Sentencias C-925 de 2005 y C-084 de 1996.

[209] Derecho Constitucional., op. cit., p. 110.

[210] Corte Constitucional, Sentencia C-932 de 2006.

[211] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 25 de mayo de 1981.

[212] Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 3 junio de 1976.

[213] Corte Constitucional, Sentencia C-256 de 1998.

[214] Cfr., C-452 de 2006.

[215] Incluso en el ordenamiento jurídico español, donde la sanción y la promulgación se consideran una suerte de actos debidos, se ha planteado que no son meras formalidades: “Aunque lejos de configurarse la sanción y la promulgación como actos de control sustantivo, tampoco cabe reducirlos en términos absolutos a actos formalmente obligados

en todo caso, ya que ambas potestades de sancionar y promulgar las leyes permiten al Rey un mínimo de control formal y externo de las leyes. Así, podría negarse a sancionar y promulgar leyes a las que les faltasen elementos esenciales externos constitucionalmente requeridos y perceptibles prima facie, como su aprobación por ambas Cámaras de las Cortes. De hecho no cabe olvidar que la Constitución le ordena sancionar y promulgar las leyes 'aprobadas por las Cortes Generales'. Es evidente que ello no faculta al Monarca para ejercer un control de la corrección del procedimiento -que sólo corresponde al Tribunal Constitucional-, pero sí debe reconocerle la capacidad para negar su concurso al menos en aquellos casos en los que pudiera hablarse de una omisión manifiesta, flagrante e incuestionable del procedimiento constitucional." ESPÍN, Eduardo, Las funciones legislativa y financiera de las Cortes, En: Derecho Constitucional. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, volumen II, p. 114.

[216] La citada disposición señala: "Artículo 48º.- Promulgación de actos legislativos, leyes, ordenanzas, acuerdos o resoluciones locales aprobados en referendos. Aprobado un referendo, el Presidente de la República, el gobernador o el alcalde, según el caso, sancionará la norma y dispondrá su promulgación en el término de ocho días, contados a partir de la declaración de los resultados por parte de la Registraduría del Estado Civil correspondiente, so pena de incurrir en causal de mala conducta." (Las subrayas son agregadas).

[217] Corte Constitucional, Sentencia C-1152 de 2008.

[218] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-452 de 2006.

[219] HAMILTON, A., MADISON, J., & JAY, J. El Federalista, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 313.

[220] Ídem. p. 313.

[221] Ídem. pp. 313-314.

[222] SHUGART, Matthew Presidents and Assemblies. Constitutional design and electoral dynamics, Cambridge University Press, 1992, p.134.

[223] CARPIZO, Jorge El presidencialismo mexicano, México, Siglo XXI editores, 18ª edición,

2004, p. 85.

[224] LOWEINSTEIN, Karl Teoría de la Constitución (1957), Barcelona, Ariel Derecho, 1965, p. 273.

[226] Corte Constitucional, Sentencia C-036 de 1998.

[227] Por eso la jurisprudencia ha rechazado que en el trámite de aprobación de los actos legislativos pueda presentarse mensaje de urgencia, caracterizados por imprimir mayor celeridad al trámite congresional por la vía de las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara. Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1053 de 2005.

[228] Los textos normativos que a continuación se transcriben son tomados de: Diego Uribe Vargas, "Las Constituciones de Colombia" Tomo I, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1977.

[229] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Artículo 21. Al Poder Ejecutivo corresponde el promulgar y hacer poner en práctica las leyes que dicte el Poder Legislativo, el cual para este efecto deberá pasárselas con un oficio en que exponga en extracto las razones que tuvo presentes para dictar aquellas leyes; advirtiéndole que la remisión debe hacerse de cada ley por separado con su correspondiente oficio. // Artículo 22. Si el Poder Ejecutivo considera útil la ley que se le presenta, o no halla inconveniente grave en su ejecución, pondrá al pie de ella el decreto publíquese y ejecútese; y dará al Cuerpo Legislativo noticia de esta resolución por medio de un oficio. // Artículo 23. Si en la ejecución de la ley que se le presenta, hallare el Poder Ejecutivo graves inconvenientes o considerable perjuicio público, en virtud del derecho de objetar que le está reservado, pondrá al pie de la ley el decreto objétese y devuélvase; y en el oficio de devolución que dirija al Poder legislativo expresará las objeciones que le han ocurrido para no publicar ni dar cumplimiento a la ley. // Artículo 24. Si la ley que se le presenta se opone directa o indirectamente a la Constitución, bien sea en su sustancia, o bien por no haberse guardado las formalidades prescritas por dicha Constitución, pondrá a pie el decreto devuélvase por inconstitucional; y en oficio de devolución expresará los artículos o las formalidades de la Constitución que son contrarios a la ley propuesta. // Artículo 25. Si dentro de diez días, contados desde la fecha de aquel en que el Poder Ejecutivo recibe la nueva ley propuesta por el Poder Legislativo, no se le hubiese puesto ninguno de los tres decretos mencionado

en los tres artículos anteriores, por el mismo hecho y en virtud del presente artículo, quedará la ley sancionada y se procederá a su publicación y ejecución; pero si la ley fuere derogatoria de algún artículo o artículos de esta Constitución, no valdrá en su favor que el tiempo la haya ejecutoriado; y el Senado tomará la mano para impedir su ejecución.

//Artículo 26. Si las objeciones o nota de inconstitucional que el Poder Ejecutivo ponga a la ley que se propone fuesen notoriamente fútiles o arbitrarias, el Poder Legislativo lo hará presente al Senado para que reconociendo y comprobando la futilidad o arbitrariedad de las objeciones o nota, le notifique al Poder Ejecutivo que publique y ponga en ejecución la ley, y llegando el caso de esta notificación, no podrá el Poder Ejecutivo denegarse a cumplir con su tenor. // Artículo 27. Si las objeciones fueren tales que merezcan en concepto del Cuerpo Legislativo el que se sobresea en la promulgación de la ley propuesta, mandará archivarla, y se suspenderá todo procedimiento. // Artículo 30.- En caso de que la nueva Legislatura vuelva a proponer la misma ley, sin reforma sustancial o respondiendo a las últimas objeciones del Poder Ejecutivo, estará éste obligado a publicarla y ejecutarla, sin poder hacer nuevas objeciones; pero si la nueva Legislatura vuelve a proponer la ley con alguna reforma sustancial, tiene el Poder Ejecutivo derecho de objetar lo que estime oportuno contra esta reforma". (Resaltado fuera de texto)

[230] "Artículo 13. Las Leyes pasadas por las cámaras estarán formadas por sus presidentes y respectivos secretarios; pero no tienen fuerza de tales hasta que no hayan sido restituidas al Poder Ejecutivo, y que éste las haya mandado sellar, publicar y ejecutar; mas si hallase algún reparo, puede devolver cualquiera ley a la Cámara en que tuvo su origen, acompañándola con las objeciones extendidas, por escrito". (Resaltado fuera de texto)

[231] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Artículo 8. Corresponde al presidente mandar sellar con el gran sello del Estado, y promulgar con las formalidades acostumbradas todas las leyes de la legislatura. También hará que se ejecuten y observen religiosamente por todos los habitantes, empleados, jueces y tribunales de la provincia. // Artículo 9°. Para esto el Poder Legislativo deberá pasar al Presidente todas las leyes y las resoluciones que necesiten publicarse, con un oficio firmado por los prefectos y secretarios de las dos cámaras, en que se expongan en extracto las razones que se tuvieron presentes para dictarlas, advirtiéndose que la remisión deberá hacerse de cada ley por separado con su correspondiente oficio.// Artículo 10. Si el Presidente considera útil la ley que se le presenta, y no halla algún inconveniente grave en su ejecución, pondrá al pie de ella este

Decreto: “Séllese, publíquese y ejecútese”, y a la Cámara en que tuvo su origen, dará una noticia de tal resolución por medio de un oficio.// Artículo 11. Si en la ejecución de la ley hallare graves inconvenientes, ya sea por no haberse observado las formas de la Constitución, ya por contrariar a ésta, ya en fin por cualesquiera otros motivos, el presidente tendrá derecho de objetar y devolver la ley a la Cámara que la propuso: así pondrá al pie el Decreto siguiente: “Objétese y devuélvase”. En oficio de devolución expresará las objeciones que le han ocurrido para no sancionar y dar cumplimiento a la ley. // Artículo 13.- El Presidente no podrá objetar los actos siguientes de la Legislatura: 1. La aprobación o reprobación de la cuenta de gastos, existencias, y entradas del Tesoro común, que anualmente le debe presentar el Poder Ejecutivo; 2. Los Decretos en que pida informes o dé comisiones en los negocios que son de su incumbencia; 3. Las resoluciones de las competencias entre los diversos poderes; 4. Todas las elecciones, que corresponden a la Legislatura, los decretos sobre legitimidad de ellas, la verificación de los poderes de sus miembros, y las órdenes para llenar alguna vacante en las cámaras; 5.- Las reglas de su policía interior, el orden de proceder, el castigo de sus miembros, y de las personas que faltan al respeto de las Salas; 6. Todos los juicios del Senado y Cámara de Representantes, y también las acusaciones que haga ésta conforme a la Constitución. // Artículo 16 (Título X): “Cuando la experiencia haya manifestado los inconvenientes que resulten en la práctica de la observancia de la Constitución o de algunos de sus artículos, entonces la Legislatura delibera sobre si debe enmendarse o reformarse; si las dos terceras partes de cada una de las cámaras plenas acordaren revisar la Constitución, esta ley detallará los artículos que necesitan reforma, y las razones que la persuadan; después deberá reunirse a los cuerpos electorales de cada departamento de la provincia, y se ejecutará por un Colegio Revisor”. (Resaltado fuera de texto)

[232] Algunos artículos relevantes de la Sección I del Título IV, son los siguientes: “Artículo 46: Ningún proyecto o proposición de ley constitucionalmente aceptado, discutido y determinado en ambas cámaras podrá tenerse por ley de la República hasta que no haya sido firmado por el Poder Ejecutivo. Si éste no creyere conveniente hacerlo, devolverá el proyecto a la Cámara de su origen, acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados desde su recibo. // Artículo 47: Los reparos presentados por el Poder Ejecutivo se asientan en el registro de las sesiones de la Cámara donde tuvo la ley su origen. Si no queda ésta satisfecha, discute de nuevo la materia, y resultando segunda vez aprobada por una mayoría de las dos terceras

partes de los miembros presentes, la pasa con los reparos a la otra Cámara. El proyecto tendrá fuerza de ley, y deberá ser firmado por el Poder Ejecutivo, siempre que en esta otra Cámara lo aprueben también las dos terceras partes de los miembros presentes.// Artículo 48: Si pasados los diez días que señala el artículo 46 no hubiere sido devuelto el proyecto con las objeciones, tendrá fuerza de ley y será promulgado como tal; a menos que, corriendo este término, el congreso haya suspendido o puesto en receso; en cuyo caso deberán presentársele las objeciones en la primera próxima sesión. // La sanción del Poder Ejecutivo es también necesaria para que tengan fuerza las demás resoluciones, los decretos, estatutos y actos legislativos de las cámaras; exceptuando los que sean de suspensión y aplazamiento de sus sesiones; los decretos en que pidan informes o den comisiones en los negocios de su incumbencia; las elecciones que les correspondan; los juicios sobre calificación de sus miembros; las órdenes para llenar algunas vacantes en las Cámaras; las reglas de sus debates y policía interior; el castigo de sus miembros y de cuantos les falten al debido respeto, y cualesquiera otros actos en que no sea necesaria la concurrencia de ambas”. (Resaltado fuera de texto)

[233] “Artículo 190.- En cualquier tiempo en que las dos terceras partes de cada una de las cámaras juzguen conveniente la reforma de algunos artículos de esta Constitución, podrá el Congreso proponerla para que de nuevo se tome en consideración, cuando se haya renovado, por lo menos, la mitad de los miembros de las cámaras que propusieron la reforma; y si entonces fuere también ratificada por los dos tercios de cada una, procediéndose con las formalidades prescritas en la Sección I del Título IV, será válida y hará parte de la Constitución; pero nunca podrán alterarse las bases contenidas en la Sección I del Título I y en la II del Título II”. (Resaltado fuera de texto)

[234] Diego Uribe Vargas, “Las Constituciones de Colombia” Tomo II, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1977, pags. 754, 755 y 756. Los artículos pertinentes son los siguientes: “De la Formación de las leyes, su sanción y promulgación. “Artículo 42. Ningún proyecto de ley o decreto, aunque aprobado por ambas cámaras, tendrá fuerza de ley, mientras no tenga la sanción del Jefe del Ejecutivo. Si éste lo aprobare, lo mandará ejecutar y publicar como ley: y si hallase inconveniente para su ejecución, lo devolverá a la cámara de su origen dentro de quince días, con sus observaciones. // Artículo 43. La cámara respectiva examinará las observaciones del Jefe del Ejecutivo y discutirá nuevamente el proyecto; si las hallare fundadas y ellas versasen sobre el proyecto en su totalidad, se archivará y no

podrá volverse a tratar de él hasta otra reunión del Congreso: pero si se limitasen solamente a ciertos puntos, se tomarán en consideración las observaciones y deliberará lo conveniente. // Artículo 44. Si la cámara respectiva, a juicio de las dos terceras partes de los miembros presente, no hallare fundadas las observaciones del Jefe del Ejecutivo sobre la totalidad del proyecto, lo pasará con esta expresión a la cámara revisora. Si ésta hallare justas las observaciones, lo manifestará a la cámara de su origen y le devolverá el proyecto para que se archive en los términos prevenidos en el artículo anterior; pero si no las hallare fundadas, a juicio de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enviará el proyecto al Jefe del Ejecutivo para su sanción, que no podrá negar en este caso”.

[235] “Artículo 160.- En cualquiera de la Cámaras podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta Constitución, o adiciones a ella; y siempre que la proposición fuere apoyada por la quinta parte, al menos, de los miembros concurrentes, y admitida a discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma prevenida para los proyectos de ley; y calificada de necesaria la reforma por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra Cámara. // Artículo 161.- Si en la otra Cámara fuese aprobada la reforma o adición en los términos y con los requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al Jefe del Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular, y remitida a la sesión del año siguiente. // Artículo 162.- El Congreso en la sesión del año siguiente tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior, y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas en el artículo 160, se tendrá como parte de esta Constitución, y se pasarán al Jefe del Poder Ejecutivo para su publicación”. (Resaltado fuera de texto) .

[236] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 77. Las Leyes y decretos del Congreso pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus miembros o del Consejo de Estado.// Artículo 78. Todo proyecto de ley o decreto admitido a discusión será discutido en tres sesiones distintas, con intervalo de un día, por lo menos, en cada una de ellas. // Artículo 79. En el caso de que el proyecto sea declarado urgente, podrá dispensarse esta última formalidad. Esta declaratoria y las razones que la motivaron se pasarán a la otra Cámara, junto con el proyecto de ley o decreto para que todo esto sea examinado. Si esta Cámara no cree justa la urgencia, devuelve el proyecto para que se discuta con las formalidades legales. // Artículo 80. Los proyectos de ley o decretos que no hubieren sido admitidos en alguna de las dos Cámaras no podrán volverse a proponer en

ellas hasta la próxima reunión del congreso; pero esto no impide que alguno o algunos de sus artículos formen parte de otro proyecto. // Artículo 81. Los proyectos de ley o decreto admitidos en una Cámara y discutidos en ella con las formalidades prescritas en esta Constitución, se pasarán a la otra, con expresión de los días en que han sido discutidos, y esta Cámara, observando las mismas formalidades, dará o rehusará su consentimiento, o podrá los reparos, adiciones y modificaciones que juzgue convenientes. // Artículo 82. Si la Cámara en que haya tenido origen la ley juzgare que no son fundados los reparos, adiciones o modificaciones propuestas, podrá insistir hasta por segunda vez con nuevas razones.// Artículo 83. Ningún proyecto de ley o decreto, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley mientras que no obtenga la sanción del Poder Ejecutivo. Si éste lo aprobare lo mandará ejecutar y publicar como ley; pero si hallare inconvenientes para su aplicación, lo devolverá a la Cámara de su origen, con sus observaciones dentro de ocho días del en (sic) que lo recibió. // Artículo 84. Los proyectos que hayan pasado como urgentes en ambas Cámaras, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo dentro de dos días, sin mezclarse en la urgencia. // Artículo 85. La Cámara respectiva examinará las observaciones del poder Ejecutivo y discutirá nuevamente el proyecto; si las hallare fundadas, y ellas se versaren sobre el proyecto en su totalidad, se archivará y no podrá volverse a tratar de él hasta la inmediata reunión del Congreso; pero si se limitaren solamente a ciertos puntos, se podrán tomar en consideración y se deliberará sobre ellos lo conveniente. // Artículo 86. Si la Cámara respectiva, a juicio de los dos tercios de los miembros presentes, no hallare fundadas las observaciones del Poder Ejecutivo sobre la totalidad del proyecto, lo pará con esta expresión a la otra Cámara, y si ésta las hallare justas, lo manifestará a la Cámara de su origen devolviéndole el proyecto para que se archive; pero si tampoco las hallare fundadas, a juicio de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se enviará el proyecto al Poder Ejecutivo para su sanción y ejecución, sin que pueda denegarla en este caso.” (Resaltado fuera de texto)

[237] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “De la interpretación o reforma de esta Constitución y de la observancia de las leyes. Artículo 213. El Congreso podrá resolver cualesquiera dudas que ocurran sobre la inteligencia de las leyes o de algunos artículos de la Constitución.// Artículo 214. En cualquiera de las dos Cámaras legislativas podrán proponerse reformas a alguno o algunos artículos de esta Constitución, o adiciones a ella. Si la proposición fuere apoyada por la quinta parte, a lo menos, de los miembros concurrentes, y admitida a la discusión por la mayoría absoluta de los votos, se discutirá en la forma

prevenida para los proyectos de ley. Calificada de necesaria la reforma o adición por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, se pasará a la otra Cámara. // Artículo 215. Si en la otra Cámara fuere aprobada la reforma o adición en los mismos términos y con los mismos requisitos prevenidos en el artículo anterior, se pasará al Poder Ejecutivo para el solo efecto de hacerla publicar y circular. // Artículo 216. El Congreso en las sesiones ordinarias de los años siguientes tomará en consideración la reforma o adición aprobada en la anterior; y si fuere calificada de necesaria por las dos terceras partes de los miembros partes de los miembros presentes, con las formalidades prevenidas por el artículo 214, se tendrá como parte de esta Constitución, y se pasará al Poder Ejecutivo para su publicación y ejecución. // Artículo 218. El Poder Ejecutivo sólo podrá hacer indicaciones sobre las dudas, reformas o inteligencia de algunos artículos constitucionales.

[238] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “De la Formación de las leyes// Artículo 69. Las leyes y demás actos legislativos pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso, a propuesta de sus respectivos miembros lo de los secretarios de Estado. // Artículo 73. Ningún proyecto de ley o de otro acto legislativo, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley sin la sanción del Poder Ejecutivo. Si éste hallare por conveniente dársela, lo hará mandándolo ejecutar y publicar; pero si hallare por conveniente rehusársela, lo objetará y devolverá a la Cámara de su origen con las objeciones que le haga. // Artículo 74. El Poder Ejecutivo puede objetar cualquier proyecto de ley o de otro acto legislativo, bien sea porque lo juzgue del todo inconveniente, o bien porque crea necesario hacer en él algunas variaciones, proponiendo en este caso las que a su juicio deban hacerse. // Artículo 75. Recibido en la Cámara de su origen un proyecto objetado por el Ejecutivo porque lo crea del todo inconveniente, tomará ella en consideración las objeciones, y si las declarare fundadas, terminará el curso del proyecto, que se archivará; pero si las declarare infundadas, lo pasará a la otra Cámara. Esta las tomará igualmente en consideración, y devolverá el proyecto a la de su origen, con resolución. Si ésta fuere la de que halla fundadas las objeciones, terminará igualmente el curso del proyecto, que se archivará; pero si fuere la de que las halla infundadas, quedará pendiente el curso del proyecto hasta la próxima reunión del Congreso. (Resaltado fuera de texto)

[239] “Artículo 170.- En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada esta Constitución, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas en la sección 6ª del título VI; pero para que tal acto legislativo adquiera fuerza de

ley constitucional o haga parte de esta Constitución, es necesario que se publique seis meses antes, por lo menos, del día en que los electores de cantón deban hacer el próximo nombramiento ordinario de Senadores y Representantes, y que tomando nuevamente en consideración dicho acto legislativo en ambas Cámaras del Congreso, dentro del siguiente periodo legislativo, sea nuevamente aprobado en cada una de ellas sin alteración alguna, por las dos terceras partes a lo menos de los votos de sus respectivos miembros". (Resaltado fuera de texto)

[240] "Artículo 171.- Aprobada así la adición o reforma de la Constitución, se pasará al Poder Ejecutivo para su sanción, que no podrá rehusar en este caso, y entretanto no tendrá valor ni efecto alguno legal". (Resaltado fuera de texto)

[241] "Artículo único. En cualquier tiempo podrá ser adicionada o reformada la Constitución actual de la República, o parte de ella, por un acto legislativo acordado con las formalidades prescritas por los artículos 69, 70, 71 y 72 de la misma Constitución. (...)". (Resaltado fuera de texto)

[242] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Capítulo VI // De la Formación de las leyes.// Artículo 37. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras legislativas, a virtud del proyecto presentado por uno de sus miembros o por un Secretario de Estado. Deben ser discutidos en tres debates, en días distintos; y después de acordadas ambas Cámaras en la totalidad del proyecto y sus pormenores, será pasado al Poder Ejecutivo para su examen. // Artículo 38 El Poder Ejecutivo pondrá a continuación del proyecto de las Cámaras un decreto de ejecución, si lo juzga conveniente; o de devolución a la reconsideración del congreso, si lo creyere inconstitucional, perjudicial o defectuoso. En ambos casos dirigirá el proyecto dentro de seis días a la Cámara de su origen, sea con las observaciones necesarias, si opina por la no expedición o por la reforma del proyecto; sea convertido en ley, si lo hubiere mandado ejecutar. Todo proyecto no devuelto al congreso, si estuviere reunido, dentro de los seis días de recibido por el Poder Ejecutivo, será reputado como ley de la República."

[243] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Capítulo IX // Disposiciones varias// Artículo 57. La presente Constitución, puede ser aclarado en caso de oscuridad por medio de una ley, y adicionada o reformada por alguno de los medios siguientes: 1º Por una ley

discutida en los términos prescrito en la presente Constitución , y que después de acordada y antes de pasarse al Poder Ejecutivo sea declarada conveniente y necesaria por el voto de las cuatro quintas partes de los miembros de ambas Cámaras. El poder Ejecutivo no podrá negar su sanción a un acto legislativo expedido con tales formalidades. //2º Por una Asamblea constituyente, elegida al efecto y convocada por medio de una ley, la cual Asamblea se compondrá de tantos miembros cuantos sean los senadores y representantes correspondientes a las provincias. La misma Asamblea desempeñará durante su reunión y hasta tanto que por la nueva Constitución se disponga otra cosa, las funciones atribuidas por la presente al Congreso general. // 3º Por un acto legislativo acordado con las formalidades ordinarias, publicado para este solo efecto y aprobado en la siguiente reunión ordinaria del Congreso, sin variación declarada cardinal.” (Resaltado fuera de texto)

[245] “Artículo 71.- Esta Constitución podrá ser reformada con los siguientes requisitos: 1. Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en cada Cámara con las formalidades establecidas para la expedición de las leyes”. (Resaltado fuera de texto)

[246] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Sección V // Formación de las leyes. // Artículo 56. Todo proyecto legislativo necesita, además de la aprobación de las cámaras, la sanción del Presidente de la Unión, quien tiene el derecho de devolver el proyecto a la Cámara de su origen para que sea reconsiderado, acompañando las observaciones que motiven la devolución.” (Resaltado fuera de texto)

[247] “Artículo 92. Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente con las formalidades siguientes: 1.- Que la reforma sea solicitada por la mayoría de las legislaturas de los Estados. 2. Que la reforma sea discutida y aprobada en ambas Cámaras conforme a lo establecido para la expedición de las leyes. 3. Que la reforma sea ratificada por el voto unánime del Senado de plenipotenciarios, teniendo un voto cada Estado. También puede ser reformada por una Convención convocada al efecto por el Congreso, a solicitud de la totalidad de las Legislaturas de los Estados, y compuesta de igual número de diputados por cada Estado”. (Resaltado fuera de texto)

[248] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “De la formación de las leyes// Artículo 79. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta

de sus respectivos miembros o de los ministros del Despacho. //(...) Artículo 81. Ningún acto legislativo será ley sin los requisitos siguientes: 1| haber sido aprobado en cada Cámara en tres debates, en distintos días, por mayoría absoluta de votos.// 2.Haber obtenido la sanción del Gobierno. // Artículo 85. Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno, y si este lo aprobare también, dispondrá que se promulgue como ley. Si no lo aprobare, lo devolverá con objeciones a la Cámara en que tuvo origen. // Artículo 86. El presidente de la Republica dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando éste no conste de mas de cincuenta artículos; de diez días , cuando el proyecto contenga de cincuenta a y uno a doscientos artículos, y hasta de quince días, cuando los artículos sean más de doscientos. // Si el presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de los diez días siguientes a aquél en que el congreso haya cerrado sus sesiones. // Artículo 87. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá en las Cámaras a tercer debate. El que fuere objetado sólo en parte, será reconsiderado en segundo debate con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.// Artículo 88. El presidente de la República sancionará, sin poder presentar nuevas objeciones, todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en una y otra Cámara. //Artículo 89. Si el Gobierno no cumriere el deber que se le impone de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que este título establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso. ”

[249] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 118. Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo:// 1. Abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso;// 2. Convocarlo a sesiones extraordinarias por graves motivos de conveniencia pública y previo dictamen del Consejo de Estado;// 3. Presentar al Congreso al principio de cada legislatura un mensaje sobre los actos de la Administración;// 4. Enviar por el mismo tiempo a la Cámara de Representantes el Presupuesto de rentas y gastos y la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro;// 5. Dar a las Cámaras legislativas los informes que soliciten sobre negocios que no demanden reserva;// 6. Prestar eficaz apoyo a las Cámaras cuando ellas lo soliciten, poniendo a su disposición, si fuere necesario, la fuerza pública;// 7. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por

medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución; // 8. Dictar en los casos y con las formalidades prescritas en el Artículo 121, decretos que tengan fuerza legislativa.” (Resaltado fuera de texto)

[250] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 90. Exceptúese lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte Obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.” (...) “Artículo 151.- Son atribuciones de la Corte Suprema: 1. Conocer de los recursos de casación, conforme a las leyes; 2. Dirimir las competencias que se susciten entre dos o más Tribunales de Distrito; 3. Conocer de los negocios contenciosos en que tenga parte la Nación o que constituyan litigio entre dos o más Departamentos; 4. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales; (...)” (Resaltado fuera de texto)

[251] “Artículo 209. Esta Constitución podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado en tres debates por el Congreso en la forma ordinaria, transmitido por el Gobierno, para su examen definitivo, a la Legislatura subsiguiente, y por ésta nuevamente debatido, y últimamente aprobado por dos tercios de los votos de ambas Cámaras”. (Resaltado fuera de texto)

[252] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 41. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que el confieren ésta y las leyes, tendrá las siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.” (Resaltado fuera de texto)

[253] Algunos artículos relevantes son los siguientes: “Artículo 53. El artículo 147 de la Constitución quedará así: Artículo 147. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le

confieren esta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que han sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. // En las acciones de inexecutableidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación". (Resaltado fuera de texto)

[254] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Artículo 39: "El artículo 118 de la Constitución Nacional quedará así: // Corresponde al Presidente de la República, en relación con el Congreso: 1° abrir y cerrar las sesiones ordinarias del Congreso (...). // 7° Concurrir a la formación de las leyes prestando proyectos por medio de los Ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos, y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución".

[255] Algunos artículos relevantes son los siguientes: "Artículo 71: "El artículo 214 de la Constitución Nacional quedará así: A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren esta y las leyes, tendrá las siguientes: 1° Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios del procedimiento en su formación. //2° Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano. // En las acciones de inexecutableidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación. En los casos de los artículos 121 y 123, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos se refieren. // La Corte Suprema de Justicia cumplirá estas funciones en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional compuesta de Magistrados especialistas en Derecho Público. // El Procurador General de la Nación y la Sala Constitucional dispondrán, cada uno, de un término de treinta días para rendir concepto y ponencia, y la Corte Suprema de Justicia de sesenta días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley."

[256] “Artículo 12.- Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos reformativos de la Constitución, expedidos con posterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo por vicios de procedimiento en su formación. // El Gobierno podrá objetar por vicios de procedimientos los actos reformativos de la Constitución dentro de los treinta días siguientes a la aprobación definitiva de los mismos. Si el Congreso rechazare las objeciones, corresponderá a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad de tales actos”. Esta reforma fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 5 de mayo de 1978.

[257] Corte Constitucional, Auto 074 de 2013.

[258] Diario Oficial del lunes 31 de octubre de 1919, Nro. 14131 y 14132, año XLVI, pp. 405 y ss. Las ‘observaciones’ fueron presentadas así por el Presidente de la República: “Tengo el honor de devolveros, sin sancionar todavía, el proyecto de reformas constitucionales. || No está dispuesto expresamente en nuestras disposiciones legales que esta clase de actos quede sujeta a las objeciones del Poder Ejecutivo; pero la jurisprudencia de nuestro derecho Constitucional permite que se le hagan observaciones. [...]”. La Comisión encargada de examinar las ‘observaciones’ señaló que estas tenían en verdad carácter de objeciones: “[...] Estudiar si el proceder del Gobierno en el caso a que nos referimos está o no dentro de sus naturales funciones, debe ser la primera cuestión a que debemos contraernos, puesto que, si del examen de este problema resultare que el Poder Ejecutivo no tiene facultad de hacer objeciones al mencionado documento, la Asamblea se vería en la imposibilidad legal de examinarlas. [...] en el campo de nuestro derecho público era improcedente hasta la expedición del Acto Legislativo número 9 de 1905, la acción colegisladora del Presidente sobre reformas constitucionales, porque entre las funciones de ese Magistrado en sus relaciones con el Poder Legislativo, la Carta Fundamental no incluía la de objetar los Actos Constitucionales, los cuales habían de discutirse y aprobarse conforme a los trámites establecidos en el artículo 209. || Empero, la substancial mudanza que en el Cuerpo Legislador y en el procedimiento estableció el citado Acto Legislativo, fue parte a abrogar este principio, pues de sus disposiciones se deduce que el Gobierno tiene facultad de hacer observaciones a los proyectos de reformas constitucionales. Con efecto, decir que para la validez de la reforma basta que sea ésta discutida y aprobada, conforme a lo establecido para la expedición de las leyes, no equivale a circunscribir esta labor a los

tres debates parlamentarios, porque en la formación de las leyes hay otros trámites de que no se ha dado prescindir, entre los cuales se hallan los reguladores de la acción colegisladora del Presidente”. Sobre el particular, puede verse Pérez, Francisco de Paula: Derecho constitucional colombiano, Tomo II, Cuarta edición, Bogotá, Editorial Santa Fe, 1954, pp. 67-80”. [Cita original del Auto 074 de 2013].

[259] Cfr., Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[260] Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[261] Tulio Enrique Tascón, “Derecho constitucional colombiano”, Bogotá, Librería Editorial La Gran Colombia, (3ª edición), 1944, p.378.

[262] Jaime Sanín Greiffenstein, “La defensa judicial de la Constitución”. Bogotá, Temis, 1971, p.127.

[263] GAMBOA MONTEJANO, Claudia, VALDES ROBLEDO, Sandra, Análisis de la figura del veto. En: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spi/SAPI-ISS-14-11.pdf>

[264] UGALDE, Luis Carlos, Relaciones Ejecutivo-Legislativo en México: El caso del veto presidencial. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/346/35.pdf>

[265] La citada disposición señala: “La convocatoria a plebiscito deberá efectuarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que ambas Cámaras insistan en el proyecto aprobado por ellas, y se ordenará mediante decreto supremo que fijará la fecha de la votación plebiscitaria, la que no podrá tener lugar antes de treinta días ni después de sesenta, contado desde la publicación de dicho decreto. Transcurrido este plazo sin que el Presidente convoque a plebiscito, se promulgará el proyecto que hubiere aprobado el Congreso. El decreto de convocatoria contendrá, según corresponda, el proyecto aprobado por el Congreso Pleno y vetado totalmente por el Presidente de la República, o las cuestiones del proyecto en las cuales el Congreso haya insistido. En este último caso, cada una de las cuestiones en desacuerdo deberá ser votada separadamente en el plebiscito. El Tribunal Calificador comunicará al Presidente de la República el resultado del plebiscito, y

especificará el texto del proyecto aprobado por la ciudadanía, el que deberá ser promulgado como reforma constitucional dentro de los cinco días siguientes a dicha comunicación. Una vez promulgado el proyecto y desde la fecha de su vigencia, sus disposiciones formarán parte de la Constitución y se tendrán por incorporadas a ésta.”

[266] Artículo 74 (Traducción libre).

[267] La Ley 5 de 1992 (art. 85), se refiere adicionalmente a las sesiones especiales (por derecho propio las convoca el Congreso, estando en receso, en virtud de los estados de excepción); permanentes (durante la última media hora de la sesión se decretan para continuar con el orden del día hasta finalizar el día, si fuere el caso); y reservadas (en consideración a la gravedad del asunto que impusiere la reserva).

[268] Cfr., C-141 de 2010.

[269] Cfr., C-688 de 2002.

[270] Cfr., C-748 de 2011. Este argumento ha sido reiterado en las sentencias C-1011 de 2008, C-371 de 2000, C-037 de 1996, C-180 de 1994, C-179 de 1994 y C-011 de 1994.

[271] Publicadas en el Diario Oficial 48.472 del 25 de junio de 2012, páginas 1 a 18, así como en la Gaceta del Congreso núm. 388 de 2012.

[272] Gaceta del Congreso núm. 401 de 2012.

[273] Gacetas del Congreso núm. 576 y 584 de 2012.