C-543-98

Sentencia C-543/98

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTO LEGISLATIVO-Término

La acción de inconstitucionalidad contra los Actos Legislativos, sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 379 de la Constitución. En el caso materia de debate dicho término aún no ha transcurrido, pues el Acto demandado se promulgó el 17 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial No. 43.195. No obstante, es pertinente anotar que las demandas se presentaron la primera y la segunda al día siguiente de la publicación oficial del Acto Legislativo (diciembre 18/97), y la tercera el 16 de enero de 1998.

REFORMA CONSTITUCIONAL-Constituciones rígidas y flexibles

Las constituciones son “rígidas” o “flexibles”, según la forma que se establezca para su modificación. Si la reforma de la constitución se realiza en igual forma que las leyes ordinarias se dice que es “flexible” y, por tanto, no existe superioridad de la Constitución sobre la ley. Cuando se consagra un procedimiento especial, distinto al de las leyes para su reforma, la Constitución es “rígida” y se supraordina a las leyes. La Constitución Colombiana es rígida y permite su reforma por medio de distintos instrumentos, a saber: por el Congreso a través de un Acto Legislativo, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo

ACTO LEGISLATIVO-Exigencias constitucionales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Naturaleza formal y rogada

A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación, es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformatorio. Cabe agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación

en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes.

ACTO LEGISLATIVO-Mención sólo enunciativa de disposiciones del Reglamento del Congreso que se les aplican

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 ésos 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. Cabe preguntar, entonces, si el mandato constitucional del inciso 3 del artículo 160 y, por ende, el del Reglamento del Congreso, son aplicables a los Actos Legislativos. La respuesta es afirmativa, pues no existe razón alguna que justifique su inaplicabilidad. En efecto, la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas han sido rechazadas, permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo.

PROPUESTA Y ENMIENDA-Diferencias

Las “propuestas” a que alude el artículo 160 del Estatuto Superior son diferentes a las denominadas “enmiendas”. Las primeras son las iniciativas legislativas que se presentan ante el Congreso, por quienes constitucionalmente están autorizados para ello, con el fin de que sean estudiadas, debatidas y votadas. Las segundas son las modificaciones que los parlamentarios proponen a los textos que conforman una iniciativa legislativa y que el Reglamento del Congreso califica de proposiciones sustitutivas, modificativas, suspensivas y especiales.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Acumulación sólo procede antes del primer debate

La acumulación no es aplicable a los Actos Legislativos, como lo señaló expresamente la Corte en la sentencia C-222/97, “a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 de la C.P.”. Y conforme con los antecedentes que obran en el expediente, la acumulación de los citados proyectos de Acto Legislativo no se produjo antes de celebrarse el primer debate y mucho menos podía realizarse después de él, pues en este último caso dicha acumulación sería inconstitucional.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL-Carácter rogado

Considera la Corte que cuando se acusa un acto determinado, en este caso el Acto Legislativo No. 1 de 1997, por vicios en su formación, es requisito indispensable que el actor señale en forma clara y precisa cuáles hechos son los que dan lugar a la infracción de los cánones constitucionales. No basta decir, como él lo hace, que “no se anexa si las hubo, las constancias de los votos disidentes”, pues no corresponde a esta corporación revisar en forma oficiosa el ordenamiento impugnado, para determinar si se cumplieron todos y cada uno de los requisitos consagrados en la Constitución y en la ley orgánica 5/92 -Reglamento del Congreso-. Era pues obligación del accionante indicar en su demanda en cuál de las votaciones realizadas en la primera o en la segunda vuelta y en relación con qué aparte del proyecto se obtuvo votos negativos y cuáles de los congresistas que así lo hicieron dejaron constancia escrita de las razones que los indujeron a adoptar tal decisión, para poder así determinar si debían o no anexarse a la ponencia respectiva.

PROCESO LEGISLATIVO-Publicación de observaciones ciudadanas/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad del Presidente de la Comisión y del Ponente para publicación de observaciones ciudadanas/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Publicación de observaciones ciudadanas

La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que “merezcan destacarse” o se

“consideren importantes” podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad.

SANCION PRESIDENCIAL-Concepto/SANCION PRESIDENCIAL-No se requiere para acto legislativo/SANCION PRESIDENCIAL-Es requisito de validez de la ley

La sanción de un proyecto de ley es, entonces, el acto mediante el cual el Presidente de la República la suscribe y da fe de su existencia y autenticidad. Si el Presidente no cumpliere el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, compete hacerlo al Presidente del Congreso, como lo ordena el articulo 168 de la Carta. 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. Además, 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 constituído, salvo la competencia estricta y precisa atribuída a la Corte para efectos del control formal.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Invocación de calidad de ciudadano por parte de servidor público/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR SERVIDOR PUBLICO

La Corte ha señalado que la no invocación por parte de los demandantes de su calidad de ciudadanos, requisito indispensable para presentar acciones de inconstitucionalidad, no impide la admisión y trámite de las demandas, cuando quienes las incoan desempeñan un cargo público para cuyo ejercicio se requiere acreditar esa condición. En el caso bajo examen, la demandante además de invocar expresamente su calidad de ciudadana

colombiana cumpliendo así la exigencia constitucional, añadió “y en mi condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República”, cargo para cuyo desempeño es necesario demostrar la ciudadanía. Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte en esta materia, ha de entenderse que la acción se presentó en la calidad primeramente citada. De otra parte, cualquier servidor público puede interponer acciones de inconstitucionalidad.

DEBATE Y VOTACION DE PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Diferencias

Que el aparte acusado no surtió los ocho debates exigidos, es otro cargo que no está llamado a prosperar porque, como se expresó en la sentencia C-222/97, el término “debate” no equivale a “votación”. “La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Debate, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa controversia sobre una cosa entre dos o más personas.”

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Trámite debe continuar cuando no hay aprobación de una disposición/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Plenaria de la respectiva Cámara puede introducir nuevamente asunto negado por la Comisión/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Agotamiento de debates

La cuestión que se plantea es, entonces, ésta: ¿La improbación, en un debate cualquiera de una disposición incluída en el proyecto de Acto Legislativo, implica la parálisis del trámite de él, en su totalidad? Para la Corte es claro que el proyecto debe continuar su trámite y aún más, el precepto no aprobado en primer debate puede incluirse posteriormente por la plenaria de la Cámara correspondiente, pues así lo autoriza el artículo 160 de la Constitución. No podría ser de otro modo, puesto que si la mayoría de la plenaria introduce una modificación al texto aprobado en la Comisión y en ésta el cambio no cuenta con la mayoría de votos necesaria, habría que concluir que la voluntad de un grupo minoritario de congresistas, tendría prevalencia sobre la voluntad mayoritaria de la respectiva corporación. La Corte insiste en que la decisión que aquí se adopta no significa que en el trámite de los Actos Legislativos no deban cumplirse los ocho (8) debates exigidos por el artículo 375 de la Constitución, cuatro en la primera vuelta y cuatro en la segunda. Lo que en esta oportunidad se ha aceptado es que cuando se ha discutido durante los ocho debates, un tema v.gr. la

irretroactividad de la extradición, como en el presente caso sucedió, la no aprobación en una de las Comisiones (Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta y Comisión Primera del Senado de la República en la segunda), no implica la inconstitucionalidad del proyecto de Acto Legislativo, por una razón muy simple: por que posteriormente las Plenarias de esas mismas Corporaciones, mediante votación mayoritaria, decidieron introducir ese asunto nuevamente al proyecto de Acto Legislativo.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS/EXTRADICION-Análisis formal de la irretroactividad

Si la vigencia es a partir del Tratado o de la promulgación del Acto Legislativo, los efectos en cuanto a su aplicación son distintos, lo cual es innegable; pero ello no es asunto que deba examinar la Corte pues en el examen del trámite de aprobación de los Actos Legislativos su competencia es bastante restringida, ya que sólo se le permite analizar los vicios de forma y no el contenido mismo de la disposición constitucional acusada. El asunto principal que se regula en el inciso acusado es la irretroactividad de la extradición. Entonces, si éste es el tema sustancial, es decir, que la voluntad del Congreso fue la de consagrar la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento, por hechos cometidos con anterioridad bien al tratado, bien a la norma constitucional, la fecha a partir de la cual debía regir se convierte en un asunto accesorio, que bien podía ser modificado en la segunda vuelta, pues de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución en concordancia con el artículo 226 del Reglamento del Congreso : “El cambio o modificación del contenido de las disposiciones en la segunda vuelta, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada o debatida”. Y lo sustancial era indudablemente la irretroactividad como tal.

VOTO NOMINAL EN EL CONGRESO-Concepto/VOTACION EN EL CONGRESO-Clases/VOTO DEL CONGRESISTA-Es inmodificable después del cierre de la votación

El voto es la manifestación libre de la voluntad del Congresista sobre una iniciativa o asunto determinado, sometido a su consideración. La votación, según el Reglamento del Congreso, es de tres clases: ordinaria, nominal y secreta. La votación nominal es aquélla en la que cada uno de los Congresistas vota siguiendo el orden alfabético de apellidos, y opera así: se anuncia primero el nombre de cada uno de los congresistas, quienes deben contestar,

individualmente, “SI” o “NO”. Esta votación debe registrarse en el acta en el mismo orden en que se haya realizado, con expresión del voto que cada uno hubiere dado. Para la Corte es claro que los congresistas durante el trámite legislativo pueden cambiar su decisión, siempre y cuando este hecho se realice antes del cierre de la votación, como ocurrió en el caso bajo examen. A contrario sensu, si la votación ya ha sido cerrada el voto se torna inmodificable. Es que el cierre de la votación tiene ese alcance: imposibilitar la emisión de nuevos votos o el cambio de sentido en los que ya se han dado. Mientras tal cierre no se haya decretado no hay razón alguna para que el votante no pueda modificar su decisión y, consecuentemente su voto.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA/EXTRADICION-Reglamentación

La competencia del legislador para desarrollar los preceptos constitucionales se encuentra consagrada en otras normas de ese mismo rango, concretamente en los artículos 114 y 150 que contienen lo que la jurisprudencia y la doctrina denominan “cláusula general de competencia”. De ellos se deriva la potestad del Congreso para expedir disposiciones legales destinadas a hacer efectivos los cánones que conforman el Estatuto Supremo, con la única advertencia de no exceder los límites fijados por el propio constituyente, ni contrariar ninguno de los preceptos que integran dicho ordenamiento. En aras de atender rigurosamente las formalidades establecidas en la Carta para la tramitación de las reformas constitucionales, la Corte retirará la expresión “La Ley reglamentará la materia”, incorporada al inciso segundo del Acto Legislativo No. 01 de 1997, observando que las facultades del legislador en modo alguno sufren mengua con ello, pues la referencia a la ley contenida en el primer inciso y la cláusula general de competencia, a la que ya se ha hecho alusión, permiten colegir su plena potestad para reglamentarla, dentro de los límites materiales que el Constituyente ha fijado.

Referencia: Expedientes D-1942, D-1948 y D-1957 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 1 de 1997

Demandantes: Karin Irina Kuhfeldt Salazar

Ricardo Cuervo Peñuela

Claudia Blum de Barberi

Luis Guillermo Giraldo Hurtado

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., primero (1º) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos KARIN IRINA KUHFELDT SALAZAR, RICARDO CUERVO PEÑUELA, CLAUDIA BLUM DE BARBERI y LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO demandan, los dos primeros en forma separada y los dos últimos en forma conjunta, el Acto Legislativo No. 1 de 1997, unos en forma parcial y otro en su totalidad.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuídos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. LA NORMA ACUSADA

El texto del Acto Legislativo No. 1 de diciembre 16 de 1997, materia de acusación, es el que sigue:

"ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 1997

(DICIEMBRE 16)

"Por el cual se modifica el artículo 35 de la Constitución Política"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A :

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

La extradición no procederá por delitos políticos.

No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.

Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

Siguen firmas del Presidente y el Secretario General del Senado de la República y del Presidente y el Secretario General de la Cámara de Representantes, respectivamente.

III. LAS DEMANDAS, LAS INTERVENCIONES Y EL CONCEPTO FISCAL

Para efectos del examen de los cargos que se formulan contra el Acto Legislativo antes transcrito, la Corte resumirá los argumentos que se exponen en las demandas, las intervenciones y el concepto fiscal a medida que se vaya a analizar cada uno de ellos.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el numeral 1o. del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación. Como en esta oportunidad se impugna el Acto Legislativo No. 1 de 1997, que modifica el artículo 35 de la Constitución, precisamente, por contrariar disposiciones relativas al trámite de formación, corresponde a esta Corte resolver las acusaciones presentadas.

La acción de inconstitucionalidad contra los Actos Legislativos, sólo procede dentro del año siguiente a su promulgación, según lo prescribe el inciso segundo del artículo 379 de la Constitución. En el caso materia de debate dicho término aún no ha transcurrido, pues el Acto demandado se promulgó el 17 de diciembre de 1997 en el Diario Oficial No. 43.195. No obstante, es pertinente anotar que las demandas se presentaron la primera y la segunda al día siguiente de la publicación oficial del Acto Legislativo (diciembre 18/97), y la tercera el 16 de enero de 1998.

3. Reforma de la Constitución por el Congreso de la República – Actos Legislativos, requisitos constitucionales y legales.

Dada la necesidad que surge de adecuar las normas de la ley suprema a los cambios históricos que vayan sucediendo, en la gran mayoría de Estados las Constituciones consagran mecanismos para su reforma, generalmente, más complejos que los establecidos para las leyes.

Las constituciones son "rígidas" o "flexibles", según la forma que se establezca para su modificación. Si la reforma de la constitución se realiza en igual forma que las leyes ordinarias se dice que es "flexible" y, por tanto, no existe superioridad de la Constitución sobre la ley. Cuando se consagra un procedimiento especial, distinto al de las leyes para su reforma, la Constitución es "rígida" y se supraordina a las leyes.

La Constitución Colombiana es rígida y permite su reforma por medio de distintos instrumentos, a saber: por el Congreso a través de un Acto Legislativo, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo (art. 374 C.P.).

Cuando la reforma la realiza el Congreso de la República, el acto legislativo correspondiente debe cumplir los requisitos que contemplan la misma Constitución y algunas disposiciones de la ley orgánica 5 de 1992, o Reglamento del Congreso. Las exigencias constitucionales son las que se señalan a continuación:

– Iniciativa. Los proyectos de Acto Legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los

diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375 C.P.)

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

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

– Aprobación. El acto legislativo deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, así: en la primera legislatura por la mayoría de los asistentes y en la segunda por la mayoría de los miembros de cada Cámara (art. 375 C.P.)

* Publicación. Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (art. 375 C.P.)

– Debate e iniciativas. En el segundo período sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (art. 375 C.P.)

– Términos. Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días (art. 160 C.P.)

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

– Rechazo de propuestas. En el informe para la Cámara plena en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (art. 160 C.P.)

– Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte1 el “asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la

Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva" (art. 158 C.P.)

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

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 379 del Estatuto Superior "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."

3.1 Control judicial de los Actos Legislativos

A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios de procedimiento en su formación (art. 241-1 C.P.), es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformatorio.

En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuídos por el Constituyente y la ley orgánica para esa clase de actos, con el objeto de verificar su validez formal.

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

4. Acusación contra la totalidad del Acto Legislativo

Dado que en una de las demandas se acusa la totalidad del Acto Legislativo y en las otras solamente algunos de sus apartes, procede la Corte a examinar, en primer término, la que se dirige contra la integridad del Acto y sólo en el evento de que los cargos no prosperen se

estudiarán las demás.

El ciudadano RICARDO CUERVO PEÑUELA formula siete cargos contra el Acto Legislativo No. 1 de 1997, los cuales se expondrán y examinarán en forma individual, a continuación:

4.1 Primer cargo

Dice el demandante que el informe de ponencia para segundo debate presentado por los Senadores Luis Guillermo Giraldo y Germán Vargas (Gaceta No. 137), en la primera vuelta, no cumplió con los requisitos establecidos por el artículo 175 del Reglamento del Congreso, aplicable al trámite legislativo por remisión de los artículos 221 y 227 de la ley 5 de 1992, "toda vez que en ella no se consigna: a) la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión en el primer debate; y b) las razones que determinaron su rechazo (ver actas del 22 y 30 de abril de 1997), en la Comisión Primera del Senado de la República. Además, no se "anexa, si las hubo, las constancias de los votos negativos, como lo dispone el artículo 167 del Reglamento del Congreso".

4.1.1 Intervenciones

4.1.1.1 El Presidente de la Asociación de Abogados Litigantes 'ANDAL' sostiene que el demandante no precisa cuáles fueron las propuestas consideradas en primer debate por la Comisión, que fueron rechazadas. Y tampoco está seguro de lo que demanda ni de los hechos que sustentan la supuesta violación del Reglamento del Congreso, pues no cotejó el informe de ponencia para segundo debate con las actas de las sesiones, dejando a la Corte que encuentre el vicio de procedimiento, lo cual es irregular. Por otra parte, afirma que "en la plenaria del Senado, que aprobó la ponencia para segundo debate, sin modificaciones, el 22 de mayo de 1997, ningún Senador objetó la ponencia en el sentido que lo hace el demandante."

4.1.1.2 La Ministra de Justicia y del Derecho sostiene que no le asiste razón al demandante, pues las normas que considera infringidas pertenecientes al Reglamento del Congreso, no son aplicables al proceso de reforma constitucional, como lo expresó la Corte en la sentencia C-222/97.

4.1.2 Concepto del Procurador General de la Nación

Dice el Procurador que los cargos formulados por el actor por violación del artículo 175 de la ley 5 de 1992, “no están llamados a prosperar, pues se trata de una disposición procedimental incompatible con las normas constitucionales aplicables al trámite legislativo constituyente. En efecto, si de conformidad con el artículo 375 de la Carta, desarrollado por el artículo 226 de la ley 5 de 1992, en el segundo período del trámite del Acto Legislativo, no se pueden considerar las iniciativas negadas en la primera vuelta, no existe fundamento para que en el informe de ponencia de la Comisión sea necesario relacionar las propuestas rechazadas, so pena de que la Cámara pueda considerar el respectivo proyecto.”

4.1.3 Consideraciones de la Corte

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 ésos 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.

En el caso que hoy se somete al juicio de la Corte, se invoca como vulnerado el artículo 175 de la ley 5 de 1992, cuyo texto es el siguiente:

“Contenido de la ponencia. En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo. La omisión de este requisito imposibilitará a la Cámara respectiva la consideración del proyecto hasta cuando sea llenada la omisión.”

Este precepto reproduce, en parte, lo consagrado en el inciso tercero del artículo 160 de la

Constitución, que reza:

“En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.”

Las “propuestas” a que alude el artículo 160 del Estatuto Superior son diferentes a las denominadas “enmiendas”. Las primeras son las iniciativas legislativas que se presentan ante el Congreso, por quienes constitucionalmente están autorizados para ello, con el fin de que sean estudiadas, debatidas y votadas. Las segundas son las modificaciones que los parlamentarios proponen a los textos que conforman una iniciativa legislativa y que el Reglamento del Congreso califica de proposiciones sustitutivas, modificativas, suspensivas y especiales. (art. 114)

El proyecto de Acto Legislativo que aquí se demanda, corresponde al identificado en el Senado con el No. 26/97 y en la Cámara con el No. 320/97, el cual fue presentado por los Senadores Luis Guillermo Giraldo, Antonio Alvárez, Claudia Blum, Juan Martin Caicedo, Piedad Córdoba, Luis Alfonso Hoyos, Germán Vargas, Jairo Clopatofsky, Pablo Victoria, Alegría Fonseca, Enrique Gómez, Inés Gómez, Santiago Castro, Eugenio Díaz, a la Secretaría General del Senado, el 18 de febrero de 1997, cuyo texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 23 del 21 de febrero de 1997, vale la pena transcribir:

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 26 DE 1997

“Por el cual se deroga el artículo 35 de la Constitución Política

“El Congreso de Colombia,

“D E C R E T A :

“Artículo 1o. Derógase el artículo 35 de la Constitución Política.

“Artículo 2o. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.”

En la misma fecha en que se presentó, el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional del Senado, la cual designó ponente al senador Luis Guillermo Giraldo, quien rindió el informe-ponencia respectivo el 6 de abril de 1997 (Gaceta 92/97).

Para rendir el informe-ponencia para segundo debate, en el Senado de la República, primera vuelta, al cual se refiere el demandante, se designó a los senadores Luis Guillermo Giraldo Hurtado y Germán Vargas LLeras, a quienes se les concedió un término de diez (10) días, según consta en la Gaceta del Congreso No. 262 del 10 de junio de 1997.

Dichos senadores presentaron la correspondiente ponencia el 14 de mayo de 1997, publicada en la Gaceta No. 137 del 15 de mayo de 1997, y en ella ciertamente no se dejó constancia de las propuestas que fueron consideradas en la Comisión, por la sencilla razón de que solamente existía una, la que estaba en trámite, esto es, la presentada por los senadores antes citados, radicada bajo el No. 26/97, la cual fue aprobada en primer debate con modificaciones.

Los proyectos Nos. 29/97 y 32/97, que versaban sobre el mismo tema, fueron presentados en la Secretaría General del Senado, el primero por varios senadores encabezados por Piedad Córdoba, el 14 de abril de 19972 y el segundo por el Gobierno el 29 de abril del mismo año3, después de que el ponente rindiera el informe-ponencia para primer debate, hecho que, como ya se anotó, sucedió el 6 de abril de 1997.

Sin embargo, se podría argumentar que después de su presentación habían podido acumularse los proyectos. A lo cual hay que responder que la acumulación no es aplicable a los Actos Legislativos, como lo señaló expresamente la Corte en la sentencia C-222/97, “a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 de la C.P.”. Y conforme con los antecedentes que obran en el expediente, la acumulación de los citados proyectos de Acto Legislativo no se produjo antes de celebrarse el primer debate y mucho menos podía realizarse después de él, pues en este último caso dicha acumulación sería inconstitucional. Además, advierte la Corte que fue durante tal debate cuando la Ministra de Justicia y del Derecho comunicó a la Comisión que había radicado el día anterior el proyecto

del Gobierno,4 motivo por el cual aún no se había recibido en la Comisión.

No sobra anotar que el procedimiento y la acumulación de proyectos fue tema de amplia discusión en la Comisión Primera del Senado, que incluso designó una subcomisión. No obstante, la decisión final que se adoptó fue la de dar primer debate al proyecto de Acto Legislativo que aparecía incluido en el orden del día y sobre el cual el Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado había rendido informe-ponencia, por ser éste el único que se encontraba a consideración de la Comisión para primer debate5 y cumplía las exigencias constitucionales y legales correspondientes. Recuérdese que según lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, "Todo proyecto de ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".

Así las cosas, no le asiste razón al actor pues si las propuestas de acto legislativo, distintas a la que se tramitó, no fueron acumuladas antes de surtirse el primer debate ni tampoco rechazadas, mal podían los ponentes designados para el segundo debate hacer referencia a ellas en el informe-ponencia, ya que al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta, no fueron "consideradas", es decir, analizadas, discutidas y votadas. Además, se reitera, el proyecto de Acto Legislativo presentado por el Gobierno, para la fecha en que se realizó el primer debate no había sido aún repartido a la Comisión y el de la senadora Piedad Córdoba y otros, repartido al senador Heraclio Fernández Sandoval, para esa época no tenía informe de ponencia.

En cuanto atañe a la violación del artículo 167 de la ley 5 de 1992, también invocado por el demandante, considera la Corte necesario recordar al actor que cuando se acusa un acto determinado, en este caso el Acto Legislativo No. 1 de 1997, por vicios en su formación, es requisito indispensable que el actor señale en forma clara y precisa cuáles hechos son los que dan lugar a la infracción de los cánones constitucionales. No basta decir, como él lo hace, que "no se anexa si las hubo, las constancias de los votos disidentes", pues no corresponde a esta corporación revisar en forma oficiosa el ordenamiento impugnado, para determinar si se cumplieron todos y cada uno de los requisitos consagrados en la Constitución y en la ley orgánica 5/92 -Reglamento del Congreso-.

Era pues obligación del accionante indicar en su demanda en cuál de las votaciones

realizadas en la primera o en la segunda vuelta y en relación con qué aparte del proyecto se obtuvo votos negativos y cuáles de los congresistas que así lo hicieron dejaron constancia escrita de las razones que los indujeron a adoptar tal decisión, para poder así determinar si debían o no anexarse a la ponencia respectiva.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que el artículo 167 del Reglamento del Congreso, aplicable a los Actos Legislativos, al establecer que "Los miembros de la Comisión, "podrán" hacer constar por escrito las razones de su voto disidente", consagra una mera potestad que implica, para los congresistas, la libre decisión de ejercerla en el momento que lo consideren conveniente u oportuno mas no una regla de ineludible observancia. Lo que sí es claro es que cuando se decide hacer uso de tal opción es imperativo anexar el documento correspondiente al informe del ponente.

Ante estos hechos, la Corte no emitirá pronunciamiento alguno sobre la eventual transgresión del artículo 167 del Reglamento del Congreso, por ineptitud del cargo formulado.

4.2 Segundo cargo

En criterio del demandante este cargo se deriva del anterior y lo fundamenta así: "El proyecto de Acto Legislativo fue considerado por la Plenaria del Senado en segundo debate, en la primera vuelta, estando imposibilitada para hacerlo porque la omisión de los requisitos del artículo 175 del Reglamento del Congreso no fue llenada. Por tanto, el trámite del Acto Legislativo tampoco cumplió con lo dispuesto en la parte final del artículo 175 del Reglamento. En otras palabras, al no advertir el Senado la omisión del informe de ponencia, omitió aplicar el mismo artículo 175 del Reglamento al permitir que el proyecto de Acto Legislativo se considerara sin haber llenado, valga la redundancia, la omisión del informe. De la lectura del acta de la sesión plenaria del Senado del 22 de mayo de 1997, se colige que se consideró y aprobó irreglamentariamente el proyecto."

El Presidente de la Asociación Nacional de Abogados Litigantes ANDAL, dice que como el demandante "no precisa en concreto las omisiones de la ponencia para primer debate en el primer cargo, el segundo cargo cae por su propio peso y debe ser rechazado in límine."

4.2.2 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador reitera lo dicho sobre el primer cargo.

4.2.3 Consideraciones de la Corte

Como bien lo afirma el interviniente, este cargo se deriva del primero y al no prosperar aquél, éste debe correr la misma suerte, pues la omisión aludida no tuvo lugar.

4.3 Tercer cargo

Dice el demandante que el informe de ponencia presentado por los representantes Roberto Camacho, Jorge Carrillo y Jairo Chavarriaga para el segundo debate en la Cámara de Representantes, durante la primera vuelta, no cumplió con lo dispuesto en el artículo 175 del Reglamento del Congreso, pues "los mencionados Congresistas no consignaron la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo."

4.3.1 Intervenciones

El Presidente de ANDAL dice que, "como la proposición sustitutiva no tuvo los votos necesarios para reemplazar a la principal, sin que fuera rechazada por la mayoría calificada de 17 votos contra 15 (son 32 los miembros de la Comisión), no hubo rechazo de la proposición sustitutiva y, en consecuencia, los ponentes no estaban obligados a incluir en su informe de ponencia para segundo debate una propuesta que no fue rechazada, sino que no tuvo la calificación de 17 votos para ser aprobada. Luego, no se ha violado el artículo 175 del Reglamento del Congreso."

4.3.2 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General en este punto reitera lo dicho en relación con el primer cargo.

4.3.3 Consideraciones de la Corte

La ponencia del proyecto de Acto Legislativo para segundo debate, primera vuelta, en la Cámara de Representantes, estuvo a cargo de los Representantes Roberto Camacho, Jorge Carrillo y Jairo Chavarriaga, quienes la presentaron el 12 de junio de 1997, publicada en la

Gaceta del Congreso No. 208 del 13 de junio de 1997. En ella se incluye el texto de las normas aprobadas por la Comisión Primera de la Cámara y se hace un recuento de lo allí acontecido y las sugerencias que los ponentes hicieron en relación con el proyecto a consideración de la Plenaria.

¿Porqué no se hizo referencia a otras propuestas analizadas en la Comisión ? Simplemente por que no existían, pues el proyecto de Acto Legislativo que se debatió en la Comisión Primera de la Cámara, primera vuelta, fue uno solo, el aprobado en primero y segundo debate en el Senado de la República. Por tanto, resultan aplicables los mismos argumentos jurídicos que expuso la Corte en relación con el primer cargo y a ellos.

No hay pues reparo de constitucionalidad por este aspecto.

4.4 Cuarto Cargo

En la primera vuelta, la mesa directiva de la Cámara de Representantes no observó la falla del informe de ponencia y permitió que la Plenaria considerara el proyecto de Acto Legislativo, estando imposibilitada para hacerlo en este evento, según el artículo 175 del Reglamento del Congreso, de donde se deduce que el Acto Legislativo no fue aprobado, en segundo debate, en forma reglamentaria. En consecuencia, concluye el actor que “Habiendo sido considerado en plenaria de la Cámara el proyecto de Acto Legislativo No. 320 de 1997, pese al irreglamentario informe, se generó un vicio de trámite, que por no haber sido subsanado a tiempo, afecta la constitucionalidad de su formación.”

4.4.1 Intervenciones

El Presidente de ANDAL considera que este cargo es consecuencia del tercero y, por tanto, no existe irregularidad alguna, pues “si en el debate de la Comisión Primera de la Cámara no hubo stricto sensu rechazo de propuestas, por cuanto la proveniente del Senado quedó en pie, al no haber tenido los votos necesarios la proposición sustitutiva de extradición, según la votación del 10 de junio de 1997, jamás se omitió el requisito del artículo 175 del Reglamento del Congreso.”

4.4.2 Concepto del Procurador General de la Nación

Reitera lo dicho respecto del primer cargo.

4.4.3 Consideraciones de la Corte

Dado que este cargo se deriva del anterior, será también rechazado por las mismas razones que se expusieron en ese punto.

4.5 Quinto cargo

En la primera vuelta, la Comisión Primera Constitucional de la Cámara al votar el proyecto de Acto Legislativo, “negó por mayoría de votos un texto que luego la plenaria revivió y aprobó, pese a no tener competencia para hacerlo, de acuerdo con el artículo 177 del Reglamento del Congreso”, aplicable al proceso legislativo constituyente, circunstancia que genera vicio de inconstitucionalidad. En efecto, la Comisión negó los textos que decían: “o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado” y “o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo Acto Legislativo.” Y la Plenaria de la Cámara sin observar los artículos 177 y 185 del Reglamento aprobó uno de los textos negados por la Comisión que dice “o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.”

Agrega el demandante que, “para remate, no se cumplió con el procedimiento que el mismo citado artículo señala cuando se presenta una discrepancia entre las Plenarias y sus Comisiones, como la que se presentó entre el texto negado en Comisión y aprobado en Plenaria, y que ordena, en estos casos, que la Corporación remita el proyecto a la Comisión para que reconsidere la novedad y decida sobre ella. Este cargo es de fácil comprobación si se comparan las actas de la sesión de la Comisión Primera de la Cámara del 10 de junio de 1997 y la de la Plenaria de la Cámara del 19 de junio de ese mismo año”.

4.5.1 Intervenciones

El Presidente de ANDAL manifiesta que no le asiste razón al actor, pues el 10 de junio de 1997, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no negó el texto proveniente del Senado que dice “o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado”, además, de ser éste el texto definitivo aprobado en primera vuelta. Lo que ocurrió en la sesión de esa fecha fue lo siguiente: se presentó una proposición sustitutiva, la cual fue votada y hubo empate de 16 votos a favor y 16 en contra. Al no obtener la mayoría reglamentaria de segunda vuelta (17 votos afirmativos de los 32 que

conforman la comisión) y, por tanto, al no haber sido aprobado por falta de un voto, quedó en pie el texto original proveniente del Senado y adoptado en primera vuelta. “No es cierto en consecuencia, que la Comisión hubiera negado tanto la proposición sustitutiva como la principal, pues al no haber obtenido los 17 votos la proposición sustitutiva, entonces quedó vigente la principal. La plenaria de la Cámara refrendó en la votación del 19 de junio de 1997, el texto aprobado en primera vuelta y que quedó en pie en el seno de la Comisión Primera de la Cámara el 10 de junio de 1997, luégo no se desconocieron los artículos 177 y 185 del Reglamento del Congreso.”

4.5.2 Consideraciones de la Corte

Debido a que este cargo se identifica con el presentado por los demás demandantes, la Corte lo analizará conjuntamente con aquéllos.

4.6 Sexto cargo

Dice el demandante que los Senadores ponentes del proyecto de Acto Legislativo, doctores Luis Guillermo Giraldo, Germán Vargas, Fabio Valencia, Carlos Espinosa y Jairo Escobar, en el informe de ponencia para primer debate en la segunda vuelta, omitieron dar aplicación al artículo 232 del Reglamento del Congreso, atentando contra el ejercicio del derecho de participación ciudadana en el estudio de los proyectos de actos legislativos (art. 230 del Reglamento del Congreso).

4.6.1 Intervenciones

4.6.1.1 El Presidente de ANDAL considera que no le asiste razón al demandante, pues en la Gaceta del Congreso No. 324 del 14 de agosto de 1997, se publicaron junto con la ponencia para primer debate, segunda vuelta, los documentos presentados por los ciudadanos que intervinieron, entre ellos el demandante. Luego, no se violó el artículo 232, pues el requisito de la publicidad a que alude esta norma se cumplió. Además, el artículo 231 del mismo ordenamiento señala que deben publicarse las intervenciones escritas que, a juicio del Presidente, merezcan destacarse para conocimiento de las corporaciones legislativas.”

4.6.1.2 La Ministra de Justicia y del Derecho también considera que no le asiste razón al demandante, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 232 del Reglamento del

Congreso, puede concluirse que “la participación ciudadana con la realización de audiencias públicas no implica de suyo, el deber del ponente de incluir todas y cada una de las intervenciones, sino sólo aquellas que considere importantes para el tema. En el caso propuesto, todo parece indicar que los ponentes no consideraron importantes ninguna de las intervenciones, razón que, legal y constitucionalmente es válida.”

4.6.2 Concepto del Procurador General de la Nación

Según el Procurador la acusación no debe prosperar, pues al analizar el artículo 232 del Reglamento del Congreso, relacionado con la inclusión en las ponencias de las propuestas o modificaciones planteadas por los ciudadanos, en ejercicio del derecho de participación regulado en el artículo 230 ibidem, “se deduce que no se trata de una obligación imperativa para el ponente, sino de un acto discrecional. No es otro el sentido de la expresión ‘que considere importantes’ allí contenida.”

4.6.3 Consideraciones de la Corte

En desarrollo y fortalecimiento de la democracia participativa ante las Corporaciones Legislativas, en la ley estatutaria que contiene los distintos mecanismos de participación ciudadana se regulan algunos aspectos relativos a la presentación y trámite de iniciativas legislativas de carácter popular (ley 134/94). Por su parte, el Reglamento del Congreso consagra un capítulo que versa sobre la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley o de Actos Legislativos, que comprende los artículos 230 a 232.

Mediante tal participación se garantiza a toda persona, natural o jurídica, la posibilidad de intervenir en el proceso legislativo, haciendo las observaciones que considere necesarias a los proyectos de ley o de Acto Legislativo que se encuentren en trámite en las Comisiones Constitucionales Permanentes. Dichas reflexiones o argumentos deben publicarse, según lo ordena el artículo 231 del Reglamento, que prescribe:

“Las observaciones u opiniones presentadas deberán formularse siempre por escrito, en original y tres copias, de las cuales una corresponderá al ponente del proyecto.

Mensualmente serán publicadas en la Gaceta del Congreso las intervenciones escritas que se realicen en los términos indicados, y cuando ellas, a juicio del respectivo Presidente,

merezcan destacarse para conocimiento general de las corporaciones legislativas. En igual forma se procederá cuando se formule una invitación a exponer los criterios en la Comisión, evento en el cual sesionará informalmente."

De otra parte, en el artículo 232 ibidem, que el demandante considera vulnerado, se consagra:

"El ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe con entrega personal de las exposiciones." (subrayas fuera del texto)

En la Gaceta del Congreso No. 324 del 14 de agosto de 1997, se publicaron las intervenciones que presentaron los ciudadanos Luis Carlos Zárate, Pedro Pablo Camargo y quien actúa aquí como demandante, Ricardo Cuervo Peñuela, el 5 de agosto de 1997.

En tal escrito este último ciudadano solicita el archivo del proyecto de Acto Legislativo por haberse tramitado en forma irreglamentaria, aduciendo las mismas razones que expone en la presente demanda para pedir la inconstitucionalidad de ese ordenamiento.

La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad.

La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcan destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el principio de publicidad y el derecho de

toda persona a participar en el proceso legislativo. Corresponde entonces, a tales funcionarios evaluar las intervenciones de manera que no se menoscabe el derecho citado, permitiendo que los ciudadanos intervengan en las decisiones de interés colectivo.

En el caso que se somete hoy al juicio de la Corte, no se presentó violación alguna de los artículos 231 y 232 del Reglamento, pues, como ya se anotó, la intervención del ciudadano Ricardo Cuervo Peñuela fue publicada en el periódico oficial del Congreso junto con la ponencia para primer debate en el Senado, en la segunda vuelta, de manera que todos los Congresistas y la ciudadania en general, tuvo la oportunidad de informarse de las observaciones planteadas por el actor. Debe agregar la Corte que no es imperativo para el Congreso aceptar las propuestas que hagan los ciudadanos, pues si así fuera sería esa una imposición que coartaría la libre autonomía del Congreso en el quehacer legislativo.

4.7 Séptimo cargo

Afirma el demandante que el proyecto de Acto Legislativo no ha sido sancionado reglamentariamente, lo que sustenta de la siguiente manera: “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”. Por ello considera que se ha presentado un vicio subsanable, al efectuarse en forma irreglamentaria la sanción presidencial.

4.7.1 Intervenciones

El Presidente de ANDAL sostiene que el artículo 196 del Reglamento del Congreso no es aplicable a los Actos Legislativos, pues “siendo el Congreso poder constituyente delegado, es obvio que sus Actos Legislativos no están sujetos a la sanción presidencial, sino a su promulgación, entendiendo por ésta su inserción en el Diario Oficial, como así ocurrió con el Acto Legislativo No. 1 de 1997”. Además, los Actos Legislativos sólo pueden ser declarados inconstitucionales por violación de los ritos establecidos en el título XIII de la Constitución,

dentro de los cuales no figura la sanción presidencial. Por otro lado, el título VII de la Constitución no faculta al Presidente de la República para sancionar los Actos Legislativos (art. 169-9). Entonces, el cargo debe ser rechazado “in límine”.

4.7.2 Concepto del Procurador General de la Nación

En criterio del Procurador, el artículo 196 del Reglamento del Congreso no es aplicable a los Actos Legislativos “como quiera que esta disposición solamente es aplicable al procedimiento legislativo ordinario pero no al constituyente, según se desprende del texto del artículo 375 de la Carta, que no supedita la entrada en vigencia de los Actos Legislativos a la sanción del Ejecutivo.”

4.7.3 Consideraciones de la Corte

El trámite de formación de la ley es un acto complejo en el que interviene no sólo el órgano legislativo sino también el Gobierno, correspondiendo a este último la función de sancionar y promulgar la ley, una vez concluye el proceso en el Congreso de la República.

En efecto, según el artículo 165 de la Constitución, “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.”

La sanción de un proyecto de ley es, entonces, el acto mediante el cual el Presidente de la República la suscribe y da fe de su existencia y autenticidad. Si el Presidente no cumpliere el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, compete hacerlo al Presidente del Congreso, como lo ordena el articulo 168 de la Carta.

La sanción es condición indispensable para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República, pues así lo consagra el artículo 157-4 de la Constitución, al prescribir: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes : (….) 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

El artículo 166 de la Constitución, señala términos preclusivos dentro de los cuales el

Gobierno debe sancionar los proyectos de ley aprobados por el Congreso. El plazo es de seis días, en el caso de que el proyecto tenga un número de artículos igual o inferior a veinte; de diez días si tiene entre veintiuno y cincuenta artículos; y de veinte días si el número de artículos supera los cincuenta.

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."6 (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 constituído, salvo la competencia estricta y precisa atribuída a la Corte para efectos del control formal.

5. Acusación contra el inciso final del artículo 35 de la Constitución, tal como quedó modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1997, por no haber cumplido los ocho debates y violar el artículo 375 de la Carta que prohibe en la segunda vuelta estudiar iniciativas no consideradas en la primera.

La ciudadana KARIN KUHFELDT demanda el inciso final del artículo 35 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1997, que prescribe:

"No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma."

5.1 Cargos

5.1.1 Sostiene la ciudadana Karin Kuhfeldt que en el procedimiento para la aprobación del inciso final del artículo 35 de la Carta, se violó el artículo 375 del mismo ordenamiento, “en particular, las reglas relativas a la verificación de ocho debates y la imposibilidad de discutir en la segunda vuelta iniciativas que no hayan sido presentadas en la primera de ellas”. Igualmente, señala que se infringieron algunas disposiciones de la ley 5 de 1992 -Reglamento del Congreso- “cuyo carácter orgánico la hace imperativa para el ejercicio de la función legislativa.”

En efecto, afirma que “si se contrasta el texto del proyecto de Acto Legislativo tal como fue aprobado en la primera vuelta constitucional en el Diario oficial No. 43.083 del 14 de julio de 1997, ordenada mediante el decreto 1765 de 1997, con el finalmente aprobado en la segunda vuelta, puede constatarse la incorporación al texto del Acto Legislativo de una iniciativa nueva, no aprobada durante la primera vuelta, en franca contradicción con el mandato del inciso tercero de la pluricitada disposición superior (art. 375). Al culminar la primera vuelta del trámite, el proyecto no proscribía la aplicación anterior de la reforma constitucional, sino que preveía la inaplicabilidad de los tratados sobre extradición a conductas delictivas cometidas con anterioridad a la entrada en vigencia del respectivo instrumento internacional. La referencia a la vigencia en el texto de la primera vuelta gira en torno a la aplicación temporal de los tratados internacionales para efectos de un instrumento penal convencional que se restablece en el orden jurídico interno para los colombianos de nacimiento. La regla del inciso cuarto actual es de naturaleza, alcances y efectos muy diversos, puesto que, con carácter general e incondicional, proscribe la extradición por hechos anteriores a la fecha de publicación del acto reformatorio. Tan relevante y significativa es esta diferencia, que por esta vía nunca sería extraditable ningún colombiano por nacimiento por hecho delictivo alguno cometido con anterioridad a la vigencia del Acto Legislativo, mientras que por la otra, la extradición de nacionales colombianos por nacimiento estaría sujeta a la fecha de entrada en vigencia para los países signatarios del respectivo tratado, así como de su aplicabilidad en el orden jurídico interno.”

En cuanto a la afirmación de que no tuvieron lugar los ocho debates reglamentarios,

manifiesta que “en el cuerpo del proyecto de Acto Legislativo No. 26 de 1997 Senado, presentado a consideración del Congreso por varios de sus miembros, el artículo 1o. se limitaba a derogar el artículo 35 de la Constitución Política (Gaceta del Congreso No. 23 /97). En el texto aprobado en la Comisión I del Senado, se incluyó un inciso tercero que proscribía la extradición de nacionales, por prescripción de la acción penal o de la pena o por hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo Acto Legislativo (Acta 29/97 Gaceta 137/97). Como se puede apreciar, en este debate no fue aprobada previsión alguna que se refiera a la inaplicabilidad de la reforma a hechos anteriores a su vigencia. El proyecto de Acto Legislativo, tal como fuera aprobado en la Comisión, fue igualmente avalado en sesión plenaria del Senado de la República en segundo debate (Gaceta 165/97). Cabe reiterar aquí nuevamente que no se dio segundo debate a la iniciativa relativa a la vigencia de la reforma constitucional frente a hechos anteriores a su expedición. En la Comisión Primera de la Cámara tampoco resultó aprobado este inciso.....En la plenaria, este inciso ni siquiera fue debatido y, por el contrario, se aprobó la previsión que sujetaba la extradición de nacionales a la vigencia de los correspondientes tratados internacionales. Aquí también debe reiterarse que el inciso no surtió el cuarto debate de toda disposición contenida en un Acto Legislativo (Gaceta 237/97). Tampoco al iniciarse la segunda vuelta, en el primer debate al interior de la Comisión I del Senado de la República, se discutió ni aprobó disposición alguna que sujetara la extradición a la vigencia del Acto Legislativo, con lo cual el inciso carece igualmente del quinto debate exigido, según se desprende del expediente legislativo. Fue en la votación en la Plenaria del Senado, en el sexto debate, que se incluyó la previsión sobre no aplicabilidad de la reforma constitucional a hechos anteriores a su vigencia, según consta en el correspondiente expediente legislativo. Se evidencia así la omisión de cinco de los ocho debates necesarios para la aprobación válida del inciso cuarto aquí demandado.”

La violación de la ley 5 de 1992, es sustentada así por la accionante: el inciso acusado no sólo violó los artículos 224 y 226 del Reglamento del Congreso, que señalan el trámite en dos períodos ordinarios consecutivos y circunscribe el debate en la segunda vuelta a las iniciativas presentadas en el primer período, proscribiendo la reconsideración de iniciativas negadas en la primera fase, sino también el artículo 135 de la misma ley que regula el procedimiento a seguir en caso de empate en las votaciones. “En la sesión ordinaria del 10 de junio de 1997 de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, en la primera vuelta del trámite del Acto, se discutió el proyecto de reforma del artículo 35 constitucional, en punto del inciso tercero del primer artículo del proyecto, que

se refería a la no extradición de nacionales con anterioridad a la vigencia del Acto Legislativo…. fue votada como propuesta sustitutiva de la relativa a la aplicabilidad de los tratados internacionales sobre extradición. Al verificarse la votación, se produjeron dos empates consecutivos (16 votos contra 16 en las dos ocasiones), lo cual llevó a la Comisión a determinar la negación del inciso al tenor del artículo 135 del Reglamento del Congreso….. este hecho fue expresamente reconocido por el Presidente de la Comisión Primera al concluir la doble votación sobre la proposición sustitutiva con el empate descrito, al indicar a los integrantes que la parte final del inciso tercero había sido negada. Como se puede concluir, la propuesta referida al aspecto temporal de la reforma constitucional fue negada por mandato legal y, en consecuencia, no podía ser considerada nuevamente en la segunda vuelta, sin desconocer con ello el mandato del artículo 226 de la ley 5 de 1992 que proscribe precisamente tal evento y que, al censurar la deliberación y aprobación de iniciativas negadas en la primera vuelta, no distingue entre aquéllas negadas por mayoría y aquéllas negadas por disposición reglamentaria. Finalmente, el inciso cuarto, dada su generalidad, puede derivar en una interpretación no deseada por el Constituyente, cual es la de que la extradición no procede en caso alguno, trátese de nacionales colombianos o de extranjeros, cuando se solicite por hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del Acto Legislativo, es decir, anteriores al 16 de diciembre de 1997.”

5.2 Intervenciones

5.2.1 La Ministra de Justicia y del Derecho, obrando por medio de apoderado, manifiesta que “comparte total e íntegramente los argumentos expuestos en la demanda presentada por la doctora Karin Irina Kuhfeldt Salazar, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, no sólo por las razones jurídicas que allí se expresan sino porque contiene la posición gubernamental sobre el inciso atacado”. Por lo anterior, coadyuva la solicitud de inexequibilidad del inciso impugnado.

5.2.2 El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO interviene en este proceso para solicitar que se rechace la demanda presentada por KARIN IRINA KUHFELDT SALAZAR, en su condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, “al no haber sido presentada por un ciudadano en su condición de tal”. Y agrega que en caso de que la Corte no rechace la demanda deberá declarar la nulidad de lo actuado por violación del debido proceso “pues el derecho de impugnación de este ciudadano contra la demanda de la referencia sufre mengua

al actuar como demandante no un ciudadano, sino un servidor público en los términos del artículo 123 de la Constitución Política. Esto, además, viola el principio de igualdad de todos ante la ley, amparado por los arts. 5 y 13 de la Constitución Política."

Luego dice que "es grave que una alta funcionaria de la Presidencia de la República" acuda ante la Corte a solicitar la inconstitucionalidad del Acto Legislativo No. 1 de 1997, pues "esa intervención presidencial equivale a una objeción parcial del acto legislativo, lo cual no está previsto en la Constitución Política, pues el artículo 167 de la misma, en armonía con los arts. 165 y 166 ibidem, sólo facultan al Presidente de la República para objetar total o parcialmente un proyecto de ley, pero no un Acto Legislativo, que es la manifestación del poder constituyente delegado". Además, la declaración del Presidente de la República sobre la presentación de esta demanda contra tal acto sirve para afirmar que ésta es una objeción presidencial prohibida por la Constitución Política.

5.2.3 La ciudadana ESPERANZA ESPINOSA MUÑOZ, solicita a la Corte rechazar el cargo formulado, puesto que en la primera vuelta sí se consideró la iniciativa de la irretroactividad "pues tanto en los cuatro primeros debates de la primera vuelta como en los cuatro debates de la segunda vuelta se aprobó el artículo 2 del proyecto de acto legislativo 'regirá a partir de su promulgación'. O sea tuvo los ocho debates. La vigencia del Acto Legislativo no puede separarse de la irretroactividad por cuanto el citado artículo 2 establece que el acto legislativo regirá hacia el futuro, no hacia atrás, a partir de la fecha de su promulgación. El legislador, sin embargo, quiso ser más preciso en cuanto a que la extradición de colombianos por nacimiento no podría aplicarse a hechos anteriores a la vigencia del acto legislativo. Fue así como el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República el 13 de mayo de 1997 es de este tenor: la extradición no procederá 'cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado'" (Gaceta 137/97 acta 29 mayo 13/97).

En el decreto 1765/97 que contiene la publicación del proyecto de Acto Legislativo aprobado en primera vuelta, prescribe en su primer artículo, que la extradición no procederá en los casos de "prescripción de la acción penal o de la pena y cosa juzgada o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado" y en el artículo segundo dice "el presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación". Luego la irretroactividad y vigencia en el acto legislativo son una misma cosa.

En la segunda vuelta, según el acta No. 4 de agosto 20/97 la Comisión primera del Senado aprobó el artículo segundo, que dice: “El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación”. La iniciativa de la retroactividad y la irretroactividad se mantiene activa. Sin embargo, la plenaria en el segundo debate de la segunda vuelta decidió debatir el tema de la irretroactividad, sin alterar la esencia de lo aprobado en primera vuelta, como es la irretroactividad del acto legislativo a partir de la fecha de su promulgación y aprueba un texto que refuerza el artículo segundo que es el acusado. Este texto fue aprobado en tercero y cuarto debates por la Cámara de Representantes. Luego el cambio, adición o modificación del contenido de las disposiciones aprobadas en primera vuelta, fueron considerados, debatidos y aprobados válidamente en la segunda vuelta, como lo ordena el artículo 226 del reglamento del Congreso “pues no se alteró la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, como es la extradición y su vigencia.”

En lo que respecta a que las iniciativas negadas en la primera vuelta no pueden ser consideradas en la segunda, señala que en la sesión del 10 de junio de 1997 de la Comisión Primera de la Cámara en la primera vuelta, se presentó una proposición sustitutiva que obtuvo 16 votos a favor y 16 en contra y, en consecuencia, no obtuvo la votación exigida, quedando entonces el texto original que corresponde a la norma demandada, la cual fue refrendada en la sesión plenaria de la Cámara celebrada el 19 de junio de 1997. No hay, por tanto, violación de la Constitución ni del Reglamento del Congreso.

Manifiesta el Procurador que según la certificación del 18 de febrero de 1998, expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado, se puede constatar que en la primera vuelta esa comisión consideró la proposición que dice : “no procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma”, sin llegar a aprobarla, como puede leerse en el mencionado escrito….. la mencionada corporación debatió y aprobó un texto relacionado con la improcedencia de la extradición. En él se establecía ‘cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado’ y hacía parte del tercer inciso del artículo 1o. del proyecto, el cual fue también aprobado por la Plenaria del Senado. En la segunda vuelta, la Comisión Primera del Senado consideró, sin llegar a votarla, una iniciativa relacionada con la no procedencia de la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación del acto legislativo. En la Plenaria del Senado se discutió y aprobó una proposición sustitutiva de la última parte del inciso tercero, cuyo texto es el siguiente : ‘No procederá la extradición

cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma." En consecuencia, solicita a la Corte declarar inexequible el inciso materia de acusación, por cuanto "no se surtió el trámite total de los ocho debates exigidos por la Carta Política para su aprobación, como quiera que fueron incluidas por el Congreso de la República en la segunda vuelta, cuando habían sido rechazadas en el primer período", lo cual se comprueba con la publicación que aparece contenida en el decreto 1765 de 1997, en la que no se encuentra el texto demandado.

5.4 Consideraciones de la Corte

Antes de entrar a analizar el cargo, la Corte se referirá a la afirmación del interviniente Pedro Pablo Camargo, en el sentido de que se ha debido rechazar la demanda de la ciudadana KUHFELDT SALAZAR, por no haberla presentado en su condición de tal, sino como Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República. Punto de vista que no comparte la corporación pues de haberse rechazado la demanda, se hubieran infringido los artículos 40-6 y 242-1 del Estatuto Supremo, que autorizan a todo ciudadano, y quien desempeña la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República debe serlo, para "interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley".

En múltiples ocasiones la Corte ha señalado que la no invocación por parte de los demandantes de su calidad de ciudadanos, requisito indispensable para presentar acciones de inconstitucionalidad, no impide la admisión y trámite de las demandas, cuando quienes las incoan desempeñan un cargo público para cuyo ejercicio se requiere acreditar esa condición. "Lo dicho aparece de bulto cuando se tiene en cuenta que ciertos cargos, ejercidos en representación de personas públicas (……) suponen la posesión del estado de ciudadanía (artículo 99 C.P.), por lo cual, si quien suscribe la demanda se encuentra desempeñando uno de ellos, debe admitirse que es ciudadano y que hace uso de su propio derecho, así no lo invoque de manera expresa."7

En el caso bajo examen, la demandante además de invocar expresamente su calidad de ciudadana colombiana (folio 1 expediente) cumpliendo así la exigencia constitucional (arts. 40-6 y 242-1 C.P.), añadió "y en mi condición de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República", cargo para cuyo desempeño es necesario demostrar la ciudadanía (art. 99 C.P.). Por consiguiente, siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia de la Corte en esta materia,

ha de entenderse que la acción se presentó en la calidad primeramente citada.

De otra parte, es pertinente aclarar al interviniente que cualquier servidor público puede interponer acciones de inconstitucionalidad, pues de acuerdo con el ordenamiento superior "no existe ninguna clase de ciudadanos que no goce de este derecho político para presentar las acciones de que trata el artículo 241 de la Constitución, ni siquiera los Magistrados encargados de resolver por vía judicial de dichos procesos, esto es, ni siquiera los Magistrados de la Corte Constitucional….Ello porque si un Magistrado de esta Corporación estima que el orden constitucional del país se encuentra desconocido por una de las normas objeto de su control, tiene el derecho de acusarla mediante las formalidad legales, sin perjuicio de declararse impedido en su oportunidad."8 Por tanto, no le asiste razón al actor.

Para concluir este tema, no cree la Corte que deba referirse a la afirmación del interviniente en lo que respecta a que la acusación de la ciudadana antes mencionada, "equivale a una objeción parcial del acto legislativo", pues es éste un simple comentario que él mismo se encarga de rebatir, al expresar que de acuerdo con el ordenamiento supremo sólo el Presidente de la República está autorizado para objetar proyectos de ley pero no actos legislativos, tal como ya lo expresó la Corporación, en la sentencia C-222/97 "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."

Además, mal puede asimilarse una demanda de inconstitucionalidad a unas objeciones, cada una de las cuales opera en campos distintos, se rigen por disposiciones diferentes, tienen requisitos propios y fines diversos.

Así las cosas, no le asiste razón al actor y, en consecuencia, sus cargos no prosperan.

Ahora sí entra la Corte a analizar la acusación contra el inciso cuarto del artículo 1o. del Acto Legislativo No. 1 de 1997, para lo cual comienza transcribiendo el texto aprobado en cada uno de los debates correspondientes, tanto en la primera como en la segunda vuelta, subrayando el aparte que se relaciona con el asunto que es objeto de demanda.

P R I M E R A V U E L T A

Primer Debate

SENADO DE LA REPUBLICA

Segundo Debate

CAMARA DE REPRESENTANTES

Primer Debate

CAMARA DE REPRESENTANTES

Segundo Debate

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana.

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos, o si el nacional colombiano voluntariamente se somete a la justicia, salvo que incurra en nuevos delitos que den lugar a extradición, lo mismo que en los siguientes casos:

“Prescripción de la acción penal o de la pena y cosa juzgada cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.

“Al suscribir tratados internacionales se prevendrá que el país requirente no podrá imponer al extraditado la pena de muerte, ni una superior a la establecida por la ley colombiana, ni someterlo a tortura o tratamientos infamantes.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación”

(Gacetas del Congreso Nos. 137 y 262 de 1997)

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana.

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos, o si el nacional colombiano voluntariamente se somete a la justicia, salvo que incurra en nuevos delitos que den lugar a extradición, lo mismo que en los siguientes casos:

“Prescripción de la acción penal o de la pena y cosa juzgada cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.

“Al suscribir tratados internacionales se prevendrá que el país requirente no podrá imponer al extraditado la pena de muerte, ni una superior a la establecida por la ley colombiana, ni someterlo a tortura o tratamientos infamantes.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación”

(Gacetas del Congreso Nos. 137 y 262 de 1997)

“La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados público y/o la ley colombiana.

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos, o si el nacional colombiano voluntariamente se somete a la justicia, salvo que incurra en nuevos delitos que den lugar a la extradición, lo mismo que en los siguientes casos :

“Prescripción de la acción penal o de la pena y cosa juzgada.

“Al suscribir tratados internacionales se prevendrá que el país requirente no podrá imponer al extraditado la pena de muerte, ni una superior a la establecida por la ley colombiana, ni someterlo a tortura o tratamientos infamantes.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

(Gaceta del Congreso No 254 de 1997)

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos, o si el nacional colombiano voluntariamente se somete a la justicia, salvo que incurra en nuevos delitos que den lugar a la extradición, lo mismo que en los siguientes casos :

“Prescripción de la acción penal o de la pena y cosa juzgada o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.

“Al suscribir tratados internacionales se prevendrá que el país requirente no podrá imponer al extraditado la pena de muerte, ni una superior a la establecida por la ley colombiana, ni someterlo a tortura o tratamientos infamantes

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

(Gaceta del Congreso No. 237 de 1997)

S E G U N D A V U E L T A

SENADO DE LA REPUBLICA

Primer Debate

SENADO DE LA REPUBLICA

Segundo debate

CAMARA DE REPRESENTANTES

Primer debate

CAMARA DE REPRESENTANTES

Segundo debate

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

“Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

“Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

“La extradición no procederá por delitos políticos.

“No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.

Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

(Gaceta del Congreso No. 396 de 1997)

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución política quedará así :

“Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley.

“Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

“La extradición no procederá por delitos políticos.

“No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

(Gaceta del Congreso No. 484 de 1997)

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así :

“Artículo 35. La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los Tratados Públicos y, en su defecto con la ley.

“Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.

“La extradición no procederá por delitos políticos

“No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.”

Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

Como se puede observar, la irretroactividad a que se refieren los demandantes, se introdujo al proyecto de Acto Legislativo desde el primer debate de la primera vuelta, el cual tuvo lugar en la Comisión Primera del Senado de la República, en donde se inició el trámite respectivo, quedando aprobada así: “La extradición no procederá…… cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.”

En la Plenaria del Senado también se debatió ese tema, siendo aprobada la irretroactividad en el segundo debate de la primera vuelta, en los mismos términos en que lo fue en la Comisión Primera: “La extradición no procederá….. cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.”

Posteriormente se remitió el proyecto de Acto Legislativo a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la que designó como ponentes a los Representantes Roberto Camacho, Jorge A. Carrillo y Jairo Chavarriaga, quienes presentaron a la consideración de la Comisión el tema de la irretroactividad así: “La extradición no procederá……o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado”, el cual fue ampliamente debatido. Como consecuencia de lo anterior se presentó una proposición sustitutiva en la que se sugería modificar la expresión Tratado por Acto Legislativo: “La extradición no procederá…. o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo Acto Legislativo”. Sometida a votación obtuvo el siguiente resultado: diez y seis (16) votos a favor y diez y seis (16) votos en contra.

Ante tal resultado la Comisión procedió a dar aplicación al artículo 135 del Reglamento del

Congreso que contempla el procedimiento a seguir en caso de empate. “En caso de empate o de igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior, según lo estime la Presidencia. En este último caso, se indicará expresamente en el orden del día que se trata de una segunda votación, si en esta oportunidad se presenta nuevamente empate, se entenderá negada la propuesta.” Efectuada la nueva votación en la misma sesión tal proposición obtuvo idéntico resultado: diez y seis (16) votos a favor y diez y seis (16) votos en contra. En consecuencia, la proposición al tenor de la norma transcrita ha de entenderse negada.

Al negarse la proposición sustitutiva quedó vigente la proposición original presentada por los ponentes, la cual se sometió a votación, con este resultado: doce (12) votos afirmativos y veinte (20) negativos. Así las cosas, la irretroactividad fue discutida y votada pero no aprobada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, primera vuelta; de ahí que no aparezca incluida en el texto transcrito en el cuadro respectivo. (Gaceta del Congreso No. 254 julio 7/97)

El proyecto de Acto Legislativo pasó a la Plenaria de la Cámara, la cual volvió a incluir el tema de la irretroactividad, quedando aprobado así: “La extradición no procederá .....o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.”

El texto definitivo aprobado en la primera vuelta y publicado por el Gobierno, según decreto 1765/97, en el Diario Oficial No. 43.083 del 14 de julio de 1997, es el siguiente en el cual la Corte ha subrayado lo relativo a la irretroactividad.

“El Congreso de Colombia

D E C R E T A :

“Artículo 1o. El artículo 35 de la Constitución Política quedará así:

“La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero, de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana.

“La extradición no procederá por delitos políticos o de opinión, o conexos con éstos, o si el nacional colombiano voluntariamente se somete a la justicia, salvo que incurra en nuevos delitos que den lugar a extradición, lo mismo que en los siguientes casos:

“Al suscribir tratados internacionales se prevendrá que el país requirente no podrá imponer al extraditado la pena de muerte, ni una superior a la establecida por la ley colombiana, ni someterlo a tortura o tratamientos difamantes.

“Artículo 2o. El presente acto legislativo regirá a partir de su promulgación.”

Siguen firmas del Presidente y Secretario General del honorable Senado de la República, y del Presidente y Secretario General de la honorable Cámara de Representantes.

Conclusión: El tema de la irretroactividad fue objeto de estudio, discusión y votación en los cuatro debates que integraron la primera vuelta. Siendo aprobada en tres de ellos y negada en el otro.

Ahora veamos que ocurrió en la segunda vuelta, sin perder de vista que el texto aprobado en la primera vuelta consagraba la irretroactividad así: “La extradición no procederá…..o cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado.”

La Comisión Primera del Senado una vez recibió el proyecto de Acto Legislativo aprobado en primera vuelta, procedió a su tramitación, designando ponentes a los senadores Luis Guillermo Giraldo, Germán Vargas, Fabio Valencia, Carlos Espinosa y Jairo Escobar, quienes presentaron un proyecto en el que no se incluyó la irretroactividad, pues éste sólo contenía los puntos que habían sido objeto de aceptación “mayoritaria”. Vale la pena transcribir lo expuesto por los ponentes al respecto, según la publicación que aparece en la Gaceta del Congreso No. 324 del 14 de agosto de 1997:

“Durante los días 11 y 12 del presente mes de agosto, los cinco senadores comisionados nos reunimos para intercambiar puntos de vista alrededor del tema y es así como convinimos presentar una ponencia única, en cuyo pliego de modificaciones se reúnen, como propuestas, aquellas que obtuvieron aceptación por parte de la mayoría de los ponentes…… Hubo otras propuestas minoritarias, que no se incluyen en el pliego de modificaciones, tales como la exclusión de la extradición en el evento de la prescripción de la acción penal o la pena y la cosa juzgada.

“En cuanto a la retroactividad, se presentaron tres posiciones : la de los Senadores Espinosa

Faccio-Lince y Jairo Escobar, que solicitan que en el texto se consigne en forma directa la no retroactividad. La del senador Valencia Cossio, que solicita deferir a la ley, de manera expresa, la aplicación del acto legislativo en el tiempo. Y la de los senadores Vargas Lleras y Giraldo Hurtado, partidaria de la retroactividad y, en último evento, partidaria de que no se incluya el tema en el texto constitucional. Quedará el punto a libre discusión de los miembros de la Comisión I……..

"Repetimos, en el pliego de modificaciones no incluimos sino aquellos aspectos del tema que merecieron la mayoría de votos de los comisionados. Quedan para el efecto, las propuestas que los ponentes, se reservaron, para hacerlas durante las discusiones de la Comisión, para lo cual están en todo su derecho, así como lo están los demás senadores que la integran."

La irretroactividad en efecto fue objeto de discusión en la Comisión Primera. El senador Carlos Espinosa Faccio-Lince presentó la proposición sustitutiva No. 05, en la que se incluyó ese punto así : "La extradición……no procederá…….o cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo". Sometida a votación fue negada con el siguiente resultado, votos afirmativos cuatro (4) y negativos catorce (14), según consta en la Gaceta del Congreso No. 566 del 26 de diciembre de 1997.

Esta la razón por la que no aparece en el texto aprobado en primer debate en la segunda vuelta, en el Senado de la República.

En la Plenaria del Senado se volvió a incluir la irretroactividad la cual fue aprobada en estos términos: "No procederá la extradición, cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma". Y con este mismo texto se aprobó en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de la misma corporación, en la segunda vuelta.

Conclusión: El tema de la irretroactividad también fue objeto de estudio y discusión en los cuatro debates que conforman la segunda vuelta. Siendo aprobada en tres de ellos y en el otro negada.

Queda así demostrado que el asunto de la irretroactividad fue tema de amplio análisis en los ocho debates que se surtieron en el Congreso de la República. Que en dos de ellos (primer debate Cámara primera vuelta y primer debate Senado segunda vuelta) no haya sido

aprobada no implica violación del artículo 375 de la Constitución, pues lo que éste prohibe es debatir en la segunda vuelta iniciativas no presentadas en la primera. Y, como se vio, esa propuesta se incluyó en todos los debates de la primera y la segunda vuelta.

En otras palabras, “lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni puede ya introducirse…” , y en este caso la irretroactividad fue aprobada en la primera vuelta. No hay entonces reparo constitucional por este aspecto.

Que el aparte acusado no surtió los ocho debates exigidos, es otro cargo que no está llamado a prosperar porque, como se expresó en la sentencia C-222/97, el término “debate” no equivale a “votación”. “La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Debate, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa ‘controversia sobre una cosa entre dos o más personas.”

“En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales, deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la discusión puesta en tela de juicio.”

Y más adelante agregó:

“Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)- es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo

la Corte en ejercicio de su función de control.”

En el caso que se juzga, el inciso acusado fue objeto de discusión y análisis en los ocho debates.

Ahora bien: que al no haber sido aprobada la irretroactividad en el primer debate de la primera vuelta en la Cámara de Representantes ni en el primer debate de la segunda vuelta en el Senado de la República, el inciso acusado debe ser declarado inexequible, es un punto de vista que no comparte la Corte por las razones que se aducen en seguida.

De acuerdo con el artículo 375 de la Constitución, los actos legislativos deben tramitarse en dos períodos ordinarios y consecutivos. Quiere esto decir que el proyecto respectivo debe surtir ocho debates, cuatro en el Senado de la República y cuatro en la Cámara de Representantes, como en efecto sucedió con el No. 1 de 1997, acusado parcialmente.

En cuanto a su aprobación, prescribe la misma norma citada que en el primer período el proyecto de Acto Legislativo debe ser aprobado por la mayoría de los asistentes y en el segundo por la mayoría de los miembros de cada cámara.

La cuestión que se plantea es, entonces, ésta: ¿La improbación, en un debate cualquiera de una disposición incluída en el proyecto de Acto Legislativo, implica la parálisis del trámite de él, en su totalidad? Para la Corte es claro que el proyecto debe continuar su trámite y aún más, el precepto no aprobado en primer debate puede incluirse posteriormente por la plenaria de la Cámara correspondiente, pues así lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, al señalar que “durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. Y, lógicamente, no podría ser de otro modo. Puesto que si la mayoría de la plenaria introduce una modificación al texto aprobado en la Comisión y en ésta el cambio no cuenta con la mayoría de votos necesaria, habría que concluir que la voluntad de un grupo minoritario de congresistas, tendría prevalencia sobre la voluntad mayoritaria de la respectiva corporación.

Entonces, si la irretroactividad de la extradición fue debatida y votada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la primera vuelta y en la Comisión Primera del Senado de la República en la segunda, pero no aprobada por éstas, bien podían las Plenarias de esas mismas corporaciones incluirla nuevamente en el proyecto y aprobarla con la mayoría

exigida por la Constitución, como en efecto sucedió, sin violar con ello norma superior alguna.

De no aceptarse esta interpretación habría que afirmar, contra toda lógica, que tal como se aprobó el proyecto de Acto Legislativo en el primer debate de la primera vuelta, debe serlo en los demás. Entonces cabría preguntar ¿para qué exigir dos vueltas y ocho debates si al proyecto no se le pueden introducir en los siete debates restantes adiciones, supresiones o modificaciones, como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución?

Para terminar este punto, debe la Corte insistir en que la decisión que aquí se adopta no significa que en el trámite de los Actos Legislativos no deban cumplirse los ocho (8) debates exigidos por el artículo 375 de la Constitución, cuatro en la primera vuelta y cuatro en la segunda. Lo que en esta oportunidad se ha aceptado es que cuando se ha discutido durante los ocho debates, un tema v.gr. la irretroactividad de la extradición, como en el presente caso sucedió, la no aprobación en una de las Comisiones (Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta y Comisión Primera del Senado de la República en la segunda), no implica la inconstitucionalidad del proyecto de Acto Legislativo, por una razón muy simple: por que posteriormente las Plenarias de esas mismas Corporaciones, mediante votación mayoritaria, decidieron introducir ese asunto nuevamente al proyecto de Acto Legislativo.

Es decir, que si bien la figura de la irretroactividad de la extradición fue discutida y votada en los ocho (8) debates, el no haber sido aprobada en dos de ellos que corresponden a dos primeros debates, no infringe el ordenamiento superior, porque las plenarias de las Cámaras a las que pertenecen los miembros de esas mismas comisiones decidieron por mayoría, que ese tema hiciera parte nuevamente del proyecto de Acto Legislativo respectivo. Distinto hubiera sido que en las Comisiones citadas no se hubiera debatido el tema, pues ahí sí el proyecto adolecería de vicios de inconstitucionalidad, por no haber surtido los debates exigidos.

De no aceptarse este criterio habría que concluir que la voluntad minoritaria tendría prevalencia sobre la mayoritaria, lo cual sería absurdo, pues una Comisión que decida no aprobar un determinado texto tendría la facultad de paralizar el proyecto de Acto Legislativo así el querer mayoritario sea distinto.

No sobra agregar que si bien la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta negó el asunto de la irretroactividad de la extradición, en la segunda vuelta la aprobó. Y que en la Comisión Primera del Senado de la República en la segunda vuelta sucedió lo contrario, es decir, que no la aprobó en este período a pesar de haberlo hecho en el primero.

Pasando a otro de los cargos, dice una de las actoras que la irretroactividad aprobada en los primeros debates regía a partir de la vigencia del tratado respectivo más no del Acto Legislativo, como finalmente quedó, de donde se derivan consecuencias diferentes ya que "por esta vía nunca sería extraditable ningún colombiano por nacimiento por hecho delictivo alguno cometido con anterioridad a la vigencia del acto legislativo, mientras que por la otra, la extradición de nacionales colombianos por nacimiento estaría sujeta a la fecha de entrada en vigencia para los países signatarios del respectivo tratado, así como de su aplicabilidad en el orden jurídico interno".

Sobre este punto es bueno aclarar que el tema de la vigencia de la irrectroactividad de la extradición, durante los primeros debates, estuvo asociada a la de los tratados correspondientes; de ahí que en el texto del Acto Legislativo aprobado en la primera vuelta aparezca en esos términos. Sin embargo, en la segunda vuelta se introdujo una modificación, al consagrarse que la irretroactividad no debía regir a partir de esa fecha sino desde la promulgación del Acto Legislativo.

Dice la demandante que si la vigencia es a partir del Tratado o de la promulgación del Acto Legislativo, los efectos en cuanto a su aplicación son distintos, lo cual es innegable; pero ello no es asunto que deba examinar la Corte pues en el examen del trámite de aprobación de los Actos Legislativos su competencia es bastante restringida, ya que sólo se le permite analizar los vicios de forma y no el contenido mismo de la disposición constitucional acusada.

Ahora bien: ¿Cuál es el asunto principal que se regula en el inciso acusado ? Indiscutiblemente, la irretroactividad de la extradición. Entonces, si éste es el tema sustancial, es decir, que la voluntad del Congreso fue la de consagrar la prohibición de extraditar colombianos por nacimiento, por hechos cometidos con anterioridad bien al tratado, bien a la norma constitucional, la fecha a partir de la cual debía regir se convierte en un asunto accesorio, que bien podía ser modificado en la segunda vuelta, pues de acuerdo

con el artículo 160 de la Constitución en concordancia con el artículo 226 del Reglamento del Congreso : “El cambio o modificación del contenido de las disposiciones en la segunda vuelta, siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada o debatida”. Y lo sustancial era indudablemente la irretroactividad como tal. Por tanto, tampoco hay reparo de constitucionalidad.

6. Acusación contra el inciso cuarto del Acto Legislativo No. 1 de 1997, por modificación del voto de algunos senadores.

1. Cargos

Los ciudadanos CLAUDIA BLUM DE BARBERI y LUIS GUILLERMO GIRALDO, demandan el inciso cuarto del Acto Legislativo No. 1 de 1997, por estas razones: “si un Acto Legislativo no se inicia, tramita y aprueba con sujeción al procedimiento señalado en las normas constitucionales y orgánicas respectivas, debe ser declarado inexequible. Igual efecto debe producirse, por ser violatorio del procedimiento señalado en las normas constitucionales, ante el hecho de que en el trámite de un acto legislativo se permita el cambio de una votación ya emitida y, por ende, perfeccionada.”

“La expresión de la voluntad de los miembros de una corporación pública se produce mediante la votación individual de la moción o proyecto de que se trate, a fin de poder efectuar un cómputo de esa voluntad que quede reflejada en la mayoría requerida para que se considere adoptada la decisión de que se trata, como resultado de una suma de votos afirmativos y negativos….el Congresista sólo es dueño de su voto antes de emitirlo, una vez que se ha formado una opinión consciente y deliberada con cuya manifestación mediante el voto contribuye a formalizar la actuación en curso. Una vez emitido el voto es irrevocable. El congresista cumplió ya su función de votar para decidir y admitir que el voto puede ser retirado, eliminado, cambiado, rectificado, conduciría a la aceptación de que se puede votar dos veces, de que votar no es un acto simple sino que permite varios momentos y que cabe su reiteración o su retiro, lo cual enturbia y crea tropiezos para la decisión…. Votar es un acto simple, puro, neto. No admite condicionamientos, no se emite con carácter eventual, es siempre definitivo, significa el registro de una voluntad ya formada, y ello impide que se

retrotraiga al momento en que se emitió inicialmente esa opinión. El voto es una adhesión irrevocable a un proyecto o a un candidato, y la circunstancia de que se emita en forma pública y verbal no autoriza modificación alguna. Concluida la emisión de los votos de los votantes presentes, hay un resultado y, quien dirige el proceso no puede permitir su alteración, autorizando cambios de voto o rectificación de voto, pues la decisión queda viciada de inconstitucionalidad."

En consecuencia, consideran que la aprobación "por parte de la plenaria del Senado en el curso de la segunda vuelta, de la proposición presentada por el senador Salomón Náder Náder, consistente en que 'No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma', se dio como consecuencia del cambio irreglamentario del voto de los senadores Emiro José Arrázola, María Consuelo Durán de Mustafá y Jaime Calderón Dussán, luego de que la decisión de negarla ya se había tomado, una vez la totalidad de los miembros asistentes había adoptado una decisión definitiva."

De otra parte, afirman que la norma acusada, adoptada en segunda vuelta, "corresponde a una proposición que en idéntico sentido y tenor literal, había sido negada en el curso de la primera vuelta, según se evidencia en el resultado de la votación de la sesión ordinaria del 10 de junio de 1997 de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la H. Cámara de Representantes (ver informe ponencia tercer debate, segunda vuelta, Comisión Primera Cámara de Representantes, Gaceta del Congreso No. 433 del 16 de octubre de 1997)", en consecuencia, lo acusado debe ser declarado inexequible por infringir los artículos 375 y 379 de la Constitución y 123, 127, 130, 221, 226 y 227 de la ley 5 de 1992.

6.2 Intervenciones

El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO sostiene que no les asiste razón a los demandantes pues, según se lee en la Gaceta del Congreso 385/97 en la que se transcribe el acta de la sesión plenaria del Senado correspondiente al 16 de septiembre de 1997, el resultado de la votación fue de 52 senadores a favor y 24 en contra, para un total de 76 votos, lo que equivale a la mayoría de los miembros de la Cámara, cumpliendo de esta manera la exigencia contenida en el artículo 375 de la Constitución. La aclaración de voto de los

senadores a que aluden los actores se produjo cuando “la votación no había sido cerrada y los senadores estaban en su perfecto derecho de aclarar o cambiar su voto”; por tanto, no existe vicio de procedimiento en la votación, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 de la Carta, los votos que emitan los congresistas en el ejercicio de sus cargos “son inviolables”.

6.3 Concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador sobre este cargo no expone argumento alguno.

6.4 Consideraciones de la Corte

Según el acta No. 10 de la sesión ordinaria del martes 16 de septiembre de 1997 realizada por la plenaria del Senado de la República y en la que se votó en segunda vuelta el acto legislativo acusado (Gaceta del Congreso No. 385 del 19 de septiembre de 1997), se lee lo siguiente:

El Senador Salomón Náder Náder presentó una proposición sustitutiva, cuyo contenido era éste: “No procederá la extradición cuando se trata (sic) de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma”, la cual se sometió a votación con el siguiente resultado: Por la afirmativa 52 votos, por la negativa 24 votos, para un total de 76 votos. En consecuencia, fue aprobada, pues la Constitución exige en estos casos, el voto de la mayoría de los miembros que conforman el Senado, que como se sabe son 102.

Los senadores Emiro José Arrázola Ospina, María Consuelo Durán de Mustafá y Jaime Dussán Calderón, de acuerdo con el acta correspondiente, aparecen votando la proposición citada, afirmativamente. Sin embargo, como no se dejó constancia alguna sobre los hechos a que aluden los demandantes, la Corte procedió a confrontar lo narrado con la versión magnetofónica de la sesión correspondiente, obteniendo como respuesta que tales congresistas cambiaron su decisión antes de que se declarara cerrada la votación. Lo cual es corroborado por el Secretario General del Senado de la República en la certificación que envió a la Corte en respuesta a la solicitud que le hiciera el magistrado ponente, la cual aparece a folio 431 del cuaderno principal del expediente, y en la que expresamente señala:

“Al hacer el llamado a lista el Subsecretario General del honorable Senado, Dr. Luis Francisco Boada, para realizar la votación nominal, los Senadores Arrázola Ospina, Dussán Calderón y Durán de Mustafá, respondieron su voto negativamente, pero, antes de cerrarse la votación por parte de la Presidencia, dichos Senadores aclararon el sentido del voto, diciendo que su voto era afirmativo.”

Este hecho no viola ningún precepto constitucional, como pasa a demostrarse.

El voto es la manifestación libre de la voluntad del Congresista sobre una iniciativa o asunto determinado, sometido a su consideración. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123-4 del Reglamento del Congreso, el voto de los parlamentarios es personal, intransferible e indelegable

El Reglamento del Congreso, para efectos de la aprobación de las leyes o los Actos Legislativos, no autoriza el voto en blanco al señalar en el artículo 127 que “Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido”. El voto en blanco solamente se consagra para las elecciones.

La votación, según el Reglamento del Congreso, es de tres clases: ordinaria, nominal y secreta, cada una de las cuales se define en los artículos 129, 130 y 131, respectivamente. La votación nominal, que es la que interesa para el presente estudio, es aquélla en la que cada uno de los Congresistas vota siguiendo el orden alfabético de apellidos, y opera así: se anuncia primero el nombre de cada uno de los congresistas, quienes deben contestar, individualmente, “SI” o “NO”. Esta votación debe registrarse en el acta en el mismo orden en que se haya realizado, con expresión del voto que cada uno hubiere dado, como lo ordena el artículo 130 del mismo ordenamiento.

La votación una vez iniciada no puede interrumpirse, salvo que algún congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está realizando (art. 132 Reglamento) y tampoco se permiten explicaciones del voto. Sin embargo, se pueden dejar constancias las cuales deberán consignarse en el acta respectiva. (art. 133 ib)

Ahora cabe preguntar: ¿En qué momento se entiende cumplido por parte del congresista el deber de votar? Indudablemente, cuando manifiesta expresamente, por cualquiera de los

medios instituidos para ese fin, su decisión afirmativa o negativa sobre el asunto sujeto a su consideración.

Así las cosas, ¿Es posible que los congresistas modifiquen su voto antes de que la votación concluya? Para la Corte es claro que los congresistas durante el trámite legislativo pueden cambiar su decisión, siempre y cuando este hecho se realice antes del cierre de la votación, como ocurrió en el caso bajo examen. A contrario sensu, si la votación ya ha sido cerrada el voto se torna inmodificable.

Es que el cierre de la votación tiene, justamente, ese alcance: imposibilitar la emisión de nuevos votos o el cambio de sentido en los que ya se han dado. Mientras tal cierre no se haya decretado no hay razón alguna para que el votante no pueda modificar su decisión y, consecuentemente su voto. Si incurrió, por ejemplo en un error al depositar la balota equivocada o al oprimir un botón que no correspondía al del sentido de su decisión o si, simplemente, advirtió consecuencias no queridas que aún pueden evitarse votando de manera diferente a la anunciada. Sólo la oficialización del cierre pone término a esa posibilidad y hace inmodificable el voto.

En este orden de ideas, la votación por parte de los senadores antes citados, de la proposición relativa a la irretroactividad de la extradición en la Plenaria del Senado de la República, en la segunda vuelta, no viola disposición constitucional ni legal alguna.

7. Acusación contra el aparte final del inciso segundo del artículo 35 de la Constitución, tal como quedó modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1997

Los ciudadanos CLAUDIA BLUM DE BARBERI y LUIS GUILLERMO GIRALDO, demandan también el aparte final del inciso segundo del artículo 35 de la Constitución, tal como quedó modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1997, cuyo texto es el que a continuación aparece subrayado:

“Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia.”

7.1 Cargos

A juicio de los demandantes la expresión demandada “fue incorporada al texto del artículo primero del Acto Legislativo No. 1 de 1997, en el trámite de la segunda vuelta, sin que hubiera sido debatida o presentada con anterioridad. ”

7.2 Intervenciones

7.2.1 El ciudadano PEDRO PABLO CAMARGO, dice que la demanda en este punto no tiene sustento probatorio pues, como se verá, tal hecho no sucedió. En efecto, el texto aprobado en la Comisión Primera del Senado (gaceta 137/97, acta No. 29) prescribe: “La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana”. Este mismo texto fue aprobado sin modificaciones por la plenaria del Senado el 22 de mayo de 1997.

En sesión del 10 de junio de 1997, la Comisión Primera de la Cámara aprobó en primer debate con modificaciones el texto precitado, el que quedó así: “La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos y/o la ley colombiana”. La plenaria de la Cámara en sesión del 19 de junio de 1997, aprobó el siguiente texto: “La extradición se solicitará, concederá u ofrecerá por delitos cometidos total o parcialmente en el extranjero de acuerdo con los tratados públicos o en su defecto por la ley colombiana”. Siendo éste el texto definitivo aprobado en la primera vuelta, según el decreto 1765/97 que ordena la publicación del acto legislativo.

En la segunda vuelta, dice el interviniente, la Comisión Primera del Senado, según acta 4/97, “decidió precisar más el concepto de ley dentro del Acto Legislativo e introdujo al párrafo segundo del artículo 1o. esta adición: la ley reglamentará la materia. Esto se limita a complementar la referencia que hace el primer párrafo del nuevo artículo 35 de la Constitución Política: la extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos, y, en su defecto, con la ley. Qué ley ? la ley reglamentará la materia’. Esto fue refrendado por el Senado en segundo debate en la segunda vuelta y, después por la Comisión Primera y la plenaria de la Cámara de Representantes, en tercero y cuarto debates de la segunda vuelta. Entonces, concluye que no hay violación del artículo 375 de la Carta y, por el contrario se dio aplicación al artículo 266 del reglamento que dice: “El cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda vuelta, siempre que no altere

la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida." El texto acusado se limita a complementar lo aprobado en la primera vuelta.

7.2.2 La Ministra de Justicia y del Derecho señala que la inclusión de la frase acusada podría considerarse como de aquéllas admisibles en la segunda vuelta, "toda vez que no cambia o modifica la esencia de lo aprobado" y es un procedimiento autorizado por el artículo 226 de la ley 5/92. La consagración de la posibilidad de que el legislador pueda regular aspectos procedimentales de la extradición, "no se pierde ni se afecta, por que dicha posibilidad esté o no expresamente consagrada en el artículo 35 de la Constitución Política. En otras palabras, la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión 'la ley reglamentará la materia, no dejará al legislador sin la competencia para hacerlo". Entonces, manifiesta que se declare o no la inexequibilidad solicitada "se recuerda a la Corte que este despacho considera que en efecto la expresión se encuentra viciada de inconstitucionalidad, pero en ningún momento el Congreso de la República pierde la competencia para que, a través de un acto propio de su función -la ley- regule el tema de la extradición, conforme a las reglas constitucionales."

7.3 Concepto del Procurador General de la Nación

Según el Procurador la expresión "la ley reglamentará la materia", fue presentada en la primera vuelta por la Ministra de Justicia "pero aún cuando fue objeto de consideración por la Comisión Primera, no fue votada por esta Corporación". Tal frase no fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes en la primera vuelta, "sino en la segunda vuelta del proyecto de acto legislativo, según consta en la certificación expedida por el secretario de la Cámara". En consecuencia, considera que lo acusado es inconstitucional por no haber surtido los ocho debates exigidos por la Constitución, y haber sido incluida en la segunda vuelta.

7.4 Consideraciones de la Corte

Para efectos del estudio de la expresión demandada, "la ley reglamentará la materia", es preciso transcribir el inciso al que pertenece.

"Además, la extradición de colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos

en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La ley reglamentará la materia." (subrayas fuera del texto)

La frase acusada, como lo afirman los demandantes, efectivamente no surtió los ocho debates que exige la Constitución (art. 375 C.P.), pues solamente fue incluida al iniciarse en la segunda vuelta el estudio del proyecto de Acto Legislativo del cual forma parte, lo cual a simple vista es inconstitucional. No obstante, la Corte considera que tal declaración es inane, como pasa a verse.

En el proyecto de Acto Legislativo que se aprobó en cada uno de los debates realizados tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes, en primera y segunda vuelta, aparece claramente consignada la voluntad del legislador de dejar a la ley la regulación de ciertos aspectos fundamentales de la extradición, al incluir en el inciso primero: "La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley". Proposición que, como ya se expresó, fue considerada y aprobada en los ocho debates correspondientes.

El Congreso, sin embargo, decidió reiterar ese mismo deseo en el aparte acusado, al incluir la expresión "La ley reglamentará la materia". Pero ¿qué hubiera ocurrido si en el texto del proyecto no se hubiera incluido expresamente la facultad del legislador para reglamentar la materia? ¿Podría el legislador proceder a reglamentar la extradición? Indudablemente que sí, pues es ésta una atribución propia del legislador que se deriva de los mismos cánones constitucionales, como se verá en seguida.

En efecto: la competencia del legislador para desarrollar los preceptos constitucionales se encuentra consagrada en otras normas de ese mismo rango, concretamente en los artículos 114 y 150 que contienen lo que la jurisprudencia y la doctrina denominan "cláusula general de competencia". De ellos se deriva la potestad del Congreso para expedir disposiciones legales destinadas a hacer efectivos los cánones que conforman el Estatuto Supremo, con la única advertencia de no exceder los límites fijados por el propio constituyente, ni contrariar ninguno de los preceptos que integran dicho ordenamiento.

Sobre este punto resulta ilustrativa la sentencia C-527/949, cuyos apartes pertinentes se

transcriben en seguida.

“De otro lado, la Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes” (CP Arts 114 y 150). Esta es una diferencia profunda de nuestro ordenamiento constitucional con el de otros países, como el de Francia. En efecto, el artículo 34 de la Constitución de la V República enumera las materias que son competencia del Parlamento, de suerte que toda otra materia es competencia reglamentaria del ejecutivo (artículo 37 de esa constitución), lo cual significa que ese régimen constitucional atribuye el poder principal de elaborar las reglas de derecho al Ejecutivo (cláusula general de competencia) y tan sólo un poder secundario y taxativo al Parlamento. En cambio, en Colombia, el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde “hacer las leyes”, por lo cual la enumeración de las funciones establecidas por el artículo 150 de la Constitución no es taxativa. No es entonces legítimo considerar que si el Congreso expide una ley que no encaja dentro de las atribuciones legislativas específicas del artículo 150 superior, entonces tal norma es, por ese solo hecho, inconstitucional, ya que ello implicaría desconocer que en el constitucionalismo colombiano la cláusula general de competencia está radicada en el Congreso.”

Y más adelante agrega:

“La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad de desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.”10

Así las cosas, en aras de atender rigurosamente las formalidades establecidas en la Carta

para la tramitación de las reformas constitucionales, la Corte retirará la expresión “La Ley reglamentará la materia”, incorporada al inciso segundo del Acto Legislativo No. 01 de 1997, observando que las facultades del legislador en modo alguno sufren mengua con ello, pues la referencia a la ley contenida en el primer inciso y la cláusula general de competencia, a la que ya se ha hecho alusión, permiten colegir su plena potestad para reglamentarla, dentro de los límites materiales que el Constituyente ha fijado.

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLE el Acto Legislativo No. 1 de 1997, únicamente por los vicios de forma dirigidos contra la totalidad del mismo que fueron analizados expresamente en esta sentencia.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el inciso final del artículo 35 de la Constitución, tal como quedó modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1997, que reza: “No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma”, únicamente por los cargos analizados en esta sentencia.

Tercero: Declarar INEXEQUIBLE la expresión “La ley reglamentará la materia”, contenida en el inciso segundo del artículo 35 de la Constitución, tal como quedó modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1997.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-543/98

JUEZ CONSTITUCIONAL-Función (Salvamento de voto)

El Juez Constitucional tiene, como su primer deber, que inclusive justifica su existencia y da soporte a la necesidad de los poderes que se le otorgan, la preservación del Ordenamiento en que se funda el Estado, y mediante su actividad garantiza los valores, principios y normas

que configuran el Estatuto supremo, resultado de la voluntad política del Constituyente, prenda insustituible de los derechos de los gobernados y límite esencial de las atribuciones de los gobernantes. En principio, debe ese Juez entrar en el análisis integral de las normas proferidas por los poderes constituidos para verificar que, en sus aspectos exteriores, procedimentales o formales, como en su contenido, respeten las disposiciones y los postulados de la Constitución. A menos que, como acontece en Colombia con los actos reformatorios de la Carta Política, se le asigne únicamente una parte del control, la puramente formal, obligándolo a circunscribir su examen a la determinación de si, en el momento de enmendar parcialmente el articulado de aquélla, el Constituyente derivado se atuvo exactamente o no a las perentorias exigencias señaladas en el mismo texto del Estatuto Fundamental.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS LEGISLATIVOS (Salvamento de voto)

No siendo de competencia de la Corporación lo relativo a la constitucionalidad de la materia de un Acto Legislativo (arts. 241-1 y 379 C.P.), su función, orientada a la defensa del Estatuto Supremo del Estado, consiste en establecer, mediante riguroso estudio, si la forma en que se tramitó, discutió y aprobó aquél se avino a las prescripciones constitucionales y, en lo pertinente, a las disposiciones del Reglamento del Congreso. Entonces, precisamente, la Corte debía interesarse en este caso en la forma, y sólo en la forma, y despreocuparse del fondo de la modificación constitucional, que no era de su incumbencia. De lo contrario, sobraría la función de guarda de la integridad de la Carta Política, reservada en esta materia a los posibles vicios de forma del acto modificatorio, pues, por no “sacrificar el fondo a la forma”, toda violación del procedimiento de cambio constitucional sería admisible y cualquier vicio saneable, según la sustancia de lo aprobado, o de acuerdo con la visión política de los magistrados acerca del contenido objeto de la decisión del Constituyente Secundario.

EXTRADICION-Irretroactividad respecto de tratado público y de Actos Legislativos (Salvamento de voto)

En cuanto a la primera vuelta, en algunos de sus debates -no en todos- aparece como aprobado un texto alusivo a la no retroactividad, pero referida ella a los respectivos tratados internacionales y no al Acto Legislativo en sí mismo, algo bien diferente en su significado jurídico, en su alcance y en sus efectos. Basta ver que el asunto de la irretroactividad de un

Tratado Público es de la esfera del Derecho Internacional y compromete tan sólo a los Estados Partes, con repercusión exclusiva -en materia de extradición- en los nacionales de uno y otro de los Estados Contratantes, mientras que la irretroactividad de un "Acto Legislativo", es un problema de Derecho interno, que afecta la base del orden jurídico de ese Estado, modulando erga omnes los efectos de la enmienda respecto de los destinatarios de la nueva concepción política fundamental y predicando que en ningún caso sus efectos jurídicos cobijarán situaciones anteriores.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Texto aprobado debe conservar esencia de la reforma (Salvamento de voto)

La Corporación ha dado un giro copernicano respecto de su inicial posición, entendiendo que basta la referencia a un "tema" en la primera vuelta para que pueda considerarse, en uno o varios debates de la segunda, un texto que ni pasó por aquélla -por cuanto no fue presentado, discutido ni aprobado- ni fue incluido en la publicación. Cabe observar que la esencia de la reforma, al tenor del Reglamento del Congreso, tiene que permanecer durante los ocho debates constitucionales, ya que las modificaciones formales, menores o accidentales pueden siempre introducirse mientras lo fundamental pase rigurosamente y con éxito todos los obstáculos de trámite que el propio Constituyente introdujo para las enmiendas de la Carta. El observador más desprevenido estará de acuerdo en que, como ya dijimos, en su esencia, no es lo mismo hablar de irretroactividad respecto de la entrada en vigor de cada Tratado de extradición celebrado por Colombia, que de irretroactividad de la Reforma Constitucional aprobada en el Congreso sobre esa materia. Hay un cambio cualitativo insoslayable, que aun con los acuciosos esfuerzos de quien quiera cobijarlo por el amplio denominador común de la irretroactividad como "tema", arroja finalmente una norma constitucional ostensiblemente diversa de la que se había contemplado en los primeros debates. Además de lo anterior, cabe recordar que la proposición jurídica aprobada, es decir, la referida a la no extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo Acto Legislativo, fue presentada como una proposición sustitutiva en la primera vuelta ante la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes, resultando negada. Así las cosas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 375 de la C.P., desarrollado por el artículo 226 de la Ley 5 de 1992 arriba citado, esta proposición no podía ser discutida nuevamente en segundo debate so pena de ser declarada inexequible por vicios en su formación.

PROCESO LEGISLATIVO-Proposiciones sustitutivas y modificativas (Salvamento de voto)

VOTO DEL CONGRESISTA-Es inmodificable (Salvamento de voto)

Es claro que, independientemente de si la votación se ha cerrado o no -lo que apenas tiene relación con el momento procesal dentro del trámite y por referencia a la cámara o comisión respectiva-, el voto depositado en un determinado sentido, públicamente o en secreto, no puede ya modificarse después de haber sido emitido y, si así ocurre, el nuevo voto es nulo. Lo anterior tiene todavía mayor importancia cuando, como en el presente caso, el voto que se modifica resulta decisivo en cuanto al sentido de lo resuelto. En el proceso del Acto Legislativo en discusión, es evidente, como lo muestran las pruebas, que si los tres congresistas que cambiaron su voto no lo hubieran hecho, el texto demandado no habría alcanzado la mayoría calificada exigida por la Carta Política.

Referencia: Expedientes D-1942, D-1948 y D-1957

Con el acostumbrado respeto, expresamos las razones por las cuales nos apartamos de las consideraciones y de la decisión adoptada por la Corte en lo relativo a la exequibilidad del inciso final del artículo 35 de la Constitución Política, tal como quedó modificado por el 1 del Acto Legislativo 01 de 1997, que dice: “No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma”.

El estudio adelantado sobre la pruebas decretadas y practicadas y el análisis efectuado en el seno de la Sala Plena nos permiten afirmar con entera convicción que el trámite de aprobación del Acto Legislativo en el fragmento transcrito estuvo viciado, y de manera protuberante, motivo por el cual esta Corte, en cumplimiento de su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política (art. 241), ha debido declararlo inexequible.

La reforma de la estructura fundamental del Estado exige procedimientos agravados obligatorios que deben cumplirse de manera completa por el Congreso, e interpretarse estrictamente por la Corte al verificarlos.

Así lo entendió la Corporación cuando señaló por unanimidad en la Sentencia C-222 del 29 de abril de 1997 (M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo):

“La Carta Política no impide las modificaciones ni los ajustes a su preceptiva y, por el contrario, amplía las posibilidades de introducirlos, consignando expresamente, además de la del Congreso, dos vías que no se hallaban contempladas en el artículo 218 de la Constitución anterior.

Pero, con independencia del procedimiento que se utilice, lo cierto es que la Constitución, al establecer requisitos y trámites más complejos que los previstos para la modificación de las leyes, preserva una estabilidad constitucional mínima, que resulta incompatible con los cambios improvisados o meramente coyunturales que generan constante incertidumbre en la vigencia del ordenamiento básico del Estado.

En el caso específico de los actos legislativos, mediante los cuales el Congreso de la República ejerce su poder de reforma constitucional, la propia Carta ha señalado los requisitos que deben cumplirse, los cuales son esenciales para la validez de la decisión y que, por corresponder cualitativamente a una función distinta de la legislativa, son también más difíciles y exigentes”.

No es para menos. La Constitución colombiana es y ha sido siempre de carácter rígido. Esto es, no puede ser modificada por un órgano constituido con la misma facilidad que las leyes. La voluntad de las cámaras al respecto tiene que ser expresada siguiendo unas formas previamente definidas en la propia Carta y en la Ley Orgánica de Reglamento del Congreso.

Por eso, el examen que la Corte debe llevar a cabo en torno al procedimiento para la expedición de un Acto Legislativo ha de ser riguroso y exhaustivo.

El Juez Constitucional tiene, como su primer deber, que inclusive justifica su existencia y da soporte a la necesidad de los poderes que se le otorgan, la preservación del Ordenamiento en que se funda el Estado, y mediante su actividad garantiza los valores, principios y normas que configuran el Estatuto supremo, resultado de la voluntad política del Constituyente, prenda insustituible de los derechos de los gobernados y límite esencial de las atribuciones de los gobernantes.

En principio, debe ese Juez entrar en el análisis integral de las normas proferidas por los poderes constituidos para verificar que, en sus aspectos exteriores, procedimentales o formales, como en su contenido, respeten las disposiciones y los postulados de la

Constitución. A menos que, como acontece en Colombia con los actos reformatorios de la Carta Política, se le asigne únicamente una parte del control, la puramente formal, obligándolo a circunscribir su examen a la determinación de si, en el momento de enmendar parcialmente el articulado de aquélla, el Constituyente derivado se atuvo exactamente o no a las perentorias exigencias señaladas en el mismo texto del Estatuto Fundamental.

Como se verá más adelante, en este caso el Congreso no lo hizo y la Corte -que estaba llamada a defender la integridad de la Constitución- fue laxa en el estudio de los trámites cumplidos, con preocupantes consecuencias no sólo en el terreno del control de constitucionalidad sino, hacia el futuro, en el de la conservación de la esencia de la Carta contra atentados temerarios que, sin observar las formas establecidas, pretendan frustrar los propósitos, respaldados por el Pueblo, del Constituyente de 1991.

De allí que no compartamos lo dicho en Sala por uno de nuestros colegas en el sentido de que el análisis estricto de las reglas constitucionales y reglamentarias de la modificación constitucional, a cargo de la Corte, implicaba “sacrificar el fondo en aras de la forma”.

Justamente de eso se trataba: no siendo de competencia de la Corporación lo relativo a la constitucionalidad de la materia de un Acto Legislativo (arts. 241-1 y 379 C.P.), su función, orientada a la defensa del Estatuto Supremo del Estado, consiste en establecer, mediante riguroso estudio, si la forma en que se tramitó, discutió y aprobó aquél se avino a las prescripciones constitucionales y, en lo pertinente, a las disposiciones del Reglamento del Congreso. Entonces, precisamente, la Corte debía interesarse en este caso en la forma, y sólo en la forma, y despreocuparse del fondo de la modificación constitucional, que no era de su incumbencia. De lo contrario, sobraría la función de guarda de la integridad de la Carta Política, reservada en esta materia a los posibles vicios de forma del acto modificatorio, pues, por no “sacrificar el fondo a la forma”, toda violación del procedimiento de cambio constitucional sería admisible y cualquier vicio saneable, según la sustancia de lo aprobado, o de acuerdo con la visión política de los magistrados acerca del contenido objeto de la decisión del Constituyente Secundario.

En el presente proceso, al menos dos de los vicios denunciados por los demandantes se configuraron durante el trámite de aprobación del fragmento normativo ya transcrito: esa parte del texto no sufrió los ocho debates exigidos por la Constitución y la mayoría calificada

exigida para la segunda vuelta no pudo completarse en uno de sus debates; sólo merced al indebido cambio de voto de tres congresistas pudo ser aprobado el texto final en la plenaria del Senado de la República.

A. El texto del inciso sobre irretroactividad del Acto Legislativo no fue propuesto, votado ni aprobado en la primera vuelta. La diferencia entre la similitud "temática" y la identidad textual en una reforma de la Carta. La reforma sobre irretroactividad de la extradición no fue aprobada en los ocho debates constitucionales

En cuanto al primero de esos motivos de violación de la Carta Política, y también del Reglamento del Congreso, está probado -como aparece en el propio cuadro elaborado por el Magistrado Ponente, que se encuentra en las páginas 30 y 31 de la Sentencia- que el texto del inciso según el cual "no procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma" no fue aprobado, ni sometido a votación y ni siquiera presentado en ninguno de los debates de la primera vuelta del Acto Legislativo. Como se deduce de lo dicho en la Sentencia (página 35), la primera ocasión en que, durante el trámite de reforma, se habló de la no retroactividad del Acto Legislativo se tuvo en la segunda vuelta, durante el primer debate en el Senado, cuando el Senador Carlos Espinosa Faccio-Lince presentó la proposición sustitutiva número 05 en la que se incluyó ese punto así: "La extradición ...no procederá ...o cuando se trate de delitos cometidos con anterioridad a la vigencia del presente acto legislativo". Incluso, esta propuesta fue negada por cuatro votos a favor y catorce en contra (Gaceta del Congreso número 566 del 26 de diciembre de 1997).

En cuanto a la primera vuelta, en algunos de sus debates -no en todos- aparece como aprobado un texto alusivo a la no retroactividad, pero referida ella a los respectivos tratados internacionales y no al Acto Legislativo en sí mismo, algo bien diferente en su significado jurídico, en su alcance y en sus efectos. Basta ver, para llegar a una conclusión diversa de la acogida en el Fallo, que, fuera de lo explicado más adelante, el asunto de la irretroactividad de un Tratado Público es de la esfera del Derecho Internacional y compromete tan sólo a los Estados Partes, con repercusión exclusiva -en materia de extradición- en los nacionales de uno y otro de los Estados Contratantes, mientras que la irretroactividad de un "Acto Legislativo" (en el lenguaje estricto y muy característico usado por nuestra Constitución), es decir, de un Acto que reforma la Constitución o estructura fundamental del Estado, es un

problema de Derecho interno, que afecta la base del orden jurídico de ese Estado -en la presente ocasión el colombiano-, modulando erga omnes los efectos de la enmienda respecto de los destinatarios de la nueva concepción política fundamental y predicando que en ningún caso sus efectos jurídicos cobijarán situaciones anteriores. En el punto concreto de la extradición y en el caso de Colombia, a partir de esta reforma, tal acápite normativo -diferente del que se aplicaría a cada Tratado celebrado bilateralmente por nuestro Gobierno- significa, ni más ni menos, que el Constituyente, independientemente del Estado reclamante, ha querido proteger de manera indiscriminada a toda persona -nacional o extranjera- sindicada de cometer en el exterior delitos, si éstos tuvieron ocurrencia antes del 17 de diciembre de 1997, al paso que ha facultado a los competentes órganos estatales para la entrega de todo aquél -nacional o extranjero- a quien se reclame por hechos punibles posteriores a esa fecha.

Como se observa, si bien "el tema" -irretroactividad- puede identificarse, bajo esa concepción, como semejante, o si se quiere igual, en varios pasos constitucionales del proyecto, la reforma constitucional, con el texto definitivo, no es sustancialmente la misma que se habría tenido con el texto que se discutió y aprobó en algunos debates de la primera vuelta. No existió identidad en la voluntad del Constituyente. Se quiso algo en el primer período y otra cosa bien distinta en el segundo. Luego ésta no podía pasar de una vuelta a la otra, justamente por su diversidad material.

El texto relativo a la no retroactividad de la extradición "cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado" (subrayamos), en la primera vuelta, fue aprobado en el primer debate (Comisión Primera del Senado de la República), en el segundo (Plenaria del Senado), y en la Plenaria de la Cámara de Representantes. No fue aprobado en el primer debate en Cámara y, por supuesto, al faltarle uno de los debates, había desaparecido en la primera vuelta. Por tanto, no era posible haberlo revivido dentro de la misma primera vuelta, como efectivamente aconteció en la Plenaria de la Cámara, a no ser que se hubiera vuelto a surtir el debate que faltaba (lo cual no se hizo), y menos todavía considerarse en la segunda, pues al tenor de lo ordenado por el artículo 375 de la Constitución, que obligaba al Congreso, "en este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero", y de acuerdo con el 226 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), hoy en vigor y también imperativo, aplicable al trámite de los actos legislativos, "en la segunda vuelta sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la

primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente" (subrayamos).

Era evidente la inconstitucionalidad del indicado procedimiento, pues si de lo que se estaba hablando era de la no retroactividad de la extradición frente a los tratados, esa iniciativa sucumbió en el primer período y por eso en el segundo no volvió a aparecer (en ninguno de los debates). Y si, como correspondía a la Corte, lo verificable por ella era la aprobación del texto final, relativo a la no retroactividad del Acto Legislativo, en los ocho debates constitucionales, no era posible, a la luz de las normas aplicables, declarar la exequibilidad de lo actuado, ya que dicho texto, en la segunda vuelta, solamente se aprobó en tres de las ocho instancias en las que debió ser considerado (segundo debate en el Senado, primero y segundo en la Cámara de Representantes).

La Corte Constitucional, en la citada Sentencia C-222 del 29 de abril de 1997, cuyo texto fue votado unánimemente, había expresado:

"En esa forma, lo que llega al siguiente debate, y sobre lo cual deberá recaer la decisión que en él se adopte, es lo que se aprobó en las instancias anteriores. De allí resulta que los textos no aprobados en los primeros debates han quedado fuera del proyecto, a menos que se decida, con las mayorías correspondientes, volverlos a incorporar al mismo, pero esto sólo puede acontecer en el primer período y sobre el supuesto de que se vuelvan a surtir los debates que hayan faltado al texto suprimido y reincorporado. Si ello implica contradicción entre las cámaras, tiene lugar, además, lo previsto en el artículo 161 de la Constitución". (Hemos subrayado).

La Corte, además, en el fallo que se comenta, excluyó la posibilidad de reservar, desde el primer período, mediante "constancias" o simples propuestas no debatidas ni votadas en el primer período de sesiones, "temas" susceptibles de tratar en la segunda vuelta, delatando que, por argucias "parlamentarias", se quiere a veces introducir en los momentos finales de un trámite, y a manera de "micos", grandes modificaciones a la Carta Política:

"…la obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de Acto Legislativo excluye también las denominadas 'constancias', dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán

debatirse iniciativas presentadas en el primero.

La ‘presentación’ aludida en la norma superior no puede ser entendida con el alcance de la sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

Las iniciativas presentadas en el primer período, para que puedan pasar al segundo, deben haber sido discutidas y votadas en los cuatro debates correspondientes y el sentido del precepto constitucional es el de que sólo habiéndose surtido respecto de cierta norma el trámite total de la primera vuelta pueda darse la segunda”. (Subrayamos).

No otro es el objeto de la publicación que, según expreso mandato del artículo 375 de la Constitución, debe hacer el Gobierno en el intermedio de los dos períodos, la cual debe consignar el texto aprobado en primera vuelta, que es únicamente el que puede pasar a la segunda.

La Corte señaló al respecto en la aludida Sentencia 222 de 1997:

“En materia de publicaciones hay que añadir, para los proyectos de Acto Legislativo, la consagrada en el artículo 375 de la Constitución, que corre a cargo del Gobierno y que, por tanto, debe hacerse en el Diario Oficial, una vez terminado el primer período de sesiones en que se discute y antes de comenzar el segundo.

Se trata de ofrecer al propio Congreso y a la sociedad entera, interesada en los cambios que puede sufrir la Constitución Política, la oportunidad de conocer de manera oficial el texto de lo hasta ese momento aprobado, que habrá de ser punto de referencia necesario para la segunda fase del proceso constituyente, pudiendo entonces debatir públicamente sobre los alcances de la reforma proyectada, con base en la libertad de expresión (art. 20 C.P.) y en el derecho de todos a participar en las decisiones que los afectan (art. 2 C.P.). Todos los ciudadanos pueden, entonces, dirigirse al Congreso, en el contexto de una democracia participativa, para apoyar, controvertir, contradecir, discutir, criticar el proyecto en curso o para formular sugerencias o inquietudes en torno al mismo.

Desde luego, para que la publicación pueda llevarse a cabo, es indispensable que el Ejecutivo y el propio Congreso tengan cabal conciencia de lo aprobado en la primera vuelta, lo cual, a

su vez, requiere la certidumbre de unos debates ordenados y bien conducidos, sobre cuyos resultados existan certificaciones claras y específicas expedidas por las secretarías de las comisiones y las plenarias en torno a quórum, mayorías, textos votados y artículos aprobados en las distintas instancias, así como acerca de las supresiones o adiciones que en cada debate han tenido lugar.

La otra función cumplida por la publicación oficial del proyecto en el intermedio de las dos vueltas tiene que ver con la exigencia, expresa en el inciso 3 del artículo 375 de la Carta, de que en el segundo período no puedan debatirse sino iniciativas presentadas en el primero.

Claro está, lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni puede ya introducirse…,”. (Subrayamos).

Y es claro que el inciso objeto de demanda no aparece en la publicación oficial, como puede verse en la Sentencia (página 33), que transcribe lo divulgado en el Diario Oficial 43.083 del 14 de julio de 1997.

Ahora, inexplicablemente, la Corporación ha dado un giro copernicano respecto de su inicial posición, entendiendo que basta la referencia a un “tema” en la primera vuelta para que pueda considerarse, en uno o varios debates de la segunda, un texto que ni pasó por aquélla -por cuanto no fue presentado, discutido ni aprobado- ni fue incluido en la publicación.

La Sentencia considera que “el tema” de la irretroactividad fue objeto de estudio, discusión y votación en los cuatro debates que integraron la primera vuelta, siendo aprobada en tres de ellos y negada en el otro, y que el mismo “tema” fue objeto de estudio y discusión en los cuatro debates de la segunda vuelta, siendo aprobada en tres de ellos y negada en otro.

Ello, a juicio de la mayoría, salva la inconstitucionalidad del texto definitivo, porque, como dijo en Sala uno de los magistrados que la integraron, “siempre estuvo en la mente de los congresistas el asunto de la irretroactividad”.

La diferencia en el enfoque jurídico sobre la actividad Constituyente radica en que quienes nos apartamos de lo resuelto no consideramos que sea función de esta Corte la de penetrar en las profundidades de las conciencias y los pensamientos de los congresistas para definir lo

que querían o no querían aprobar. Preferimos, como lo manda la Constitución, confrontar el resultado del ejercicio de la función que cumplen, en el texto de lo que han votado, para definir si eso se ajusta o no a las previsiones constitucionales y reglamentarias.

A la conclusión arriba indicada, acogida en la Sentencia, llega la Corte a partir de la afirmación de que la norma jurídica según la cual "la extradición no procederá… cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado" fue objeto de estudio, discusión y consideración desde el primer debate en la primera vuelta, como "tema" genérico, y por cuanto no requería -pensó la Corte- que el contenido específico del texto hubiese permanecido en los ocho debates.

No compartimos esta conclusión por las siguientes razones:

El trámite de los actos legislativos es regulado por los artículos 375 Superior y 219 a 227 de la Ley 5 de 1992, sin perjuicio de que también resulten aplicables aquellas disposiciones de la misma Ley referidas al trámite legislativo ordinario, que no le sean contrarias.

El artículo 375 de la Constitución indica:

"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".

Por su parte, el artículo 226 del Reglamento del Congreso señala:

"Materias que pueden debatirse. En la segunda 'vuelta' solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. Las negadas en este período no podrán ser consideradas nuevamente.

Aquí cabe observar que la esencia de la reforma, al tenor del Reglamento del Congreso, tiene que permanecer durante los ocho debates constitucionales, ya que las modificaciones formales, menores o accidentales pueden siempre introducirse mientras lo fundamental pase rigurosamente y con éxito todos los obstáculos de trámite que el propio Constituyente introdujo para las enmiendas de la Carta.

El observador más desprevenido estará de acuerdo en que, como ya dijimos, en su esencia, no es lo mismo hablar de irretroactividad respecto de la entrada en vigor de cada Tratado de extradición celebrado por Colombia, que de irretroactividad de la Reforma Constitucional aprobada en el Congreso sobre esa materia.

Hay un cambio cualitativo insoslayable, que aun con los acuciosos esfuerzos de quien quiera cobijarlo por el amplio denominador común de la irretroactividad como "tema", arroja finalmente una norma constitucional ostensiblemente diversa de la que se había contemplado en los primeros debates.

El texto que dice "No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma", fue sometido a debate por primera vez en la segunda vuelta, en la Comisión Primera de la Cámara, a manera de proposición sustitutiva.

Según lo prescribe el artículo 114, numeral 2, del Reglamento del Congreso, proposición sustitutiva "es la que tiende a remplazar a la principal y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir". Por el contrario, proposición modificativa, según el numeral 4 de este mismo artículo, "es la que aclara la principal; varía su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o más temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan o resuelvan en una sola o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o coordinación que se aduzcan". (Subrayamos).

Sin lugar a dudas, la introducción del texto "No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma", es, pues, una proposición sustitutiva por dos razones:

1. Fue considerada como tal cuando fue presentada por primera vez a debate en el Congreso. Así lo afirma contundentemente la Sentencia (página 32), que expresamente señala: “Como consecuencia de lo anterior se presentó una proposición sustitutiva en la que se sugería modificar la expresión Tratado por Acto Legislativo” (subrayado nuestro); luego, el mismo Constituyente derivado consideró que esta propuesta reemplazaba a la original, es decir, cambiaba su esencia y, por tanto, era otra propuesta diferente de la sustituida. De lo contrario, se habría tratado de una proposición apenas modificativa, que variaba la redacción del texto, “sin cambiarle el contenido esencial…”.

2. La introducción de la referida frase altera en esencia lo aprobado inicialmente sobre el tema de la extradición, como pasa a demostrarse.

El “tema” de la irretroactividad no estuvo presente en todos los debates. En efecto, la proposición jurídica “la extradición no procederá… en los siguientes casos: prescripción de la acción penal y de la pena y cosa juzgada cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo tratado”, está dirigida a reforzar los principios generales de aplicación de la ley penal, los cuales no dejan de regir cuando está de por medio el trámite de extradición. Es sabido que dentro de las características comunes a cualquier forma de extradición, ésta supone que no haya prescrito la acción ni la pena del hecho delictivo que es materia de la misma, y menos que el hecho haya sido ya juzgado en el país al cual se le solicita la extradición. Esto, en respeto del principio non bis in idem. Nótese que la frase referente a la no procedencia de la extradición por hechos delictivos anteriores a la vigencia del tratado, está ligada a la circunstancia de haber operado el fenómeno de la cosa juzgada. De cualquier manera, podría pensarse que esta frase era innecesaria dentro del texto del Acto Legislativo, pues como ya se ha dicho, los principios generales del Derecho Penal serían suficientes para concluir que la extradición no podría proceder en los supuestos contemplados en la norma que entonces se proponía. Ello, sin perjuicio de que en el segundo debate de la primera vuelta se introdujo al texto una “o” disyuntiva, que si bien parece desligar del fenómeno de la cosa juzgada el tema de la improcedencia de la extradición, finalmente continúa refiriéndolo a la vigencia de los tratados internacionales sobre el tema; aspecto sustancialmente diverso del concerniente a la vigencia del Acto Legislativo.

Por el contrario, la propuesta sustitutiva introducida en la segunda vuelta, que finalmente fue

aprobada, es sustancialmente diferente por cuanto crea una nueva modalidad de no extradición desligada de la prescripción de la acción, de la pena, del principio de la cosa juzgada y de la vigencia de los tratados públicos, y exclusivamente referida a la vigencia del Acto Legislativo.

Además de lo anterior, cabe recordar que la proposición jurídica aprobada, es decir, la referida a la no extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la vigencia del respectivo Acto Legislativo, fue presentada como una proposición sustitutiva en la primera vuelta ante la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes, resultando negada, tal como lo confirma la Sentencia en la página 32. Así las cosas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 375 de la C.P., desarrollado por el artículo 226 de la Ley 5 de 1992 arriba citado, esta proposición no podía ser discutida nuevamente en segundo debate so pena de ser declarada inexequible por vicios en su formación. Por ello, porque la anotada propuesta fue negada, es que se adoptó en el debate ante la Plenaria de la Cámara la referida a la vigencia de los tratados públicos.

B. El voto de tres congresistas fue modificado inconstitucionalmente

En cuanto al segundo motivo de inconstitucionalidad que, a nuestro juicio, se encuentra palmariamente configurado, debemos expresar sencillamente que el voto de un congresista, mucho más cuando de reformar la Constitución se trata, es un acto solemne, único e irreversible, por medio del cual deja consignada su voluntad individual, como miembro de la corporación a la que pertenece, que confluye con las de los demás integrantes de la respectiva cámara o comisión, para adoptar la decisión por la cual se aprueba o imprueba el proyecto discutido.

Es claro que, independientemente de si la votación se ha cerrado o no -lo que apenas tiene relación con el momento procesal dentro del trámite y por referencia a la cámara o comisión respectiva-, el voto depositado en un determinado sentido, públicamente o en secreto, no puede ya modificarse después de haber sido emitido y, si así ocurre, el nuevo voto es nulo. Es como si, antes de cerrar las urnas el día de las elecciones, un ciudadano resolviera retirar el tarjetón ya depositado para cambiarlo por otro.

Lo anterior tiene todavía mayor importancia cuando, como en el presente caso, el voto que se modifica resulta decisivo en cuanto al sentido de lo resuelto. En el proceso del Acto

Legislativo en discusión, es evidente, como lo muestran las pruebas, que si los tres congresistas que cambiaron su voto no lo hubieran hecho, el texto demandado no habría alcanzado la mayoría calificada exigida por la Carta Política.

Con esta Sentencia se ha debilitado en extremo el control de constitucionalidad sobre los procedimientos aplicados para las reformas constitucionales, admitiendo -con notorio desconocimiento de la jurisprudencia anterior de esta misma Corte- que un texto puede ser introducido a última hora para evadir los ocho debates exigidos, acogiendo la peregrina tesis de que lo único indispensable es la alusión genérica al "tema" en las distintas instancias constitucionales, y pasando por alto la variación extemporánea e irreglamentaria del voto de los congresistas. La Corte ha flexibilizado la Constitución, que es rígida con base en sus antecedentes y según su texto. Pensamos que ha debido seguir siéndolo, en guarda de los valores y principios plasmados en 1991, que esta Corporación justamente, está en el deber de preservar, motivo por el cual, en nuestro criterio, resultaban más acordes con su función y con su responsabilidad las tesis adoptadas en la Sentencia C-222 de 1997.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

2 Gaceta del Congreso No. 91 del 15 de abril de 1997

3 Gaceta del Congreso 261 del 10 de julio de 1997

4 ibidem

5 ibidem

6 Sent. C-222/97 ib.

7 Sents. C-275/96, C-599/96, C-624/96, entre otras.

8 Sent. C-03/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 M.P. Alejandro Martínez Caballero

10 Sobre este mismo punto ver , entre otras, las sents. C-473/97, C-568/97, C- 362/96, C-514/95, C-527/94, C-180/94