

Sentencia C-572/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Periodo del Secretario General de las Cámaras legislativas

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No admisión ante carencia de motivación razonable/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo debe ser concreto y constitucionalmente relevante/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de la violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencia de deber mínimo de diligencia

La Carta exige del ciudadano un deber mínimo de diligencia, con el fin de que esta Corte pueda cumplir adecuadamente sus funciones, ya que, tal y como se ha señalado en diversas sentencias, no corresponde a esta Corporación revisar oficiosamente las leyes, ni los actos reformativos de la Constitución sino examinar aquellas normas que han sido efectivamente demandadas por los ciudadanos. Lo contrario implicaría no sólo estar utilizando recursos estatales inadecuadamente para una labor que no beneficia a ninguna persona, sino que conllevaría a que, eventualmente, la respectiva sentencia resulte inhibitoria por inepta demanda.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter rogado

La Corte ha establecido que el control constitucional de los actos legislativos es rogado, razón por la cual le está vedado revisar oficiosamente estos cuerpos normativos. Ese carácter estrictamente rogado del examen constitucional de los actos legislativos deriva no sólo de que dichas reformas constitucionales no son objeto de un control automático sino además del hecho de que la Carta prevé un término de caducidad de un año para las demandas dirigidas contra todo acto reformativo de la Constitución. En ese contexto, si bastara que el actor mencionara un vicio específico que pudiera tener un acto legislativo para que la Corte estuviera compelida a examinar integralmente esa reforma constitucional, entonces las finalidades del término de caducidad previsto por la Carta en estos eventos no se cumplirían, pues la reforma podría ser declarada inexecutable por un cargo que nunca fue formulado por ningún ciudadano dentro del año siguiente a la promulgación de la reforma.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTOS REFORMATIVOS DE LA CONSTITUCION POLITICA-Alcance de la competencia/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATIVO DE LA CONSTITUCION-Exigencia de concreción y especificidad del cargo constitucional

Los actos reformativos de la Constitución pueden demandarse sólo por vicios de procedimiento en su formación, lo cual incluye, tal y como esta Corte lo ha señalado, vicios de competencia, en particular cuando se ataque la reforma por implicar una eventual sustitución de la Constitución vigente. Así, el ciudadano puede intentar demostrar la sustitución del ordenamiento constitucional o alegar la existencia de un vicio en el trámite del acto. En ambos casos, debido a la existencia de un término de caducidad, que muestra la intención del Constituyente de no sólo dar firmeza a las reformas constitucionales sino

también de sustraer esos actos de un control integral y automático por la Corte, el ciudadano debe entonces concretar y especificar con claridad, y no de manera genérica, el cargo constitucional, esto es, debe señalar (i) cuál fue el vicio de trámite en que incurrió el Congreso, o (ii) por qué hubo o no un vicio de competencia, que pudo llegar incluso a determinar una sustitución de la Constitución.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Ineptitud del cargo

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud del cargo

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Necesaria precisión de acusaciones por vicio de trámite

Es necesario entonces que el ciudadano señale cuál es el procedimiento que debió seguir el acto y cómo se incumplió. Esta exigencia no se satisface haciendo un listado genérico de normas infringidas. Es indispensable que el demandante precise mínimamente no sólo cuál fue el artículo específico de la reforma constitucional que incurrió en un vicio de procedimiento sino cuál fue concretamente ese vicio de procedimiento. El anterior requisito no es excesivo ni desvirtúa el carácter público e informal de la acción pública de inconstitucionalidad, pues si el actor considera que el trámite del acto reformativo de la Constitución fue incumplido, es porque conoce el trámite impuesto por la Carta y el seguido por las normas acusadas, lo cual implica que entiende el contenido y alcance de las normas que se ocupan del procedimiento de formación de los actos legislativos y que conoce el trámite seguido por los textos acusados. No basta entonces un enunciado indeterminado sobre la violación del procedimiento constitucional como acusación contra un acto legislativo. Deben ser citadas las normas constitucionales violadas y debe ser descrita la manera como el procedimiento seguido las ha quebrantado.

ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION POLITICA-Pueden ser multitemáticos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Señalamiento, con una mínima precisión, tanto de temas como artículos que se consideran indebidamente tramitados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Señalamiento de trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de especificidad en los cargos por vicios de forma

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-No indicación con una mínima claridad de cómo fue vulnerado el procedimiento de reforma constitucional/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Inexistencia de un mínimo principio de prueba sobre el trámite seguido por el Congreso

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por ausencia de un cargo concreto aunque intervención de otro ciudadano lo concrete

Referencia: expediente D-4906

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No. 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Víctor Velásquez Reyes

Magistrado Ponente (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Víctor Velásquez Reyes solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo No. 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto del 24 de octubre de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y solicitó oficiar al señor Presidente del Congreso de la República para que, dentro del término correspondiente, remitiera a esta Corporación copia de todos los antecedentes legislativos del Acto Legislativo No. 01 de 2003, incluidas las actas de los respectivos debates tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, certificando el quórum deliberatorio y decisorio con el cual fue aprobado dicho acto en cada uno de los respectivos debates, así como los ejemplares originales de la Gaceta del Congreso donde se publicaron tanto el proyecto de acto legislativo citado, como las ponencias respectivas. Algunos documentos fueron recibidos el catorce de noviembre y otros el veinte. El expediente fue entonces fijado en lista para las participaciones ciudadanas de rigor y se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto del acto acusado, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 45237 del 03 de julio de 2003:

“ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003

(julio 3)

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento políticos con personería jurídica.

Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos podrán celebrar consultas populares o internas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos. En el caso de las consultas populares se aplicarán las normas sobre financiación y publicidad de campañas y acceso a los medios de comunicación del Estado, que rigen para las elecciones ordinarias. Quien participe en las consultas de un partido o movimiento político no podrá inscribirse por otro en el mismo proceso electoral

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y participar en eventos políticos.

ARTÍCULO 2o. El artículo 108 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. Estos podrán obtenerlas con votación no inferior al dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado. Las perderán si no consiguen ese porcentaje en las elecciones de las mismas Corporaciones Públicas. Se exceptúa el régimen excepcional que se estatuya en la ley para las circunscripciones de minorías, en las cuales bastará haber obtenido representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno.

Dicha inscripción deberá ser avalada para los mismos efectos por el respectivo representante legal del partido o movimiento o por quien él delegue.

Los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

La ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.

Los estatutos de los partidos y movimientos políticos regularán lo atinente a su régimen disciplinario interno. Los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actuarán en ellas como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales

se fijarán gradualmente hasta la expulsión, y podrán incluir la pérdida del derecho de voto del congresista, diputado, concejal o edil por el resto del período para el cual fue elegido.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. Los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica reconocida actualmente y con representación en el Congreso, conservarán tal personería hasta las siguientes elecciones de Congreso que se realicen con posterioridad a la promulgación del presente Acto Legislativo, de cuyos resultados dependerá que la conserven de acuerdo con las reglas dispuestas en la Constitución.

Para efectos de participar en cualquiera de las elecciones que se realicen desde la entrada en vigencia de esta Reforma hasta las siguientes elecciones de Congreso, los partidos y movimientos políticos con representación en el Congreso podrán agruparse siempre que cumplan con los requisitos de votación exigidos en la presente Reforma para la obtención de las personerías jurídicas de los partidos y movimientos políticos y obtengan personería jurídica que reemplazará a la de quienes se agrupen. La nueva agrupación así constituida gozará de los beneficios y cumplirá las obligaciones, consagrados en la Constitución para los partidos y movimientos políticos en materia electoral.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Un número plural de Senadores o Representantes a la Cámara, cuya sumatoria de votos en las pasadas elecciones de Congreso hayan obtenido más del dos por ciento (2%) de los votos válidos emitidos para Senado de la República en el Territorio Nacional, podrán solicitar el reconocimiento de la Personería jurídica de partido o movimiento político. Esta norma regirá por tres (3) meses a partir de su promulgación.

ARTÍCULO 3o. El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 109. El Estado concurrirá a la financiación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

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

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

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los toques máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

PARÁGRAFO. La financiación anual de los partidos y movimientos políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas populares internas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Congreso reglamentará estas materias. En lo concerniente a las elecciones departamentales y municipales, tal reglamentación deberá estar lista a más tardar tres meses antes de su realización. Si no lo hiciere, el Gobierno Nacional dictará un decreto con fuerza de ley antes del cierre de las inscripciones correspondientes.

ARTÍCULO 4o. El artículo 111 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 111. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica tienen derecho a utilizar los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, en todo tiempo, conforme a la ley. Ella establecerá así mismo los casos y la forma como los partidos, los movimientos políticos y los candidatos debidamente inscritos, tendrán acceso a dichos medios.

ARTÍCULO 5o. El artículo 112 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 112. Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica que se declaren en oposición al Gobierno, podrán ejercer libremente la función crítica frente a este, y plantear y desarrollar alternativas políticas. Para estos efectos, se les garantizarán los siguientes derechos: el acceso a la información y a la documentación oficial, con las restricciones constitucionales y legales; el uso de los medios de comunicación social del Estado o en aquellos que hagan uso del espectro electromagnético de acuerdo con la representación obtenida en las elecciones para Congreso inmediatamente anteriores; la réplica en los mismos medios de comunicación.

Los partidos y movimientos minoritarios con personería jurídica tendrán derecho a participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados, según su representación en ellos.

ARTÍCULO 6o. El artículo 125 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para

ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.

ARTÍCULO 7o. FACULTADES DE LAS CÁMARAS. El numeral 2, del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002.

ARTÍCULO 8o. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor:

Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

ARTÍCULO 9o. El artículo 161 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 161. Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

ARTÍCULO 10. El numeral 8 de artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

8. Nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. La renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Lo dispuesto en el numeral 8 del presente artículo no se aplicará a quienes hubiesen renunciado con anterioridad a la vigencia del presente Acto Legislativo.

ARTÍCULO 11. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos en cubículos individuales instalados en cada mesa de votación sin perjuicio del uso de medios electrónicos o informáticos. En las elecciones de candidatos podrán emplearse tarjetas electorales numeradas e impresas en papel que ofrezca seguridad, las cuales serán distribuidas oficialmente. La Organización Electoral suministrará igualitariamente a los votantes

instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones los movimientos y partidos políticos con personería jurídica y los candidatos. La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

PARÁGRAFO 1o. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta en relación con los votos válidos. Tratándose de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos, mientras que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

PARÁGRAFO 2o. Se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones.

ARTÍCULO 12. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La Ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

PARÁGRAFO transitorio. Sin perjuicio del ejercicio de las competencias propias del Congreso de la República, para las elecciones de las autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

En las circunscripciones electorales donde se elijan dos (2) curules se aplicará el sistema del cociente electoral, con sujeción a un umbral del treinta por ciento (30%), del cociente electoral.

ARTÍCULO 13. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 263-A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma

decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

ARTÍCULO 14. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.

PARÁGRAFO. La jurisdicción contencioso administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año.

En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.

ARTÍCULO 15. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.

Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquella

disponga.

La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el inciso 1o del artículo 299 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

ARTÍCULO 17. Adiciónese el artículo 306 de la Constitución Política, con el siguiente inciso:

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.

ARTÍCULO 18. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

WILLIAM VÉLEZ MESA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

PUBLÍQUESE Y EJECÚTESE.

Dado en Bogotá, D. C., a 3 de julio de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

FERNANDO LONDOÑO HOYOS.”

III. LA DEMANDA

El demandante manifiesta que el acto acusado viola la Constitución por cuanto restringe exageradamente los derechos de los ciudadanos a participar políticamente, y por tanto, hay un exceso en el ejercicio de las competencias del Congreso sobre ese punto. Según el actor, el Congreso de la República, no tuvo en cuenta el preámbulo de la Carta ni el artículo 3 de la misma al tramitar y expedir el acto acusado pues limitó “los derechos fundamentales de los colombianos en cuanto a la posibilidad de elegir y ser elegidos; de constituir partidos, etc.” ya que el acto impugnado desconoce el “espíritu del Constituyente primario” que abrió canales a la ciudadanía, para que todos los sectores del país se expresaran en el campo político. En su opinión, “la institucionalización del umbral y la cifra repartidora condenan a los sectores minoritarios a desaparecer del escenario político y de participar en la competencia y conformación del poder; la exigencia del 2%.” El ciudadano finaliza este primer cargo al señalar que estos “elementos vician la tramitación del acto pues, la competencia del Congreso se encuadra en esos linderos”.

El segundo cargo del demandante se refiere a la supuesta violación de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Carta y de la ley 5 de 1992 en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2003. Para el ciudadano, todo acto legislativo “en su gestación o nacimiento tiene una serie de pasos o etapas que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez” al tenor de los artículos superiores ya citados y de la ley 5 de 1992 que “son extensivos a los actos legislativos por expreso mandato del artículo 227 ibídem.” El actor considera que en este caso no se cumplieron los ocho debates y la prueba de ello, según sus palabras, es lo siguiente:

“al segundo período se llevaron iniciativas no debatidas en el primero, como sucede con los cuatro artículos emergentes de la sesión plenaria del 16 de junio de 2003, en especial el voto preferente pues en el segundo período, no se trató en senado y menos la comisión respectiva y tampoco en la plenaria de la Cámara alta; las asignaciones de funciones al Consejo Nacional Electoral sobre escrutinios, las adiciones al umbral y cifra repartidora que hacen parte del artículo 263 y en general todos los artículos contentivos al pliego de modificaciones que no se consideraron en todos los debates; el que faculta a los Congresistas para constituir partidos y a pedir personerías Jurídicas políticas para estas colectividades con desaparición de las que los avalaron como fue la propuesta de Carlos Ignacio Cuervo y Carlos Enrique Soto”¹.

Anota el demandante que en la segunda vuelta se discutieron iniciativas que no fueron presentadas en la primera y varias de las negadas en primera fueron nuevamente consideradas. El actor no especificó cuáles fueron esas iniciativas.

El tercer cargo indica que los “Senadores y Representantes debieron declararse impedidos” pero sin precisar claramente las razones que obligaban a ese impedimento.

Finalmente, el ciudadano dice que no se discutieron los artículos 6, 7 y 8 de la reforma en el Congreso.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Fernando Henao coadyuva la demanda en lo que se refiere al párrafo del artículo 3º del Acto Legislativo 01 de 2003, al artículo 7 y al artículo 14 parcial del mismo cuerpo normativo. Considera el ciudadano que la demanda ha sido presentada en tiempo. De otro lado, recuerda el interviniente que los requisitos para la aprobación de un acto legislativo son exigentes por tratarse de una reforma a la Constitución. Cita entonces lo establecido en la sentencia C-551 de 2003. Enfatiza en el rigor del trámite y específicamente en la exigencia de los ocho debates. Así, precisa el interviniente, el artículo 375 de la Carta establece que el trámite del proyecto de acto legislativo tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Esta norma enumera también las formalidades de publicación y de mayorías y, además, determina que en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

De otro lado, el ciudadano retoma los principios de unidad de materia e identidad y encuentra que los artículos 3, 7 y 14 no respetaron estos principios. Así, en su opinión, el cambio suscitado en la segunda vuelta al párrafo del artículo 3 del proyecto de acto legislativo 01 de 2003 es un cambio sustancial que altera la esencia de lo aprobado inicialmente en primera vuelta. Considera también que el párrafo es una disposición nueva que no respeta el principio de unidad de materia ni fue debatida en primera vuelta. Para sustentar este punto, el interviniente hace alusión a las Gacetas 395 y 328 de 2003.

Respecto del artículo 7, el interviniente anota que las discrepancias surgidas entre las comisiones y las plenarias correspondían a asuntos negados por las comisiones primeras. Así, explica el ciudadano, los artículos que ataca fueron negados por la comisión primera de la Cámara de Representantes y no fueron debatidos por la plenaria en segunda vuelta, por tanto no fueron aprobados, lo cual vulnera el artículo 375 de la Carta. Agrega el interviniente que la inclusión del párrafo del artículo 7 acusado se llevó a cabo en la comisión accidental de mediación, sin que éste hubiese sido debatido anteriormente ni fuese una discrepancia.

Finalmente, el ciudadano alega que el cambio suscitado en la segunda vuelta del artículo 14 del Acto Legislativo 01 de 2003 es una transformación sustancial que altera la esencia de lo aprobado en la primera vuelta. Incluso el texto contempla una disposición nueva que no respeta el principio de unidad de materia ni fue debatida en primera vuelta.

V. INTERVENCIÓN OFICIAL

La ciudadana Ana Lucia Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita que la Corte declare la constitucionalidad del acto acusado pues cumplió con los requisitos establecidos en la Carta. Según su parecer, la iniciativa del proyecto de acto legislativo, el trámite en primera vuelta y su publicación por parte del Gobierno se encuentran en la Gaceta del Congreso 146 de 2003. Contrastados los textos del proyecto de

acto legislativo publicado por el gobierno una vez culminado el primer período de debates y el del acto final, la interviniente observa que los temas desarrollados en los artículos específicamente atacados por el actor se encuentran en ambos textos. Considera la interviniente que durante la segunda vuelta también fueron respetadas todas las normas pertinentes, pues no fueron incluidos temas nuevos. Agrega que debido a las discrepancias en los textos aprobados por las cámaras se designó una comisión de mediación cuyo informe fue aprobado con el lleno de los requisitos.

Anota la ciudadana que no se requiere que los proyectos de acto legislativo tengan el mismo texto durante los ocho debates, que es lo que al parecer pretende el actor. En su opinión, la única limitación que al respecto establece la Carta es la siguiente: lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar la misma, no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones. Por tanto no pueden introducirse temas nuevos en esa etapa del trámite. Para la interviniente, considerar que las comisiones y las plenarios no pueden modificar el texto del proyecto de acto legislativo elimina la facultad constitucional de adicionar o suprimir textos a los proyectos que vienen de la otra cámara legislativa (art. 160 C.P.). Finalmente, la representante del Ministerio considera que si se argumenta que las comisiones de conciliación sólo pueden ejercer su labor sobre la base de textos aprobados en ambas cámaras, sería desnaturalizada su función y finalidad.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3483, recibido el 11 de febrero de 2003, interviene en este proceso para solicitar que la Corte se declare inhabilitada para pronunciarse respecto de los vicios de competencia y de la acusación contra la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2003, porque la demanda no reúne los requisitos exigidos en la sentencia C-551 de 2003 para tal efecto. Además solicita que la Corte declare inexequibles el artículo 2, en lo acusado, y el parágrafo transitorio 2. Finalmente considera que los artículos 6, 7, 8 y 13, en lo acusado, son inexequibles.

El Ministerio Público estima que la acción de inconstitucionalidad respecto de los actos legislativos sólo puede versar sobre vicios de fondo cuando se cumplan las estrictas condiciones señaladas en la sentencia C-551 de 2003. Según esta sentencia, los actos reformativos de la Constitución deben cumplir los requisitos establecidos en el título XIII de la Carta, la ley 5 de 1992 y no contrariar los principios y valores fundantes de la Constitución en el sentido de sustituir o subvertir el ordenamiento superior. En este caso, explica la Vista Fiscal, el actor no señaló concretamente cómo el actual orden constitucional fue transformado por la decisión del Congreso de incluir en el acto legislativo acusado el umbral y la cifra repartidora. Ante la ineptitud sustancial de la demanda, concluye el Ministerio Público, la Corte deberá declararse inhabilitada para decidir en relación con la petición de inexequibilidad de la totalidad de este Acto Legislativo.

El Procurador considera entonces que los cargos que se encuentran estructurados en debida forma se dirigen contra los artículos 2, 6, 7, 8 y 13. El Ministerio Público estima que el artículo 7 es inexequible, tal como lo expresó en el proceso D-4935, pues había sido excluido en el segundo período en las comisiones constitucionales permanentes del Senado y la Cámara de Representantes. En cuanto al trámite de los demás artículos, luego de una descripción

detallada del mismo, destaca que algunos congresistas declararon su impedimento, asunto resuelto oportunamente como consta en la Gaceta 356 de 2003. Así se constata un hecho contrario al afirmado por el demandante.

Posteriormente, la Vista Fiscal hace una reflexión sobre el trámite de los proyectos de acto legislativo para concluir que la exigencia de los ocho debates conduce a solicitar la inexecutable de los artículos acusados que no cumplieron con ese requisito. Examinado el artículo 2, la Procuraduría anota que éste cumplió los requisitos. Pero el parágrafo transitorio 2 fue introducido en la segunda vuelta. Al respecto anota el Ministerio Público que ello no genera inconstitucionalidad pues no altera sustancialmente el contenido del artículo 2, sólo lo complementa y enriquece.

Sobre los artículos 6 y 8, observa el Procurador que, luego de haber sido aprobados en primera vuelta, no fueron aprobados durante el quinto y sexto debates, es decir en el desarrollo de las discusiones de la comisión y la plenaria del Senado de la República en segunda vuelta. Estos artículos se introdujeron nuevamente en la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, siendo aprobados tanto en ésta como en la Plenaria de dicha Corporación. Así, al no haber aprobación por ambas cámaras, fueron objeto de conciliación. El artículo 13 sólo se introdujo en el cuarto debate, es decir, en la plenaria de la Cámara en primera vuelta, y por ende fue objeto de conciliación. El Ministerio Público considera que las comisiones de conciliación no pueden aprobar un texto que ha sido excluido por la comisión y la plenaria de una de las cámaras. Según su parecer, la obligación de que los proyectos de acto legislativo sean sometidos a ocho debates no se puede suplir con la aprobación del contenido de un acta de conciliación, pues ello desconoce el principio democrático.

Descendiendo a las normas concretas, anota la Procuraduría que el artículo 13, en lo relacionado con la cifra repartidora, fue excluido en el quinto debate que se surtió en el Senado de la República, pero fue aprobado en el sexto debate por la plenaria del Senado. La supresión fue el resultado de un acuerdo entre distintos sectores del Senado que implicaba la exclusión de los artículos que hacían parte del referendo. Considera la Vista Fiscal que el artículo 160 constitucional -introducción de modificaciones durante el segundo debate- no era aplicable pues esa norma no se aplica cuando se trata "de artículos negados, no aprobados o rechazados expresamente por la respectiva comisión" ya que en esos eventos, el Reglamento del Congreso "es claro al señalar que cuando la plenaria decida incorporar un artículo negado por la respectiva Corporación, éste deberá remitir el proyecto, en este caso el artículo a la comisión para su reconsideración".

Además, en su opinión, por ser un acto legislativo multitemático, cada precepto que desarrolle temas diversos requiere aprobación como si se tratase de un único acto, pues de lo contrario no sería respetado el principio de unidad de materia.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia y caducidad de la acción

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda contra el Acto Legislativo No. 01 de 2003, en virtud del artículo 241 numeral 1º de la Carta, ya que el

cuerpo normativo acusado es un acto reformativo de la Constitución.

2- De acuerdo con lo prescrito en el artículo 379, las demandas de inconstitucionalidad contra los actos legislativos caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación de la respectiva reforma. Comienza pues la Corte por determinar si la acción fue presentada en tiempo, pues de ello depende la posibilidad de estudiar los cargos planteados por el actor.

3- Observa la Corte que el Acto Legislativo 01 de 2003 fue publicado el 03 de julio de 2003 y esta demanda se presentó el 30 de septiembre del mismo año. La acción fue presentada en tiempo, razón por la cual la Corte procederá a estudiar los planteamientos de la demanda. Pero antes de hacerlo deberá referirse a un asunto previo: la existencia de cosa juzgada respecto del artículo 7º aquí demandado.

Existencia de cosa juzgada constitucional en relación con el artículo 7 acusado.

4- El artículo 7º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 fue demandado en esta oportunidad. Sin embargo, la Corte Constitucional, en sentencia C-372 de 2004, declaró inexecutable esta norma. En consecuencia, sobre el artículo 7º acusado existe cosa juzgada constitucional, toda vez que ya fue estudiado por esta Corporación y declarado inexecutable. La Corte se estará a lo resuelto en la sentencia precitada.

Los cargos de la demanda y su posible ineptitud.

Uno de los intervinientes coadyuva parcialmente la demanda, pues considera que el párrafo del artículo 3º, el artículo 7º y un aparte del 14 son inconstitucionales. Para sustentar esa coadyuvancia, este interviniente describe en detalle la forma de aprobación de esos artículos y las razones por las cuales, según su parecer, habrían desconocido el procedimiento de reforma constitucional. Otra de las intervenciones considera que el acto legislativo demandado cumplió con todos los requisitos establecidos por la Constitución para ser aprobado, pues contó con las mayorías y respetó la única prohibición constitucional relativa a la imposibilidad de debatir en la segunda vuelta aspectos no presentados en la primera.

La Vista Fiscal, por su parte, estima que la Corte debe inhibirse en lo que se refiere a los cargos contra todo el cuerpo normativo pues éstos no fueron debidamente sustentados. De otro lado, estima que el artículo 2º es executable pero que los artículos 6º, 7º, 8º y 13 son inexecutables por no haber surtido los ocho debates exigidos por la Constitución.

6- Conforme a lo anterior, la presente demanda parece plantear cuatro tipos distintos de cargos, que son: (i) el supuesto exceso en ejercicio de las competencias del Congreso como ente reformador de la Constitución; (ii) la inconstitucionalidad de la totalidad del acto legislativo 01 de 2003 por supuestos vicios de trámite; (iii) la inconstitucionalidad de los artículos 6º y 8º por no haber sido discutidos en el Congreso; y (iv) la existencia de irregularidades debido a los impedimentos que no fueron oportunamente presentados por los congresistas. Sin embargo, antes de entrar a examinar esos cargos, es necesario que la Corte examine si dichas acusaciones fueron debidamente formuladas. En efecto, no sólo el Procurador solicita a la Corte que se inhiba de estudiar los dos primeros cargos, por demanda

inepta, sino que la lectura atenta del breve escrito del actor muestra que la formulación de las acusaciones puede no ser lo suficientemente precisa para permitir un examen de constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2003. Comienza pues la Corte por estudiar si la demanda contra este acto reformativo de la Constitución fue realmente presentada en debida forma, para lo cual recordará brevemente los requisitos generales que debe reunir toda demanda ciudadana, para luego analizar si cada cargo fue o no adecuadamente formulado.

Requisitos de las demandas presentadas ante la Corte Constitucional.

7- El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos que debe contener toda demanda de inexecutable. Así, el numeral tercero prescribe como una carga del ciudadano que accede a la administración de justicia en esta instancia, la necesidad de invocar las razones por las cuales considera que una norma es contraria a la Constitución, y el numeral 4° determina que el ciudadano debe señalar el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando ello sea pertinente.

8- Esta Corporación ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el primer requisito mencionado anteriormente, en el sentido de advertir que si bien es cierto que la acción pública de inexecutable no está sometida a mayores rigorismos y en su ejercicio debe prevalecer la informalidad², también lo es que no pueden admitirse demandas indeterminadas o carentes de motivación razonable³. En este sentido, el derecho político de presentar de acciones públicas exige cierta carga mínima de argumentación que permita generar una verdadera controversia constitucional.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha recalado también que, para que la demanda sea admisible, el cargo debe ser concreto y constitucionalmente relevante. Este concepto está determinado por ciertos criterios que fueron resumidos, entre otras, por la sentencia C-621 de 2001, que precisó que “el concepto de la violación comprende no sólo citar las normas constitucionales violadas ni afirmar que determinada ley es contraria a la Constitución, sino ante todo manifestar las razones específicas, inteligibles, pertinentes y suficientes para iniciar, al menos, un análisis que conduzca a desvirtuar la presunción de constitucionalidad.”

De lo dicho se desprende que la Carta exige del ciudadano un deber mínimo de diligencia, con el fin de que esta Corte pueda cumplir adecuadamente sus funciones, ya que, tal y como se ha señalado en diversas sentencias⁴, no corresponde a esta Corporación revisar oficiosamente las leyes, ni los actos reformativos de la Constitución sino examinar aquellas normas que han sido efectivamente demandadas por los ciudadanos. Lo contrario implicaría no sólo estar utilizando recursos estatales inadecuadamente para una labor que no beneficia a ninguna persona, sino que conllevaría a que, eventualmente, la respectiva sentencia resulte inhibitoria por inepta demanda.

9- La Corte también ha establecido que el control constitucional de los actos legislativos es rogado, razón por la cual le está vedado revisar oficiosamente estos cuerpos normativos⁵. Ese carácter estrictamente rogado del examen constitucional de los actos legislativos deriva no sólo de que dichas reformas constitucionales no son objeto de un control automático sino además del hecho de que la Carta prevé un término de caducidad de un año para las

demandas dirigidas contra todo acto reformativo de la Constitución (CP art. 379). En ese contexto, si bastara que el actor mencionara un vicio específico que pudiera tener un acto legislativo para que la Corte estuviera compelida a examinar integralmente esa reforma constitucional, entonces las finalidades del término de caducidad previsto por la Carta en estos eventos no se cumplirían, pues la reforma podría ser declarada inexecutable por un cargo que nunca fue formulado por ningún ciudadano dentro del año siguiente a la promulgación de la reforma.

10- De otro lado, los actos reformativos de la Constitución pueden demandarse sólo por vicios de procedimiento en su formación, lo cual incluye, tal y como esta Corte lo ha señalado, vicios de competencia, en particular cuando se ataque la reforma por implicar una eventual sustitución de la Constitución vigente⁶. Así, el ciudadano puede intentar demostrar la sustitución del ordenamiento constitucional o alegar la existencia de un vicio en el trámite del acto. En ambos casos, debido a la existencia de un término de caducidad, que muestra la intención del Constituyente de no sólo dar firmeza a las reformas constitucionales sino también de sustraer esos actos de un control integral y automático por la Corte, el ciudadano debe entonces concretar y especificar con claridad, y no de manera genérica, el cargo constitucional, esto es, debe señalar (i) cuál fue el vicio de trámite en que incurrió el Congreso, o (ii) por qué hubo o no un vicio de competencia, que pudo llegar incluso a determinar una sustitución de la Constitución.

Ahora bien, en el presente caso, la demanda parece formular acusaciones en estos dos ámbitos, pues el ciudadano sugiere que el Congreso desbordó su competencia como poder constituyente derivado (cargo 1) o incurrió en graves vicios de trámite (cargos 2, 3 y 4). Por consiguiente, entra la Corte a examinar más detalladamente las exigencias que debe cumplir una demanda ciudadana cuando los cargos se fundan ya sea en vicios de competencia o ya sea en vicios de trámite. Sin embargo, como se verá a continuación la formulación de los cargos no cumple estos requisitos mínimos.

La ineptitud del cargo por exceso del poder de reforma por sustitución de la Constitución.

11- Observa la Corte que el cargo de la demanda dirigido contra la totalidad del Acto Legislativo apunta a señalar la restricción indebida de los derechos políticos de los ciudadanos. Para el actor el Congreso limitó los derechos fundamentales de los ciudadanos a elegir y ser elegidos, constituir partidos, entre otros, a través de la institucionalización del umbral y la cifra repartidora.⁷

Según el Procurador, el actor no estructuró debidamente los cargos contra la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2003, específicamente, en cuanto a las competencias del Congreso para reformar la Constitución.

12- Los argumentos del actor obviamente no encajan dentro de los parámetros que gobiernan el enjuiciamiento de la constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, en la medida en que no se orientan a establecer que se ha desconocido una norma constitucional que fije la competencia del poder de reforma, dado que ninguna disposición de la Carta impide que el poder de reforma adopte restricciones orientadas a hacer efectivos ciertos derechos, en este caso el ejercicio de algunos derechos políticos. Tampoco cabe señalar que la pretensión consiste en que se está desconociendo una cláusula

de intangibilidad constitucional, dado que ellas no existen en la Constitución. Finalmente, el vicio de competencia no puede entenderse referido a una sustitución de la Constitución, puesto que ninguna argumentación presenta el actor en esa dirección, pues la demanda se limita a señalar que se han restringido ciertos derechos, pero sin indicar por qué efectivamente existe una restricción y en qué medida ésta desborda el poder de reforma.

En efecto, no es claro que la introducción del umbral o de la cifra repartidora pueda ser automáticamente considerada como una limitación de los derechos políticos, ya que esas figuras únicamente alteran la fórmula de escrutinio, esto es, la manera como los votos se transforman en curules, pero sin introducir restricciones directas a los derechos políticos de los ciudadanos. Por consiguiente, si el ciudadano quería atacar la reforma debido a la introducción de esos mecanismos electorales, debió claramente mostrar que existía una radical limitación o eliminación de ciertos derechos constitucionales que el Congreso, como poder constituyente derivado, no podía llevar a cabo por implicar una sustitución de la Constitución.

13- Con base en las razones anteriores, la Corte deberá declararse inhibida para pronunciarse sobre el primer cargo de la demanda referido a la inexequibilidad del acto legislativo 01 de 2003, por el exceso de competencia del Congreso como reformador de la Carta. Pasa ahora la Corte a estudiar los otros cargos fundados en eventuales vicios de procedimiento en la formación del acto legislativo. Para hacerlo, este Tribunal resumirá las exigencias que el ordenamiento impone a este tipo de acusaciones.

La necesaria precisión de las acusaciones por vicios de trámite de un acto legislativo.

14- Los otros tres cargos contra el Acto Legislativo son por supuestos vicios de procedimiento, por lo cual debe la Corte referirse al punto relacionado con la falta de mención del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, así como la omisión en el señalamiento del trámite seguido por las normas acusadas.

15- Como la Corte es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución “cualquiera sea su origen y sólo por vicios de procedimiento en su formación” (art. 241 C.P.) es menester que el ciudadano enuncie el trámite que considera vulnerado. Así, la sentencia C-131 de 1993 determinó que este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de trámite. Por tanto, si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido arribar a tal juicio. Luego si el demandante conoce el procedimiento regular que la norma atacada supuestamente no cumplió, se le pide simplemente que diga cuál es tal procedimiento y demuestre por qué la disposición acusada lo ha incumplido. Es necesario entonces que el ciudadano señale cuál es el procedimiento que debió seguir el acto y cómo se incumplió. Esta exigencia no se satisface haciendo un listado genérico de normas infringidas. Es indispensable que el demandante precise mínimamente no sólo cuál fue el artículo específico de la reforma constitucional que incurrió en un vicio de procedimiento sino cuál fue concretamente ese vicio de procedimiento.

16- El anterior requisito no es excesivo ni desvirtúa el carácter público e informal de la acción pública de inconstitucionalidad, pues si el actor considera que el trámite del acto reformativo de la Constitución fue incumplido, es porque conoce el trámite impuesto por la Carta y el seguido por las normas acusadas, lo cual implica que entiende el contenido y alcance de las normas que se ocupan del procedimiento de formación de los actos legislativos y que conoce el trámite seguido por los textos acusados. No basta entonces un enunciado indeterminado sobre la violación del procedimiento constitucional como acusación contra un acto legislativo. Deben ser citadas las normas constitucionales violadas y debe ser descrita la manera como el procedimiento seguido las ha quebrantado.

No es entonces suficiente afirmar que todo el acto o que todo un tema fue tramitado indebidamente. Y es que conviene recordar que los actos reformativos de la Constitución pueden ser multitemáticos y los temas pueden estar presentes en diversos artículos. Incluso, debido a la complejidad de los temas que se incluyen en la Constitución, cada uno de sus artículos puede contener diversas proposiciones normativas y referirse a materias especiales y, en cierta medida, distintas. No basta entonces con enunciar temas o artículos, pues bien puede ocurrir que los temas se encuentren en diversos artículos o que éstos traten distintos temas. Se requiere que se haga un señalamiento, con una mínima precisión, tanto de los temas como de los artículos que el actor considera indebidamente tramitados, pues sólo así puede determinarse con exactitud el procedimiento adelantado, lo cual, a su vez, permite visualizar la presencia de una violación en el procedimiento, sin que la Corte deba realizar una revisión oficiosa de la regularidad de todo el procedimiento de aprobación del acto legislativo demandado, para lo cual, como ya se explicó, carece de competencia.

En efecto, esta Corporación, en los estrictos y precisos términos de los artículos 241 y 379 de la Carta, sólo tiene competencia para examinar las demandas ciudadanas contra esos actos reformativos, y la presentación de una demanda implica, como esta Corte lo ha dicho en innumerables oportunidades, que el demandante cumpla no sólo formalmente sino también materialmente con los requisitos mínimos de una demanda⁸. En relación con un cargo por vicio de trámite implica señalar, como lo establece el artículo 2° numeral 4° del Decreto 2067 de 1991, cuál fue el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado que fue desconocido. Esta Corte explicó la lógica de ese requerimiento en los siguientes términos:

“El sentido del control por vicios de forma es el de permitir a los ciudadanos, particularmente a quienes han estado próximos a los debates parlamentarios, la oportunidad de plantear ante la Corte las deficiencias en el trámite de un proyecto que en su concepto tengan como consecuencia la inconstitucionalidad del mismo. Ello implica que el ciudadano interesado ha detectado el posible vicio y estructura en torno al mismo un cargo de inconstitucionalidad. No se atiende a esta filosofía cuando quien ha sido opositor de un proyecto aprobado por el Congreso pretende, simplemente, librar una última batalla en la instancia del control constitucional, estructurando un cargo débilmente sustanciado, pero con la expectativa de que el juez constitucional, de oficio proceda a una revisión integral sobre la corrección del trámite del proyecto⁹ (subrayas no originales).”

Vistos los requisitos que deben cumplir este tipo de demandas, pasa la Corte a estudiar los cargos restantes planteados por el actor.

La ineptitud de los cargos por vicios de trámite.

17- El ciudadano alega que todo el acto legislativo 01 de 2003 es inconstitucional pues los artículos que lo integran no cumplieron la exigencia constitucional de los ocho debates. Además, considera que los artículos 6 y 8 no fueron discutidos y que los congresistas debieron declararse impedidos.

18- Una vez revisados los argumentos de la demanda, a juicio de esta Corte, ésta no cumple con las exigencias ya mencionadas. Así, el demandante no reconstruye, ni siquiera en forma mínima, el trámite de cada uno de los temas y de los artículos que integran este cuerpo normativo, que según su parecer, vulneraron la Carta. Simplemente se limita a afirmar el incumplimiento de un listado de normas constitucionales y legales (ley 5 de 1992) sin presentar un argumento claro y conciso al respecto. La falta de especificidad en los cargos por vicios de forma impide que este Tribunal se pronuncie al respecto, pues como ya había sido anotado, la Corte no puede ejercer un control oficioso sobre estas materias, pues ello iría en contra de las disposiciones constitucionales (art 241 C.P.). Como ya se había anotado, esta es la consecuencia obligada del carácter rogado del examen constitucional de los actos legislativos. Así, éste surge de la necesidad de una demanda ciudadana, es decir que la imposibilidad de un control automático y del hecho de que la Carta prevé un término de caducidad de un año para la presentación de estas demandas (CP art. 379). Este término evita que una reforma constitucional de este tipo pueda ser declarada inexecutable por un cargo que nunca fue formulado por ningún ciudadano dentro del tiempo indicado por la Constitución.

19- Con todo, podría decirse que el actor especificó sus cargos por vicios de forma en algunos asuntos puntuales. Así, el demandante se refiere al voto preferente, a las asignaciones de funciones al Consejo Nacional electoral sobre escrutinios, a las adiciones al umbral y la cifra repartidora que hacen parte del artículo 263 y a la facultad de los congresistas para constituir partidos y pedir personerías jurídicas. Pero la exposición del demandante no es clara. No es posible determinar con facilidad si el ciudadano está atacando los artículos que demanda o si se trata de un listado temático que intenta ilustrar, a través de ejemplos, los vicios de trámite de todo el acto legislativo en virtud de una posible unidad de éste con los temas referidos.

Una lectura atenta de la demanda permite descubrir que se trata de ejemplos sobre los vicios de trámite. Incluso este párrafo hace parte del primer vicio de trámite según el esquema de la demanda planteado por el actor.¹⁰ Así, estos ejemplos no constituyen un cargo distinto del dirigido contra todo el cuerpo normativo y por ende no activan la competencia de la Corte pues la argumentación es deficiente. Y aunque se entendiera como un cargo distinto, la demanda tampoco reuniría los requisitos, pues se trata de enunciados generales que no muestran el trámite que debió seguirse ni el que efectivamente se adelantó.

20- Para esta Corte, el actor se limitó a enunciar temas genéricos, pero ni siquiera intentó mostrar los artículos correspondientes en los que se encontraban incorporados, lo cual impide determinar cuáles son los preceptos realmente acusados. Además, el ciudadano no indica con una mínima claridad cómo fue vulnerado el procedimiento de reforma constitucional. Este Tribunal también observa que no hay un mínimo principio de prueba

sobre el trámite seguido en el Congreso.

Ahora bien, esas pruebas pueden ser fácilmente reunidas, pues se trata de documentos públicos. Como es bien sabido, el curso del trámite legislativo es consignado en la Gaceta del Congreso, la cual se encuentra disponible al público en diferentes medios. La exigencia de estas pruebas no es entonces excesiva, y tampoco lo es requerir un estudio de estos documentos, pues ya que son documentos públicos, cualquier ciudadano puede acceder a ellos. Incluso el actor anexó algunas Gacetas del Congreso para tratar de ilustrar su acusación, pero como ya se ha dicho, los demandantes en este tipo de procesos deben analizar el procedimiento a fin de determinar la competencia de la Corte en virtud del carácter rogado del control constitucional de estos actos. Por ello encuentra la Corte que el actor no desarrolló la carga cualificada de señalar, explicar y demostrar los vicios de procedimiento en el trámite del acto legislativo 01 de 2003.

21- Podría pensarse que se le está exigiendo al ciudadano una carga desproporcionada que se opone el concepto de acción pública. Al respecto debe esta Corte anotar que se trata del estudio de un procedimiento público, con base en documentos públicos y respecto de normas que todo ciudadano tiene la carga de conocer, si desea argumentar que el procedimiento de reforma fue vulnerado. Tan es así, que uno de los ciudadanos intervinientes en este proceso mostró la diligencia que la Corte echa de menos en el demandante. Así, el interviniente determinó las normas respecto de las cuales coadyuvaba la demanda e hizo un seguimiento preciso y analítico del trámite legislativo a través de la transcripción de algunas Gacetas con su correspondiente cita. Esto demuestra que la carga exigida al ciudadano demandante no es irrazonable ni desproporcionada, pues no sólo intenta respetar los preceptos constitucionales en cuanto a la competencia de la Corte Constitucional, sino que su complejidad no es insalvable por cualquier ciudadano.

22- A pesar de que el ciudadano interviniente estructuró el análisis correctamente, la Corte no puede pronunciarse sobre los cargos de la demanda que fueron coadyuvados en su intervención. La sentencia C-1256 de 2001 precisamente tuvo que estudiar un caso en donde la demanda era inepta, por la falta de precisión en el cargo constitucional, pero en cierta medida ese defecto resultó corregido por una intervención ciudadana que precisó adecuadamente el cargo. Sin embargo, la citada sentencia C-1256 de 2002 determinó que si la demanda inicial no cumple los requisitos, por ausencia de un cargo concreto de constitucionalidad, es necesario emitir un pronunciamiento inhibitorio, aún cuando la demanda haya sido admitida y la intervención de otro ciudadano concrete la acusación y sienta las bases del debate constitucional, ya que esa intervención “no puede subsanar las inconsistencias, so pena de afectar desproporcionadamente el debido proceso constitucional, el real y efectivo acceso a la justicia, la democracia participativa, y el ejercicio y control del poder político”. Así, la litis se traba con uno de los extremos poco definido pues los cargos no han sido precisados, lo cual desconocería el debido proceso constitucional.

23- Esta situación es aún más grave en los casos de demandas contra actos legislativos por cuanto en estos eventos existe un término de caducidad preclusivo (CP art. 379). Por consiguiente, si se permitiera que una intervención ciudadana pudiera concretar los cargos defectuosos de la demanda, entonces la Corte estaría permitiendo la vulneración del término de caducidad, pues la demanda inepta podría haber sido presentada dentro del año previsto

por la Carta, pero la intervención correctora, que sería en el fondo la verdadera demanda, podría haber ocurrido una vez transcurrido ese plazo. La Corte se estaría entonces pronunciando sobre un cargo que fue presentado con posterioridad al vencimiento del término de caducidad.

Por ello la Corte concluye que el cargo general contra la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2003 no fue debidamente formulado y esta Corporación deberá inhibirse de conocerlo, por carencia de competencia.

24- Los argumentos anteriores resultan aplicables a los demás cargos. Así, el actor considera que los artículos 6º y 8º no fueron discutidos en el Congreso y que algunos Congresistas debieron declararse impedidos. Sin embargo, la demanda no especificó el trámite concreto que los artículos 6º y 8º habrían vulnerado, ni tampoco determinó los artículos respecto de los cuales los Congresistas tenían que declararse impedidos, ni las razones por las cuales debieron haberlo hecho. No existe entonces un marco sobre el cual la Corte pueda determinar su competencia. Como el actor no fue específico en su demanda, el señalamiento general de un supuesto vicio no puede tenerse en cuenta como cargo pues, como ya ha sido establecido, el control de constitucionalidad de los actos legislativos es de carácter rogado¹¹.

25- Conforme a lo anterior, a pesar de que la demanda fue inicialmente admitida por ajustarse en apariencia a los requisitos fijados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, la Corte procederá, como lo ha hecho en otras oportunidades, a declararse inhibida para emitir decisión de fondo por existir ineptitud sustancial de la demanda en la formulación de los distintos cargos¹².

VIII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-372 de 2004 que declaró inexecutable el artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Segundo.- INHIBIRSE para proferir decisión de fondo en relación con los cargos presentados, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores MARCO GERARDO MONROY CABRA y ALVARO TAFUR GALVIS, no firman la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizados por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-572/04

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance de la metodología minimalista/DECISION JUDICIAL-Alcance de la metodología del minimalismo

La Corte adoptó en esta sentencia una metodología, si se quiere minimalista, según la cual los jueces deben, en lo posible, pronunciarse únicamente sobre aquellos aspectos que sean necesarios para tomar la decisión del caso, sin entrar a analizar otros temas, sobre todo si se

trata de asuntos polémicos en torno a los cuales es difícil alcanzar un consenso. Este minimalismo en general se justifica pues la labor de los jueces consiste en decidir numerosos casos, en plazos razonables, y con información y recursos limitados, por lo que no parece razonable ni prudente que los miembros de un tribunal plural se embarquen en disquisiciones teóricas complejas, cuando éstas no sean necesarias para decidir concretamente el asunto específico debatido. Sin embargo, esta autorrestricción metodológica, que es en general razonable, no debe ser exagerada, pues si el estudio de un tema no es indispensable para tomar la decisión concreta, pero se encuentra ligado al caso y es de todos modos muy importante, por su función comunicativa y pedagógica frente a los demás operadores jurídicos, debería, en ciertos eventos, ser objeto de estudio por los jueces, y en especial por los órganos de cierre, como el tribunal constitucional.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Temas que ameritaban ser estudiados por su importancia (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Requisitos a cumplir/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Exigencias más estrictas/COMPETENCIA DEL PODER DE REFORMA EN MATERIA DE ACTO LEGISLATIVO, REFERENDO Y ASAMBLEA CONSTITUYENTE (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Exigencias cualificadas (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Límites de competencia (Aclaración de voto)

La Carta ha establecido dos límites a la competencia de la Corte en estos asuntos: un límite material y un límite temporal. El primero surge del artículo 241 numeral 1, según el cual la Corte podrá decidir sobre demandas presentadas por los ciudadanos contra actos reformativos de la Constitución sólo por vicios de procedimiento en su formación. El segundo se encuentra en el artículo 379 de la Carta, que establece que las demandas contra actos reformativos de la Constitución caducan en el término de un año desde la promulgación del respectivo acto.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter rogado/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Cargo debe ser más concreto y específico/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION-Objetivo de la caducidad (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Cargo genérico no es suficiente (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE REFORMA CONSTITUCIONAL-Cuestiones a analizar por la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

REFORMA DE LA CONSTITUCION-Mecanismos distintos (Aclaración de voto)

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Distintos grados de competencia (Aclaración de voto)

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Competencia es diversa/REFORMA DE LA CONSTITUCION-Procedimientos distintos/PROHIBICION DE SUSTITUCION EN REFORMA DE LA CONSTITUCION-Alcance de la operancia respecto de los distintos procedimientos de reforma/PROHIBICION DE SUSTITUCION EN REFORMA DE LA CONSTITUCION-Opera esencialmente respecto del referendo (Aclaración de voto)

La competencia del poder de reforma es diversa según que se base en los distintos procedimientos de reforma previstos por la Carta. En efecto, el artículo 374 de la Constitución, prevé tres posibilidades de reforma constitucional. En tales circunstancias, considero que la tesis de la prohibición de sustitución, tal y como fue desarrollada por la sentencia C-551 de 2003, opera esencialmente frente a uno de los procedimientos agravados de reforma constitucional, como es el referendo, pero que dicha doctrina debe ser ajustada en relación con los otros dos procedimientos de reforma previstos por la Carta, a saber, el acto legislativo y la asamblea constituyente, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de esas vías.

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Límites competenciales (Aclaración de voto)

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Mayores argumentos a favor de la existencia de límites materiales (Aclaración de voto)

Los argumentos de la Corte a favor de la existencia de límites materiales al poder de reforma, si bien son vigorosos, y tal vez suficientes, hubieran podido ser apoyados con otros elementos, que no sólo refuerzan la tesis de la Corte sino que además ayudan a delimitar el alcance de la competencia del poder de reforma en las distintas vías. Y es que creo que existen otros argumentos lógicos, históricos, funcionales y de derecho internacional que refuerzan esa tesis.

PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Límite general/PROHIBICION DE SUSTITUCION EN PODER DE REFORMA DE LA CONSTITUCION-Es máxima (Aclaración de voto)

El límite general al poder de reforma es el respeto a la intangibilidad de la estructura básica de la Constitución. Y por ello el Congreso, como poder de reforma "ordinario", que actúa por vía de acto legislativo, sin contar con la participación directa de la ciudadanía, no puede entonces alterar la estructura básica ni el contenido esencial de la Constitución; un acto legislativo puede variar aquellas regulaciones constitucionales, que no impliquen una alteración de la identidad política de la Carta, como un todo considerado. En estos casos, la prohibición de sustitución que recae sobre cualquier poder de reforma es máxima, lo cual significa que el acto legislativo no sólo no puede sustituir la Constitución vigente sino que tampoco puede entrar a regular aspectos parciales de su estructura básica.

Las vías extraordinarias de reforma constitucional (referendo y asamblea constituyente) cuentan, en desarrollo del principio de soberanía popular, con la participación ciudadana. Por ello, a pesar de que es claro que el poder de reforma se encuentra limitado por la prohibición de afectar la estructura básica de la Constitución, considero que por las vías extraordinarias de reforma constitucional (referendo y asamblea constituyente) es posible entrar a modificar incluso la estructura básica de la Constitución, pues la aprobación ciudadana de esas modificaciones implica una cierta intervención del poder constituyente originario pero, por

paradójico que parezca, de manera institucionalizada. Esta situación obviamente no implica que el pueblo pierda la plenitud de su poder constituyente pues éste, como soberano, conserva latente esa potencia; pero la Carta de 1991, con el fin de prevenir al máximo una ruptura de la continuidad jurídica, intenta institucionalizar parcialmente esta intervención extraordinaria del poder constituyente, autorizando cambios radicales, incluso de la estructura básica, siempre y cuando éstos se realicen por los procedimientos reforzados y con participación ciudadana: referendo y asamblea constituyente.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Viabilidad de cargo consistente en la restricción del contenido esencial de un derecho fundamental (Aclaración de voto)

Un cargo contra un acto legislativo por restringir el contenido esencial de un derecho fundamental es viable, por cuanto el Congreso habría desbordado su competencia como poder constituyente derivado.

1.- Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, procedo a sustentar la aclaración de voto que manifesté en la Sala Plena del día ocho (08) de junio de 2004, respecto de la sentencia C-572 de 2004. En dicha providencia, la Corte resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-372 de 2004, que declaró inexecutable el artículo 7 del Acto Legislativo 01 de 2003, e inhibirse para proferir decisión de fondo en relación con los cargos presentados, por ineptitud sustantiva de la demanda. Comparto la decisión adoptada así como los fundamentos que la sustentaron. Sin embargo, considero que la sentencia debió entrar en el análisis de dos temas que se encontraban estrechamente vinculados a los cargos de la demanda. Esos asuntos, si bien no eran estrictamente indispensables para el fallo, eran relevantes, por su importancia jurídica en casos semejantes, por lo que debieron ser examinados en la sentencia.

2- La Corte consideró que el estudio de esos dos aspectos no era necesario para llegar a la conclusión de que la decisión debía ser inhibitoria, por lo que no procedía entrar a su examen. La Corte adoptó en esta sentencia una metodología, si se quiere minimalista, según la cual los jueces deben, en lo posible, pronunciarse únicamente sobre aquellos aspectos que sean necesarios para tomar la decisión del caso, sin entrar a analizar otros temas, sobre todo si se trata de asuntos polémicos en torno a los cuales es difícil alcanzar un consenso. Este minimalismo en general se justifica pues la labor de los jueces consiste en decidir numerosos casos, en plazos razonables, y con información y recursos limitados, por lo que no parece razonable ni prudente que los miembros de un tribunal plural se embarquen en disquisiciones teóricas complejas, cuando éstas no sean necesarias para decidir concretamente el asunto específico debatido¹³.

3- Desde un enfoque minimalista, como el que parece haber acogido la Corte en esta ocasión, los jueces no deben entonces estudiar los puntos que no sean estrictamente necesarios para resolver un caso, y por ello parecería adecuado haber excluido los asuntos que no eran indispensables para sustentar la inhibición. Sin embargo, esta autorrestricción metodológica, que es en general razonable, no debe ser exagerada, pues si el estudio de un tema no es indispensable para tomar la decisión concreta, pero se encuentra ligado al caso y es de todos modos muy importante, por su función comunicativa y pedagógica frente a los

demás operadores jurídicos, debería, en ciertos eventos, ser objeto de estudio por los jueces, y en especial por los órganos de cierre, como el tribunal constitucional. Por ejemplo, supongamos que exista un tema que fue suscitado por la controversia planteada al juez, pero cuyo examen no sea estrictamente indispensable para resolver el caso; sin embargo, puede ser un tema que por su novedad haya generado enorme incertidumbre jurídica; en una situación de esa naturaleza puede ser importante que los jueces aclaren el tema, no sólo para prevenir posibles conflictos futuros sino para conferir la mayor coherencia posible al ordenamiento jurídico. En esos eventos, y otros semejantes, es razonable entonces que los órganos de cierre, como la Corte Constitucional, se esfuercen por aclarar esos puntos, aunque no sean estrictamente necesarios para decidir la controversia, puesto que la función de esos altos tribunales no es sólo decidir un caso particular sino también unificar la interpretación de la Constitución y orientar a los operadores jurídicos y a los ciudadanos.

4- En el presente caso, considero que no era estrictamente indispensable entrar a estudiar si existen o no requisitos especiales de las demandas contra actos legislativos, ni si la competencia del poder de reforma en los referendos y los actos legislativos es la misma, puesto que en todo caso, la conclusión hubiera sido idéntica: la demanda era inepta y el pronunciamiento de la Corte tenía que ser inhibitorio. Sin embargo, esos dos temas ameritaban ser abordados por la Corte, principalmente por dos razones. La primera de ellas es que la Corte debe indicar a los ciudadanos, quienes eventualmente podrán ejercer su derecho como demandantes contra actos legislativos, cuáles son los requisitos que deben cumplir estas demandas, en especial si éstas tienen algunas exigencias más estrictas, como creo que efectivamente sucede. En segundo lugar, convenía que la Corte se pronunciara sobre siguiente tema: ¿la competencia del poder de reforma es idéntica cuando es ejercida por la vía del acto legislativo que cuando es desarrollada por referendo o por asamblea constituyente? Considero igualmente que este segundo interrogante, que tenía que ver con el cargo de la demanda, debió ser abordado por la Corte en la presente oportunidad, pues las dos sentencias que han estudiado el tema de la competencia del poder de reforma¹⁴ no han analizado si dicha competencia es idéntica en las tres vías de reforma constitucional previstas por la Carta. Aclarar ese punto es entonces importante para que el Congreso conozca los alcances de su competencia cuando obra como poder de reforma.

5- Por todo lo anterior, la ponencia que presenté originariamente abordaba esos dos aspectos. La Corte consideró que no eran pertinentes, por no ser indispensables para la decisión del caso, por lo que decidió suprimir esos fundamentos jurídicos de la sentencia. Respeto esa determinación, pero no la comparto. Y por ello consideré pertinente aclarar el voto para precisar esos dos aspectos, como lo haré a continuación.

Los requisitos especiales de las demandas contra actos reformativos de la Constitución.

6.- Como ya lo había anotado, en mi opinión, las demandas contra actos reformativos de la Constitución tienen unas exigencias cualificadas. Para precisar más concretamente los requisitos que debe cumplir específicamente una demanda contra un acto legislativo, conviene recordar que la Carta ha establecido dos límites a la competencia de la Corte en estos asuntos: un límite material y un límite temporal. El primero surge del artículo 241 numeral 1, según el cual la Corte podrá decidir sobre demandas presentadas por los ciudadanos contra actos reformativos de la Constitución sólo por vicios de procedimiento en

su formación. El segundo se encuentra en el artículo 379 de la Carta, que establece que las demandas contra actos reformativos de la Constitución caducan en el término de un año desde la promulgación del respectivo acto.

7.- Estos dos límites, y en especial el término de caducidad, cualifican el carácter rogado del control constitucional sobre este tipo de actos. Así, frente a actos reformativos de la Constitución, el cargo debe ser más concreto y específico que en otros asuntos, porque de lo contrario podría violarse el objetivo de la caducidad. La caducidad pretende limitar en el tiempo la posibilidad de demandar actos reformativos de la Constitución a fin de otorgar estabilidad a estas reformas, sin dejar de lado el derecho político que les asiste a los ciudadanos para demandar la inconstitucionalidad de tales actos. La finalidad de este principio es evitar que una demanda genérica por vicios de forma o de competencia, que no contenga mayor análisis, imponga a la Corte el ejercicio de un control integral y automático de los actos reformativos de la Constitución, cuando la Carta establece que dicho control deriva de una demanda ciudadana, presentada en un término preciso. Y por demanda debe entenderse la formulación de un cargo específico, y únicamente frente a ese cargo, la Corte adquiere competencia de control.

8.- En ese orden de ideas, un cargo genérico contra un acto reformativo de la Constitución, ya sea por vicios de competencia, o por vicios de trámite, no es suficiente para edificar una demanda de inconstitucionalidad contra estos actos. Existe una carga mayor para el demandante pues la Corte no está habilitada para ejercer un control integral automático sobre los actos legislativos sino un control rogado, material y temporalmente restringido (CP arts 241 y 379). El interrogante que surge ahora es qué es un cargo genérico.

9.- Para determinar si un cargo fue o no debidamente estructurado, debe recordarse que los vicios de procedimiento en estricto sentido, o de trámite, y el exceso en el ejercicio de la competencia de reforma, son las dos cuestiones que puede analizar este Tribunal frente a las reformas constitucionales¹⁵. En cuanto a la precisión de las acusaciones por vicios de trámite, la presente sentencia recuerda los requisitos básicos que dichos cargos deben reunir, por lo que no resulta necesario adelantar mayores precisiones al respecto. Por el contrario, suscitan mayor controversia las características mínimas que debe tener un cargo por vicio de competencia, para poder activar la competencia de control de la Corte frente a las reformas constitucionales.

10- La discusión surge por cuanto la sentencia C-1200 de 2003, intentando interpretar el alcance de la sentencia C-551 de 2003, parece concluir que el único límite competencial del poder de reforma es la prohibición de que la reforma equivalga a una sustitución de la Carta. Y por ello dicha sentencia señaló que si un ciudadano demanda un acto legislativo por desbordamiento de la competencia del órgano reformador tiene la carga argumentativa de demostrar que la magnitud y trascendencia de dicha reforma conducen a que la Constitución haya sido sustituida por otra. Según esa sentencia, no basta con argumentar que se violó una cláusula constitucional preexistente, ni con mostrar que la reforma creó una excepción a una norma superior o que estableció una limitación o restricción frente al orden constitucional anterior. Es necesario que la demanda muestre que el poder de revisión invadió la órbita del pueblo como poder constituyente al sustituir total o parcialmente la Constitución original que éste se dio. En ese orden de ideas, según la sentencia C-1200 de 2003, la Corte sólo puede

ejercer un control de sustitución. Por el contrario, desfiguran dicho control, en la medida en que se convierten en un control material de la reforma, casos como los siguientes:

“(i) tratar la reforma constitucional como una ley de rango infraconstitucional que carece de fuerza jurídica para modificar la Constitución, (ii) elevar principios o reglas a normas intangibles que el órgano constituido titular del poder de revisión no puede tocar o reformar como si la prohibición de sustituir la Constitución equivaliera a la petrificación de una parte de la Constitución, (iii) anteponer al poder de revisión supuestos contenidos normativos supraconstitucionales intocables, (iv) efectuar una comparación entre contenidos específicos de la Constitución original y el contenido de la reforma como si el segundo no pudiera contradecir los primeros al reformarlos, (v) limitarse a señalar la inclusión de excepciones o restricciones introducidas por la reforma a la Constitución original sin analizar si las enmiendas en su conjunto constituyen una modificación de tal magnitud y trascendencia que resulta manifiesto que la Constitución original ha sido remplazada por una completamente diferente dado que las enmiendas representan una sustitución total o parcial de la misma.”

11- Sin embargo, la tesis de la sentencia C-1200 de 2003 puede ser un desarrollo inadecuado de la doctrina, unánime en este aspecto, elaborada por la sentencia C-551 de 2003, pues dicha providencia fue muy clara en indicar que la tesis de la prohibición de sustitución, como límite competencial del poder de reforma, era elaborada exclusivamente en relación con el referendo como mecanismo de reforma constitucional, ya que no le correspondía a la Corte en esa ocasión “entrar a analizar los límites del poder de reforma cuando éste es ejercido por vía de acto legislativo o de asamblea constituyente”, por la sencilla razón de que la sentencia C-551 de 2003 se refería exclusivamente al control constitucional de una ley que convocaba a un referendo. Esto significa que la prohibición al poder de reforma de subvertir o sustituir la Constitución es una doctrina que fue elaborada por esta Corte, esencialmente, en el marco del control de una reforma por medio de referendo, esto es, de una reforma que implicaba una participación directa del pueblo. El interrogante que surge es entonces si esa doctrina se aplica exactamente de la misma manera a los actos legislativos, que son procedimientos de reforma que se realizan sin participación ciudadana directa, pues podría argumentarse que, en ese caso, los límites competenciales del Congreso son mayores.

12- Considero que el anterior problema debió ser explícitamente analizado por la presente sentencia, no sólo por su importancia jurídica y política para orientar la labor del Congreso, sino además para determinar con mayor rigor si la demanda era inepta o no. En efecto, podría argumentarse que el actor formuló un cargo apto para activar el control de la Corte, cuando señaló que el acto legislativo desbordaba las competencias del Congreso, al modificar el alcance de un derecho fundamental, como el derecho de participación, pues si bien esa acusación no era adecuada para estructurar un ataque por “sustitución de la Constitución”, podría eventualmente ser suficiente para indicar un posible desbordamiento de competencia del Congreso, como poder de reforma. Procedo pues a examinar ese aspecto.

Los distintos tipos de reforma previstos por la Carta y los distintos grados de competencia del poder de reforma.

13- Como lo señaló la sentencia C-551 de 2003, la regulación del poder de reforma es uno de

los asuntos más complejos del diseño constitucional y de la teoría constitucional, pues pone en tensión al pueblo soberano, titular del poder constituyente, y la supremacía del orden constitucional. Dijo entonces la Corte:

“La tensión entre el pueblo soberano y la supremacía constitucional se proyecta al campo de los mecanismos de reforma constitucional. Así, el poder de revisión constitucional, incluso si se recurre a un mecanismo de referendo, no es obra del poder constituyente originario ni del pueblo soberano, sino que es expresión de una competencia jurídicamente organizada por la propia Constitución, y por ello se encuentra necesariamente limitado, por la imposibilidad de sustituir la Carta, ya que ello implicaría que el poder de reforma se erige en poder constituyente originario. El problema surge entonces cuando la ciudadanía manifiesta claramente su voluntad de sustituir la Carta. En tales eventos, si la propia Constitución no prevé alguna forma de expresión jurídica del poder constituyente originario, entonces se llega al siguiente dilema indeseable: o la dinámica del poder constituyente se ve obstruida y asfixiada por los límites al poder de reforma; o por el contrario, una ruptura constitucional ocurre a fin de permitir la expresión del poder constituyente.

Sin embargo, no corresponde a la Corte en esta sentencia entrar a analizar los límites del poder de reforma cuando éste es ejercido por vía de acto legislativo o de asamblea constituyente, puesto que el presente proceso está referido exclusivamente a una ley que convoca a un referendo. Con todo, y sin que la Corte deba en esta oportunidad analizar en detalle el tema, esta Corporación considera que la Constitución de 1991 intenta superar ese dilema y la tensión entre la soberanía popular y la supremacía constitucional por medio de una apertura al poder constituyente originario, previendo un procedimiento agravado de reforma, que podría eventualmente permitir una sustitución jurídicamente válida de la Constitución vigente. La fijación de un cauce al poder constituyente originario es siempre imperfecta, pues el poder constituyente, por sus propias características, es “rebelde a una integración total en un sistema de normas y competencias” (Georges Burdeau. Op-cit, p 181.), y por ello no admite una institucionalización total. Sin embargo, ese cauce busca facilitar, no impedir, la expresión del Constituyente originario sin ocasionar innecesarias rupturas institucionales.

Y es natural que dicho procedimiento haya sido previsto por la Asamblea Constituyente de 1991, que quiso proteger la identidad y continuidad de la Constitución que promulgó, pero sin que ello implicara petrificar el texto constitucional, aprobado, precisamente porque esa asamblea había nacido, en parte, de las dificultades que el carácter intangible y restrictivo del artículo 218 de la Constitución anterior había implicado para un cambio constitucional.¹⁶”

14.- La anterior doctrina sugiere que el alcance del poder de reforma es distinto según que el procedimiento sea más o menos agravado y recurra a mayor o menor participación ciudadana, lo cual explicaría, entre otras cosas, que nuestro ordenamiento recurra a distintos mecanismos de reforma constitucional. Esta conclusión es de gran importancia pues, a nivel de derecho comparado, ciertos autores y ordenamientos han concluido que para enfrentar las tensiones entre la soberanía popular y la supremacía constitucional es necesario intentar, en cierta forma, institucionalizar y positivar el poder constituyente originario, por osado que eso parezca, y proponen entonces establecer diversos mecanismos de reforma

constitucional¹⁷. Para los ajustes menores de la Constitución a las nuevas realidades históricas, existiría un poder de reforma si se quiere “ordinario”, que estaría limitado por la estructura básica de la Constitución. En cambio, para la aprobación de las reformas totales de la Constitución o de aquellas que afectan su contenido esencial, es necesario un procedimiento agravado de reforma, que cuente siempre con la consulta al pueblo, y que haga difícil pero no imposible la reforma de la estructura básica de la Carta.

15- Esta distinción entre distintos mecanismos de reforma, y la previsión de un procedimiento reforzado, y con participación obligatoria de la ciudadanía, para aquellas revisiones que afectan la estructura básica de la Constitución, es una tentativa que, reconociendo el carácter obligatoriamente limitado del poder de reforma, pretende evitar rupturas de la continuidad jurídica. El resultado que se busca es entonces una cierta positivación del poder constituyente originario, tentativa siempre imperfecta, como lo reconoció la sentencia C-551 de 2003. Sin embargo, esa positivación parcial del poder constituyente originario aparece como la tentativa más audaz para preservar la identidad básica de las constituciones, sin ocasionar innecesarias rupturas institucionales, en la medida en que permite ampliar las competencias del poder de reforma, autorizando incluso una reforma total pero regular de la Constitución. Al decir de Georges Burdeau:

“La extensión de los poderes del órgano de revisión constitucional se encuentra en función de la importancia de la participación del soberano en el procedimiento de revisión. Sin lugar a dudas, el hecho de que el pueblo sea llamado a pronunciarse directamente no le resta nada jurídicamente al carácter de poder constituido que es propio del órgano de revisión, pero al menos, políticamente su intervención tiene el efecto, al acercar el poder originario al poder instituido, de dar a este último una competencia prácticamente igual a aquella que, en términos jurídicos, pertenece al primero.¹⁸”

16.- A la luz de las anteriores reflexiones sobre la posibilidad de institucionalizar parcialmente el poder constituyente originario, es posible entender las razones profundas por las cuales la Asamblea Constituyente previó distintos mecanismos de reforma constitucional y que éstos contaran con grados distintos de participación democrática. En efecto, esto sugiere que los asuntos más trascendentales de reforma constitucional quedan reservados a los procedimientos y vías que cuenten con una mayor participación directa del pueblo (referendo y asamblea constituyente), mientras que las modificaciones de las regulaciones constitucionales que no afecten la estructura básica podían ser aprobadas por medio de acto legislativo. Así, la ponencia respectiva en la Asamblea Constituyente señaló lo siguiente:

Se quiso buscar un equilibrio entre la necesaria permanencia que deben tener las normas constitucionales, y la importancia de permitir los ajustes que respondan a las condiciones cambiantes de los tiempos.

Sobre la base de este acuerdo fundamental, se decidió acoger en sus lineamientos técnicos el proyecto presentado por el Gobierno.

Se establece la posibilidad de reformar la Constitución, por el Congreso, mediante el mecanismo de actos legislativos hoy vigente, con algunas precisiones; por Asamblea Constituyente elegida popularmente y, sin consenso en la subcomisión, por Referéndum como figura independiente.

En cuanto al primer mecanismo, se dispone que las reformas así realizadas sólo podrán ser impugnadas por vicios de forma, pero como especial garantía para los asociados se establece la necesidad de ratificación popular cuando se afecten los principios esenciales de la Constitución.

Para la Asamblea Constituyente, se prevé que en el acto de convocatoria debe delimitarse claramente su conformación, período y competencia (subrayas no originales).¹⁹

Esta idea fue retomada en los debates en la Asamblea Constituyente, en donde algunos delegatarios plantearon la necesidad de que la reforma constitucional tuviera distintos niveles de exigencia, de tal manera que la revisión de los temas esenciales, ligados a los principios fundamentales y al reconocimiento y protección de los derechos constitucionales, estuviera sometida a un trámite más riguroso y que incluyera la participación ciudadana²⁰.

17.- Conforme a lo anterior, la Constitución de 1991, al establecer distintas vías de reforma, buscó evitar los riesgos que para la estabilidad jurídica puede implicar la competencia necesariamente limitada del poder de reforma. En efecto, al obligar que algunos de esos mecanismos de reforma –como el referendo o la convocatoria a una asamblea constituyente– cuenten con la participación directa de la ciudadanía, la Constitución de 1991 permite ampliar la competencia del poder de reforma, más allá de sus límites inmanentes, pues esa participación directa del pueblo, sin eliminar la naturaleza jurídica y reglada del proceso, acerca, como lo explica Burdeau, el poder de reforma al poder constituyente. Estos procedimientos extraordinarios de reforma, a saber el referendo y la asamblea constituyente, implican entonces una cierta positivación o institucionalización parcial del poder constituyente originario, que tiene un objetivo preciso: permitir que incluso los cambios más radicales de nuestro ordenamiento puedan ser adelantados por medios jurídicos, lo cual es natural en una Constitución que no sólo reconoce la soberanía popular sino que, además, establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (CP arts 3° y 22). En efecto, al permitir una irrupción jurídicamente regulada del poder constituyente originario, la Constitución de 1991 incrementa la posibilidad de que los cambios sociales puedan realizarse por medios jurídicos pacíficos, a través de una participación ciudadana acentuada.

18.- El examen precedente permite entonces concluir que la competencia del poder de reforma es diversa según que se base en los distintos procedimientos de reforma previstos por la Carta. En efecto, el artículo 374 de la Constitución, como ha quedado dicho, prevé tres posibilidades de reforma constitucional. En tales circunstancias, considero que la tesis de la prohibición de sustitución, tal y como fue desarrollada por la sentencia C-551 de 2003, opera esencialmente frente a uno de los procedimientos agravados de reforma constitucional, como es el referendo, pero que dicha doctrina debe ser ajustada en relación con los otros dos procedimientos de reforma previstos por la Carta, a saber, el acto legislativo y la asamblea constituyente, teniendo en cuenta las particularidades de cada una de esas vías, como se verá a continuación.

Los límites competenciales de las reformas por acto legislativo.

19.- La reforma constitucional por vía de acto legislativo aprobado por el Congreso de la República, en los términos del artículo 375 de la Constitución, únicamente demanda el concurso de los partidos políticos con representación en el Congreso y la mayoría calificada exigida es relativamente baja, en términos de derecho comparado, pues basta la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, mientras que muchos ordenamientos requieren votaciones de dos terceras partes o tres cuartas partes de los integrantes de esas corporaciones. Además, este mecanismo no supone la participación directa del pueblo sino únicamente de sus representantes. Como quiera que este procedimiento implica la menor -en relación con las restantes posibilidades de reforma- representación o manifestación del consenso sobre la reforma, ha de entenderse que en tales casos es donde la competencia del poder de reforma es menor. La pregunta obvia que surge es entonces cuál es ese límite en el caso de los actos legislativos.

20- Para responder ese interrogante, creo que es necesario recordar y reforzar los argumentos con los cuáles la Sentencia C-551 de 2003 justificó los límites competenciales del poder de reforma.

21- La doctrina de la Corte en esa sentencia se funda en dos argumentos básicos: de un lado, la distinción entre poder constituyente originario y poder constituyente derivado o de reforma, de la cual extrae el tribunal la idea de que poder de reforma, al no ser originario, es por esencia limitado; y de otro lado, la Corte argumenta que la Carta de 1991 no prevé la reforma total de la constitución, por lo cual debe entenderse que ésta no es posible, pues las autoridades instituidas, y entre ellas el poder de reforma, sólo tienen las competencias que les han sido atribuidas. La Corte concluye entonces que una reforma constitucional, a pesar de que haya sido aprobada conforme a los procedimientos regulares, puede ser materialmente inconstitucional, si equivale a una sustitución de la constitución vigente.

22- Creo que los argumentos de la Corte a favor de la existencia de límites materiales al poder de reforma, si bien son vigorosos, y tal vez suficientes, hubieran podido ser apoyados con otros elementos, que no sólo refuerzan la tesis de la Corte sino que además ayudan a delimitar el alcance de la competencia del poder de reforma en las distintas vías. Y es que creo que existen otros argumentos lógicos, históricos, funcionales y de derecho internacional que refuerzan esa tesis.

23- Desde el punto de vista estrictamente lógico, un poder de reforma ilimitado, que tuviera la capacidad de modificar toda la constitución y sustituirla, incluyendo la propia cláusula de reforma y la supremacía de la misma constitución, es contradictorio. En efecto, como lo han mostrado brillantemente autores como Alf Ross o Adolf Merckl²¹, la idea misma de supremacía de la constitución y la estructura jerarquizada de los ordenamientos jurídicos implican conceptualmente que el poder de reforma tiene límites competenciales. Así, conviene recordar que dos elementos esenciales de las constituciones en el mundo contemporáneo son su supremacía y rigidez, esto es, que ellas son la norma superior del ordenamiento y que tienen un mecanismo de reforma más estricto que el de las leyes ordinarias. Y por ello el poder de reforma es una competencia jurídica, que tiene su base en la propia constitución, y que es distinta del poder constituyente originario. La validez de los actos del poder de reforma depende entonces de la preservación de la propia constitución, puesto que en ella tiene su fundamento de validez. Por consiguiente, no puede válidamente

el poder de reforma, que es una competencia jurídicamente limitada y derivada, suprimir o sustituir la constitución existente, porque estaría precisamente eliminando las bases de su propia competencia. Estos autores concluyen entonces que si bien es posible que una reforma de ese tipo llegue a ser aceptada por la sociedad, como si ella hubiera sido adoptada por un procedimiento jurídicamente válido, es claro que esa reforma vulneraría la lógica y coherencia del sistema constitucional, pues el poder de reforma ya no sería un poder jurídicamente válido, ya que las bases de su competencia habrían sido eliminadas por la propia reforma. Y que no se diga que ese procedimiento fue válido por haberse fundado en la propia cláusula de reforma, pues no sólo una proposición no puede ser, en términos lógicos, autorreferente, sino que además una autoridad no puede autodefinir su propia competencia, pues dejaría de tener una competencia limitada y se convertiría en soberana. Por ende, una reforma total de la constitución, amparada formalmente en el poder de reforma o revisión, en caso de ser aceptada por la sociedad, equivaldría a una verdadera actuación de un nuevo poder constituyente originario.

24- Una razón histórica y material sobre la función del constitucionalismo fortalece también la tesis sobre los límites competenciales del poder de reforma. En efecto, la idea de una constitución democrática no es únicamente la de una norma de especial jerarquía sino que debe además contener ciertos valores mínimos para poder ser calificada materialmente de constitución. Y estos valores se encuentran ligados a la idea de un Estado limitado, que se fundamenta en la democracia, y garantiza la dignidad y los derechos de la persona. Una Constitución no es entonces cualquier texto jurídico que se reconozca como superior, sino que ha de contener ciertos elementos, tales como la definición de una estructura del poder, un sistema de derechos constitucionales, el diseño de un sistema democrático, la existencia de un control constitucional, el respeto por la dignidad humana, etc. Son estos valores y principios los que construyen la esencia de la idea de un poder constitucional limitado. La renuncia a tales valores y principios básicos no supone sólo separarse de tal tradición sino, aún más, abjurar de la condición de democracia constitucional, pues no será posible concebir un poder limitado o, lo que es lo mismo, un Estado organizado por y a partir del derecho. Y por ello una reforma constitucional que consagre normas que desconozcan ese piso axiológico mínimo de todo régimen constitucional desborda las competencias del poder constituyente derivado, no sólo porque subvierte la Constitución de 1991, que está comprometida con esos valores, sino además porque desvirtúa la idea misma de régimen constitucional. Como bien dice Lowenstein, una reforma constitucional que privara de sus derechos a los pelirrojos “estaría tan en contradicción con el principio de igualdad”, que es uno de los principios y valores esenciales del constitucionalismo, “que habría que hablar de una anticonstitucionalidad inherente prima facie²².”

25- Esta función histórica del constitucionalismo ha recibido además una cierta positivación en el derecho internacional público. En efecto, es posible identificar un orden público internacional, construido a partir de un sistema de valores que les son exigibles a todos los Estados en el planeta. Tales valores se reflejan en diversos instrumentos internacionales, como las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, o como los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Además, muchos de los principios y reglas que amparan esos valores ligados a la dignidad humana han adquirido el carácter de normas imperativas de derecho público o normas *ius cogens*, que no admiten ninguna normatividad que las vulnere²³. Una reforma constitucional no puede entonces

contradecir esos principios imperativos del derecho internacional público, muchos de los cuales han sido constitucionalizados por la Constitución de 1991, en virtud del bloque de constitucionalidad (CP arts 93, 94 y 214).

26- Los anteriores argumentos no sólo refuerzan la tesis del carácter limitado del poder de reforma sino que podrían ayudar a precisar esos límites. En efecto, si el poder de reforma no puede implicar la sustitución o destrucción de la constitución existente, es claro que éste tiene la capacidad de modificar múltiples regulaciones contenidas en la Constitución pero siempre y cuando dichas reformas no alteren ciertos contenidos básicos de la Carta,. Esto significa que en toda constitución existe un contenido esencial, que deriva de la decisión política fundamental adoptada por el poder constituyente, y que debe ser preservado por el poder de reforma, el cual no puede invadir ese contenido esencial, pues de hacerlo, estaría desbordando su competencia. Este contenido esencial de la Constitución equivale a la idea de la “estructura básica” desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de la India, que fue pertinentemente citada y explicada por la nota 19 de la sentencia C-551 de 2003. A su vez, esa estructura básica se encuentra ligada al sustrato axiológico de la Constitución, que se encuentra articulado no sólo a ciertas decisiones fundamentales del poder constituyente histórico de cada país, sino además a la función contemporánea de los ordenamientos constitucionales en la preservación de la democracia y de los derechos de la persona. En el caso de la Constitución de 1991, ambos elementos se refuerzan mutuamente por una razón elemental: la identidad política de esta Carta está compuesta por un conjunto de reglas, principios y valores, que dan sentido a la persona humana y al sistema social organizado como Estado social de derecho y democracia participativa.

27- Conforme a lo anterior, el límite general al poder de reforma es el respeto a la intangibilidad de la estructura básica de la Constitución. Y por ello el Congreso, como poder de reforma “ordinario”, que actúa por vía de acto legislativo, sin contar con la participación directa de la ciudadanía, no puede entonces alterar la estructura básica ni el contenido esencial de la Constitución; un acto legislativo puede variar aquellas regulaciones constitucionales, que no impliquen una alteración de la identidad política de la Carta, como un todo considerado. En estos casos, la prohibición de sustitución que recae sobre cualquier poder de reforma es máxima, lo cual significa que el acto legislativo no sólo no puede sustituir la Constitución vigente sino que tampoco puede entrar a regular aspectos parciales de su estructura básica.

Las vías extraordinarias de reforma: referendo y acto legislativo.

28- Las vías extraordinarias de reforma constitucional (referendo y asamblea constituyente) cuentan, en desarrollo del principio de soberanía popular, con la participación ciudadana. Por ello, a pesar de que es claro que el poder de reforma se encuentra limitado por la prohibición de afectar la estructura básica de la Constitución, como ya se explicó, considero que por las vías extraordinarias de reforma constitucional (referendo y asamblea constituyente) es posible entrar a modificar incluso la estructura básica de la Constitución, pues la aprobación ciudadana de esas modificaciones implica una cierta intervención del poder constituyente originario pero, por paradójico que parezca, de manera institucionalizada. Esta situación obviamente no implica que el pueblo pierda la plenitud de su poder constituyente pues éste, como soberano, conserva latente esa potencia; pero la Carta de 1991, con el fin de prevenir

al máximo una ruptura de la continuidad jurídica, intenta institucionalizar parcialmente esta intervención extraordinaria del poder constituyente, autorizando cambios radicales, incluso de la estructura básica, siempre y cuando éstos se realicen por los procedimientos reforzados y con participación ciudadana: referendo y asamblea constituyente.

29.- Así, la reforma constitucional por vía de referendo supone una ampliación de la base democrática de la reforma. En efecto, tal como lo prevé el artículo 378 de la Carta, no resulta suficiente la aprobación por parte de la representación política en el Congreso, sino que, además, el pueblo tiene que aprobar directamente la decisión. Pero eso no es todo; la Carta no sólo exige que la modificación sea aprobada por más de la mitad de los sufragantes, sino que además establece un umbral mínimo de participación, pues señala que la reforma debe haber sido votada por más de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral. Estas exigencias institucionalizan parcialmente el poder constituyente originario, y por ello es posible, por esta vía, modificar la estructura básica de la Constitución. Sin embargo, es propio de los referendos que el pueblo se pronuncie sobre algunos temas únicamente, por lo que, para la Corte, es razonable concluir que por esta vía no puede llegarse a una reforma total o sustitución de la Carta sino únicamente a la revisión de algunos de los elementos de su estructura básica.

30.- Finalmente, del trámite fijado en el artículo 376 de la Constitución para la reforma por vía de Asamblea Constituyente se deriva que se está en presencia de un sistema que impone la máxima base democrática para la reforma constitucional, pues, en realidad, se incorporan los modos anteriores (aprobación del Congreso y del pueblo de la convocatoria) y la realización de nuevas elecciones, además de la suspensión de la potestad de reforma del Congreso. Fuera de ello, para la aprobación de la convocatoria a la asamblea, ese artículo exige un umbral mayor de participación pues se requiere que lo apruebe al menos una tercera parte de los integrantes del censo electoral, y no únicamente la cuarta parte, como en el caso del referendo. Finalmente, la Carta establece que la ley que es sometida al pueblo para que éste decida si se convoca o no a la correspondiente asamblea, determinará la competencia de la misma. En tales circunstancias, si la ley establece que la competencia de esa asamblea incluye la revisión total de la Constitución, y el pueblo aprueba la convocatoria de una asamblea con tales poderes, entonces se entiende que dicho cuerpo actuaría como poder comisionado del pueblo soberano, tal y como lo hizo, en su momento, la Asamblea Constituyente de 1991. Considero que por esta vía, la Carta autoriza una verdadera institucionalización de un poder constituyente, con plena capacidad de reformar incluso la totalidad de la Constitución, en un procedimiento que sería válido frente al derecho constitucional colombiano, aunque pudiera ser atacado por desconocer compromisos internacionales del Estado colombiano. Pero esa es otra discusión.

Las anteriores consideraciones, el cargo de la demanda y la afectación del contenido esencial de un derecho fundamental.

31- Con esos criterios debe ser examinado el cargo del demandante, Así, si bien éste no desarrolla ningún argumento consistente sobre la sustitución integral de la Constitución, sin embargo argumenta que dicho acto legislativo habría restringido un derecho fundamental. Ahora bien, la restricción del contenido esencial de un derecho fundamental puede no significar, en todos los casos, una sustitución de la Constitución, pero sin lugar a dudas

implica una intromisión en la estructura básica de la Constitución, que le está vedada al acto legislativo, que es un poder de reforma ordinario, sin participación ciudadana.

32.- Podría objetarse a la anterior tesis que la propia Carta parece admitir la revisión de los elementos más básicos de la Constitución, por vía de acto legislativo, pues el artículo 377 permite las reformas al título sobre derechos fundamentales y a los mecanismos de participación, y en tal caso sólo prevé un eventual referendo facultativo derogatorio.

33.- Sin lugar a dudas, el artículo 377 autoriza que el Congreso, por medio de acto legislativo, reforme artículos constitucionales aparentemente ligados a la estructura básica de la Constitución de 1991, pues esa disposición habla literalmente de “las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso” que se “refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso”. Es igualmente claro que las disposiciones de la Constitución mencionadas por el artículo 377 superior definen algunos de los elementos de la estructura básica de nuestra Constitución, pues establecen los mecanismos de participación, diseñan ciertas instituciones esenciales (como el Congreso) y reconocen los derechos fundamentales y sus mecanismos de protección. Sin embargo, una lectura más atenta muestra que no por lo anterior, ese artículo 377 de la Carta contradice la doctrina sobre la prohibición al poder de reforma de alterar la identidad política de la Constitución, ni sobre la prohibición de que un acto legislativo intervenga en la estructura básica de la Carta, puesto que dicha disposición no autoriza una modificación sustantiva de los diseños básicos contenidos en esos artículos constitucionales (Título II, capítulo I y normas sobre Congreso y mecanismos de participación) sino que únicamente regula la posibilidad de llevar a referendo una reforma que “se refiera” a cualquiera de esas disposiciones. Ahora bien, aunque los artículos constitucionales sobre derechos fundamentales y sus formas de protección, sobre mecanismos de participación y sobre el Congreso, están indudablemente ligados a la estructura básica de la Constitución, esto no significa que todas las regulaciones contenidas en esos artículos hagan parte de esa estructura básica. Es pues posible, eventualmente, que un acto legislativo se “refiera” a esos artículos constitucionales, sin que esté invadiendo la estructura básica de la Constitución, por lo que se trataría de un ejercicio legítimo del poder de reforma. En tales circunstancias, el artículo 377 prevé la posibilidad de que esa reforma, a pesar de haber respetado la estructura básica de la Carta, sea sometida a un referendo derogatorio. Es pues evidente que el artículo 377 de la Carta establece una garantía suplementaria a esas normas constitucionales, por la importancia que tienen, pero no está autorizando una invasión de la estructura básica de la Constitución por medio de un acto legislativo. Y por ende es inaceptable inferir de esa garantía suplementaria a la preservación de ciertas normas de la Constitución, que ese artículo 377 está autorizando una reforma de la estructura básica de la Carta, por medio de acto legislativo, cuando el análisis adelantado muestra claramente que dicha posibilidad vulnera los límites competenciales del poder de reforma.

34.- Por consiguiente, un cargo contra un acto legislativo por restringir el contenido esencial de un derecho fundamental es viable, por cuanto el Congreso habría desbordado su competencia como poder constituyente derivado. Sin embargo, en el presente caso, el cargo sigue siendo insuficiente, puesto que el demandante en ningún momento justificó por qué la introducción de mecanismos técnicos del sistema electoral -como el umbral o la cifra repartidora- invadían el núcleo de los derechos de participación.

35- El análisis precedente me hace adherir a la decisión con base en las consideraciones acogidas por la mayoría sumadas a las que me he permitido presentar en esta aclaración, no sólo por su importancia jurídica y política sino además porque permitían mostrar con mayor claridad la ineptitud de la presente demanda.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

Aclaración de voto Sentencia C-572/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Establecimiento de requisitos adicionales no previstos en la Constitución ni en la ley/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance sobre los aspectos formales (Aclaración de voto)

Se establecen una serie de requisitos adicionales para que la demanda de inconstitucionalidad pueda presentarse en materia de Actos Legislativos y, de otra parte considero que cuando se demanda por aspectos formales la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución por mandato del artículo 241 de la Carta, debe entrar también en el estudio material si se presenta violación de las disposiciones constitucionales.

Referencia: Expediente D - 4906

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo No 01 de 2003 "Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente (E)

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar el voto por las siguientes razones:

Se establecen una serie de requisitos adicionales, que no establecen la Constitución ni la ley para que la demanda de inconstitucionalidad pueda presentarse en materia de Actos Legislativos y, de otra parte considero que cuando se demanda por aspectos formales la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución por mandato del artículo 241 de la Carta, debe entrar también en el estudio material si se presenta violación de las disposiciones constitucionales, que establecen principios o valores constitucionales.

Como se propone una inhibición no resulta necesario entrar en el estudio adicional de éstas materias.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Ver folio 10 del expediente

2 Cfr. Auto del 29 de julio de 1997.

3 Cfr. Sentencia C-131 de 1993.

4 Ver, entre otras, las. sentencias C-047 de 2001, C-409 de 2001, C-551 de 2001 y C-1256 de 2001.

6 Ver sentencia C-551 de 2003, Fundamentos 12 y ss.

7 Ver folios 9 y 10 del expediente.

8 Ver, entre otras, las sentencias C-1256 de 2001, C-1052 de 2001 y C-447 de 1997.

9 Sentencia C-614 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil, Fundamento 3º.

10 Ver folio 10 del expediente.

11 Ver la sentencia C-614 de 2002

12 Sobre casos de demandas admitidas, porque en apariencia se ajustaban a los requerimientos legales, pero que resultan ineptas y obligan a un pronunciamiento inhibitorio, ver, entre otras, las sentencias C-380 de 2000 y C-1256 de 2001.

13 Para una defensa del minimalismo como metodología de decisión judicial, ver la tesis de Cass Sunstein sobre los "argumentos teóricamente incompletos" en Cass Sunstein. (1996) *Legal Reasoning and Political Conflict*. New York, Oxford University Press. Capítulo 2, pp 35 a 61.

14 Ver las sentencias C-551 de 2003 y C-1200 de 2003.

15 Ver igualmente las sentencias C-551 de 2003 y C-1200 de 2003

16 Sentencia C-551 de 2003, Fundamento 40.

17 Para una defensa de esa tesis, ver Vanossi, Reinaldo. *Teoría Constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1975, Tomo I. pp 207 y ss. Carl Friedrich. *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*. México, Fondo de Cultura Económica, 1946, pp 146 y ss. Y Elai Katz. "On Amending Constitutions: The Legality and Legitimacy of Constitutional Entrenchment" en *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 1996, No 19, pp 251 y ss. Para ordenamientos que también reconocen esa diversidad de mecanismos, ver los casos de España y Venezuela.

18 Georges Burdeau. *Traité de Science Politique*. Paris: LGDJ, 1969, Tomo IV, p 260.

19 Informe Ponencia. Mecanismos de Participación Democrática. *Gaceta Constitucional*. No 52, pp 9 y 10.

20 Ver la sesión del 8 de mayo de 2001 de la Comisión Primera, en donde uno de los delegatarios planteó que toda reforma a la carta de derechos debía ser sometida a referendo, idea que fue respaldada por otro delegatario, que recordó que muchas constituciones preveían distintos mecanismos de reforma, según las materias. Ver Acta No 36 de esa sesión en Gaceta Constitucional. No 133, p 7.

21 Para las tesis de Ross, ver Alf Ross. "Sobre la autorreferencia y un difícil problema de derecho constitucional" en El concepto de validez y otros ensayos. México: Fontanamara, 1993, pp 49 y ss. Para presentaciones por otros autores de sus tesis, ver Pedro de Vega. La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos, 1999, pp 274 y ss.

22 Karl Lowenstein. Teoría de la Constitución. Barcelona, Ariel, 1986, p 193.

23 Sobre la noción de *ius cogens*, ver el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, que define este concepto así: "una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".