Sentencia C-614/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Vicios de procedimiento

CONSTITUCION POLITICA-Reforma por el Congreso/ACTO LEGISLATIVO-Normas de sujeción de trámite

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter rogado y por vicios de procedimiento

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance por vicios de forma/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Cargo de inconstitucionalidad por vicios de forma

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.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-No revisión integral de oficio

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Sujeción a cargos formulados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Cargo débilmente sustanciado

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones en segunda vuelta de textos aprobados en primera

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-En segundo periodo debate versa únicamente sobre iniciativas presentadas en el primero

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-No introducción de temas nuevos en segundo periodo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Reforma a iniciativas presentadas en el primer periodo

PROYECTO DE LEY-Debates/PROYECTO DE LEY-Modificaciones, adiciones y supresiones en segundo debate/PROYECTO DE LEY-Modificaciones deben observar principios

La jurisprudencia constitucional ha precisado que las modificaciones que se surtan en un proyecto en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad y de identidad relativa. Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance de las modificaciones en segunda vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Publicación de texto aprobado en primer periodo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones en segunda vuelta que afectan estructura de un artículo

PRINCIPIO DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY-Modificaciones en segunda vuelta

PROYECTO DE LEY-Cambio de contenido normativo en debate legislativo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Admisibilidad de modificaciones sobre iniciativas previamente discutidas y aprobadas

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Diferencias que texto definitivo presenta respecto del proyecto original

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Improbación en segunda vuelta de artículos aprobados en primera vuelta

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Adición que tiene conexidad con el contenido del proyecto original

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Texto adicionado al proyecto original en primera vuelta no constituye uno nuevo o carente de conexidad

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Modificaciones que no constituyen una iniciativa nueva o un cambio sustancial inadmisible

Referencia: expediente D-3877

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1°, 2° y 3° del Acto Legislativo 01 de 2001.

Actora: Gloria Inés Ramírez Ríos

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., seis (6) de agosto de dos mil dos (2002)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Gloria Inés Ramírez Ríos, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial de los artículos 1°, 2° y 3° del Acto Legislativo 01 de 2001.

La Corte mediante auto de febrero cuatro de 2002, proferido por el Despacho del Magistrado Sustanciador, admitió la demanda y ordenó comunicarla al Presidente del Congreso, al

Presidente de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio del Interior, al Director del Departamento de Planeación Nacional y al Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, y rendido el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones demandadas, tal como fue publicado en el Diario Oficial No. 44.506 del 1 de agosto de 2001, es el que se destaca en negrilla a continuación:

ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001

(julio 30)

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

El Congreso de Colombia

Artículo 1°. Incluir un nuevo parágrafo al artículo 347 de la Constitución Política así:

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

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

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

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

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

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

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

Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3°. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por

iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir del 1 de enero del año 2002.

III. ASUNTOS PREVIOS

1. Disposiciones acusadas y pretensión

La demandante expresa que su pretensión es la de que se declare la inconstitucionalidad de las proposiciones jurídicas subrayadas en la norma transcrita y contenidas en el "acto legislativo 012 de 2001" (sic) y como consecuencia, dada la incidencia que tienen en todo el texto normativo, se declare la nulidad completa del acto legislativo.

Observa la Corte que en realidad la demandante se refiere al Acto Legislativo No. 1 de 2001, que es la norma que transcribe en la demanda, y que en ella destaca en negrilla, que no subraya, los apartes que considera se aprobaron con desconocimiento del tramite que rige el proceso de reforma constitucional. Sin embargo, cuando la demandante formula los cargos, ocurre que respecto de algunos de los apartes destacados en negrilla no hace argumentación ninguna, distinta de la general de no corresponder al texto aprobado en primera vuelta, y, por el contrario, presenta consideraciones de inconstitucionalidad sobre aspectos que no destaca como acusados en las normas demandadas.

En aplicación del principio pro actione, la Corte tomará, en cada caso, el extremo conforme al cual sea posible articular la demanda y proferir un fallo de merito, esto es, a partir de la formulación general del cargo, la Corte se pronunciará, en primer lugar, sobre todos aquellos aspectos destacados con negrilla a pesar de que no sean objeto de argumentación especial por la actora y, en segundo lugar, también se pronunciará sobre aquellos apartes que no obstante no haber sido destacados en negrilla como acusados, fueron objeto, en el texto de la demanda, de señalamiento específico orientado a establecer su inconstitucionalidad.

2. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera la accionante que con las disposiciones demandadas se vulneraron los artículos 1°, 13, 53, 287, 347, 356 y 357 de la Constitución Política. Adicionalmente, al presentar los cargos de inconstitucionalidad señala como infringidas distintas normas de la Ley 5ª de 1991, orgánica del reglamento del Congreso.

1. Metodología.

En atención a la diversidad de los asuntos planteados, la Corte, por razones prácticas, se referirá por separado a las consideraciones generales de la demanda y de las intervenciones, por un lado, y, por otro, al análisis de cada uno de los apartes normativos acusados en particular.

IV. FUNDAMENTOS GENERALES DE LA DEMANDA Y DE LAS INTERVENCIONES.

4.1. Fundamentos generales de la demanda.

4.1.1. En el acápite III de la demanda, la actora, después de presentar la pretensión que ya se ha reseñado, transcribe in extenso, sin emplear comillas y sin citar la fuente, la Sentencia C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo)1, en la parte en la que dicha providencia relaciona el trámite que deben surtir las reformas a la Carta por la vía del acto legislativo.

A renglón seguido, después de repasar, con base en citas expresas de la Sentencia C-222 de 1997, las normas de la Ley 5ª de 1992 que resultan aplicables al trámite de los actos legislativos, la demanda señala que de acuerdo con el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, en la segunda vuelta del trámite de reforma constitucional sólo podrán debatirse iniciativas aprobadas en la primera. Concluye, entonces, que los apartes acusados, en la medida en que fueron incluidos en la segunda vuelta, sin que hubiesen sido aprobados en la primera, se apartaron del trámite que de conformidad con la Constitución y la Ley debe darse a los proyectos de acto legislativo. Cita a ese respecto la Sentencia C-222 de 1997, conforme a la cual los actos legislativos deben recibir ocho debates completos e integrales y solamente los textos publicados oficialmente en el intermedio de los dos periodos ordinarios en que se debate la reforma pueden ser de nuevo debatidos y votados en los cuatro debates de la segunda vuelta.

Luego de reseñar de manera general todos aquellos aspectos en los que lo definitivamente aprobado por el Congreso como Acto Legislativo No. 1 de 2001, es diferente de lo aprobado en primera vuelta, señala, para algunos de los apartes acusados, que las modificaciones tienen carácter esencial y no tendrían cabida, por consiguiente, dentro de los cambios que el reglamento del Congreso, en armonía con el artículo 375 de la Carta, permite, esto es, aquellos cambios o modificaciones de contenido entre las disposiciones aprobadas en cada periodo de reforma, que " no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma". Al hacer a relación de las modificaciones, la demandante se refiere, en algunos casos, al momento en el que las mismas fueron introducidas, particularmente a las que resultaron aprobadas, durante la primera vuelta, en el segundo debate en el Senado de la República, en la sesión del 15 de noviembre de 2000 y que no estarían presentes en la iniciativa original.

4.2. Intervención del Ministerio del Interior.

De acuerdo con el interviniente, quien se apoya en citas de la Sentencia C-222 de 1997, la segunda vuelta de los Actos Legislativos no constituye una simple repetición retórica de lo aprobado en primera vuelta, sino que se trata de una nueva oportunidad para controvertir el contenido de lo inicialmente aprobado a través del ejercicio del debate parlamentario. Agrega que no obstante que las modificaciones o cambios realizados en la segunda vuelta no pueden desconocer la esencia de lo aprobado en primera vuelta, es posible que como fruto del debate parlamentario se presenten modificaciones en los textos. Expresa, que de sostenerse lo contrario, se desnaturalizaría la actividad legislativa, haciendo inocuo el proceso de reforma constitucional.

Por tal motivo, considera que la existencia de un trámite en dos períodos consecutivos de reforma constitucional, garantiza que éste se realice con la debida reflexión en torno al asunto objeto de debate, dando mayores garantías a los administrados en la protección y

defensa de sus derechos.

A partir de lo anterior, el representante del Ministerio del Interior concluye que si bien los dos textos normativos no son idénticos, los cambios que presenta el articulado corresponden a variaciones constitucionalmente admisibles. Así, señala que: "…En efecto, la ley 5° de 1992 en el artículo 226, atrás transcrito, prevé la posibilidad de que en la segunda vuelta se introduzcan cambios en el contenido de lo aprobado en la primera vuelta, bajo la condición de que no se trate de iniciativas negadas en la primera ni de modificaciones que afecten la esencia de lo inicialmente aprobado sobre la institución política que se reforma…".

4.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

A juicio del interviniente, el objetivo de la reforma, presentado desde el principio del trámite legislativo, fue el de sanear las finanzas públicas y profundizar la descentralización, mediante "… un mecanismo constitucional, que permita un horizonte estable de recursos para la financiación de los servicios sociales a cargo de las entidades territoriales…". Sostiene que a ese propósito atienden las normas del Acto Legislativo 1 de 2001 y que las reformas que se introdujeron a la iniciativa durante su trámite en el Congreso se inscriben dentro de esa unidad temática.

El interviniente señala que respecto de la demanda caben tres tipos de consideración distintos:

4.3.2. La demanda es improcedente porque, no obstante que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 241 de la Constitución, la inconstitucionalidad de los Actos Legislativos solo puede demandarse por vicios de procedimiento en su formación, los cargos presentados, pese a su apariencia externa, según la cual recaen sobre vicios de forma, realmente tratan aspectos de fondo. Así, para fundamentar los cargos, la demandante manifiesta que el Acto Legislativo se aprobó con violación de "… derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, sin tener en cuenta el crecimiento demográfico del país hasta el 2008 y la necesidad de nuevos cupos en instituciones escolares y sanitarias además de la necesidad de nuevos empleados para atender a esta población'…". La consideración de lo planteado por la demandante implicaría un pronunciamiento de fondo sobre el contenido del Acto Legislativo, que no cabe conforme a la Constitución.

1. Al analizar los cargos específicos, de manera general puede observarse que las modificaciones introducidas en la segunda vuelta no alteran sustancialmente las disposiciones aprobadas en la primera, y que en tal sentido, dichos cambios se enmarcan dentro de la competencia del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 375 de la Constitución, en concordancia con el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992.

4.4. Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez.

Sostiene la interviniente que las disposiciones acusadas deben ser declaradas exequibles, por cuanto el procedimiento de formación del Acto Legislativo No. 1 de 2001 se ajustó a la

Constitución.

Después de hacer un examen de las principales modificaciones que en su concepto se realizaron en la segunda vuelta, concluye que las mismas no comportan cambios esenciales sobre lo aprobado en primera vuelta, en la medida en que los cambios en algunas fórmulas o la precisión de algunos términos, a los que se refiere con algún detalle, no constituyen modificaciones sustanciales de la institución jurídica objeto de reforma constitucional.

1. . Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La ciudadana Ana Luisa Fernanda Tovar Pulecio, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a la demanda con base en las siguientes consideraciones:

4.5.1. La demanda relaciona entre las disposiciones constitucionales que habrían sido infringidas por el Acto Legislativo acusado, los artículos 1°, 13, 53, 287, 347, 356 y 357 de la Constitución Política. Tales artículos de la Carta son ajenos al procedimiento de reforma, y por consiguiente, en atención a lo previsto en los artículos 241 y 379 de la Constitución, respecto de ellos el fallo debe ser inhibitorio.

Sostiene la interviniente que toda reforma constitucional, responde a situaciones no previstas o que no pudieron preverse en el momento de creación del texto constitucional original, o a cambios sociales, políticos o económicos, que motiven la pérdida de la capacidad funcional de la disposición existente.

Agrega que tanto los textos constitucionales originales como aquellos producto de reformas, tienen la misma jerarquía constitucional, por lo tanto, no es dado asumir posiciones prevalentes de unos artículos sobre los otros, ni de las modificaciones o adiciones frente a los textos originales. Así, siendo el propósito de un Acto Legislativo la reforma, precisamente, de la Constitución Política, "…no puede exponerse que algunas de las disposiciones introducidas en el ordenamiento constitucional vulneren otras de igual jerarquía, amén de aquellas que regulan el trámite mismo de las reformas constitucionales…".

4.5.2. En desarrollo del principio democrático que rige el trámite de los proyectos de ley y de reformas a la Constitución, la propia Constitución ha previsto que en el curso de los debates en comisiones y en plenarias es posible que el texto sometido a la consideración de las cámaras reciba modificaciones, adiciones, supresiones o reformulaciones.

El proceso de formación de la voluntad del legislador o del constituyente derivado, es expresión de ese principio democrático y ello implica que necesariamente ha de acudirse " … a un proceso en el cual se escuche la diversidad de opiniones (pluralismo), se permita la participación de personan naturales o jurídicas que tengan interés o de alguna manera se puedan ver afectadas con el nuevo ordenamiento (participación), se apruebe por la mayoría

parlamentaria (habiendo permitido la participación de las minorías), y se tramite respetando el principio de publicidad."

La Constitución, en su artículo 375 señala que en la segunda vuelta pueden debatirse aquellas iniciativas que hayan sido presentadas en la primera. Así, de manera expresa dispone que la segunda vuelta corresponde a un verdadero debate, que puede dar lugar a modificaciones de distinta naturaleza, siempre y cuando, como lo dispone, en armonía con la Constitución, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, no se altere la esencia de lo aprobado inicialmente.

De este modo, en segunda vuelta pueden producirse modificaciones en el proyecto, siempre que se respete el principio de unidad de materia, el cual, como ha sido sostenido por la Corte, "... no puede llevar a desconocer el principio democrático, la capacidad de configuración del legislador y la dinámica del debate parlamentario, cuya esencia, precisamente, está en que la discusión de los asuntos, la intervención ciudadana en el debate público y el examen de las iniciativas, de cómo resultado modificaciones, supresiones, adiciones o reformulaciones." 2

El análisis de las distintas disposiciones acusadas muestra que las modificaciones o cambios efectuados en el segundo periodo de reforma constitucional, no alteran la esencia de lo aprobado en primer vuelta y que, en esa medida, no vulneran la Constitución.

4.5.3. Es improcedente la pretensión de la actora conforme a la cual, la eventual inconstitucionalidad de las expresiones acusadas por vicios de procedimiento, tendría como consecuencia la inexequibilidad de la totalidad del Acto Legislativo, por cuanto el mismo tiene un contenido complejo dentro del cual es posible diferenciar, distintas materias que no obstante la relación de conexidad que guardan entre sí, tienen sentido propio, de manera tal que "... ante la diversidad temática presente en el Acto Legislativo y frente a las disposiciones que la demandante tacha de inconstitucionales, no se configura una incidencia en todo el Acto Legislativo."

1. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

De acuerdo con el Procurador General de la Nación, en aplicación de la Constitución y de la Ley 5° de 1992, es posible introducir modificaciones al texto de un proyecto de acto legislativo aprobado en primera vuelta siempre y cuando las mismas sean de la esencia del referido texto. Así, sostiene que si el Congreso estuviese limitado estrictamente al contenido literal de lo aprobado en la primera vuelta, "... ¿qué sentido tendría consagrar en la Carta Política dos períodos o vueltas para tramitar las reformas constitucionales?, pues de considerarse que la restricción opera en estos términos, es decir que no puede el correspondiente acto ser modificado, el trámite del acto legislativo se reduciría simplemente a la repetición o duplicidad del proceso de aprobación del mismo, limitando de este modo la posibilidad de que en la segunda vuelta se debata con amplitud lo aprobado en la primera legislatura, efectuando cuando sea del caso las modificaciones necesarias que redundarán en el mejor entendimiento de la reforma que se pretende establecer…". Igualmente, se perdería el objetivo constitucional de la publicación en el diario oficial del texto aprobado en primera

vuelta, cuyo objeto es el conocimiento de los miembros del Congreso y de la sociedad de la reforma proyectada, para facilitar y promocionar su debate público.

Sostiene el Ministerio Público que la anterior postura, en principio, podría calificarse de contraria a la posición adoptada por la Corte en las sentencias C-222 de 1997 y C-543 de 1998, y de conformidad con la cual lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tienen cabida en el segundo período ordinario de sesiones, ni puede ya introducirse. Sin embargo, para la vista Fiscal, el anterior precedente no resulta aplicable en este caso y es necesario precisar su alcance ya que las modificaciones efectuadas en el segundo período hacen parte de la esencia de lo aprobado en primera vuelta y no puede resultar inconstitucionales aquellos cambios introducidos en la segunda vuelta que correspondan a materias que "… han sido objeto de amplio debate en el Congreso de la República durante el trámite del Acto Legislativo y hacen, por ende, parte de su esencia."

1. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA CORTE

1. Competencia y examen sobre la caducidad de la acción

Conforme al artículo 241 ordinal 1º de la Carta, esta Corporación es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad del Acto Legislativo No. 01 de 2001, puesto que se trata de una demanda ciudadana en contra de un acto reformatorio de la Constitución, por vicios de procedimiento.

2. La reforma de la Constitución por el Congreso y el examen de los vicios de procedimiento alegados por los demandantes

Considera del caso la Corte señalar, por un lado, que conforme a reiterada jurisprudencia de la Corporación, cuando la Constitución Política sea reformada por el Congreso, el trámite correspondiente no sólo debe sujetarse a lo previsto en el artículo 375 superior, sino que, además, debe ceñirse a las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, o reglamento del Congreso, en cuanto sean compatibles con las previsiones de la Carta que regulan el procedimiento de reforma por la vía del Acto Legislativo.3

Por otra parte, la Corte ha precisado que el control de constitucionalidad de los actos legislativos se limita al examen de los cargos por vicios de procedimiento planteados en la demanda. Sobre este particular, la Corte en Sentencia C-543 de 1998 expresó que "… como el control constitucional de los actos legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes", tesis que fue recientemente reiterada en la Sentencia C-487 de 2002.

Quiere esto decir, que no basta con que se demande un Acto Legislativo por un vicio de procedimiento que de algún modo sea predicable de todo el cuerpo normativo, para que de manera oficiosa la Corte deba proceder a un examen minucioso y exhaustivo de todo el

procedimiento surtido durante el trámite de la reforma, a efecto de establecer si hubo algún vicio en aspectos tales como la iniciativa, la publicación del proyecto, de las ponencias o de los textos aprobados, el quórum, los principios de identidad y de consecutividad, etc.

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 proyecto.

Aparte de las anteriores consideraciones, esta Corporación ha señalado que el control de constitucionalidad por vicios de procedimiento en un Acto Legislativo debe limitarse a los cargos formulados por los demandantes en atención a las particulares características del trámite de reforma, a la limitación prevista en el artículo 241-1 de la Constitución y a la limitación temporal establecida en el artículo 379 superior. 4

3. La consideración general de los cargos de la demanda

De manera general la demanda señala que los textos del Acto Legislativo demandado que se aprobaron en la versión definitiva del mismo y que no habían sido aprobados en primer debate deben ser declarados inexequibles por cuanto los mismos no habrían recibido los ocho debates exigidos por la Constitución, no habrían sido publicados al concluir la primera vuelta y significan alteraciones esenciales a lo aprobado en el primer periodo legislativo.

De esta manera formulado, el anterior cargo sería insuficiente para provocar la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones acusadas, por cuanto el artículo 375 de la Constitución no impide que durante la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados en primera. Por el contrario, la norma constitucional expresamente señala que en el segundo período deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado. Del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.

Nótese que la norma se refiere, en primer lugar, a “iniciativas”, que es un concepto mucho más amplio que el de “textos”, en la medida en que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate. Quiere ello decir que en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, si es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias.

La norma del artículo 375, sin embargo, no agota la regulación constitucional de la materia, por cuanto para establecer el alcance de las facultades que tiene el Congreso en los debates legislativos es necesario acudir a los correspondientes artículos de la Constitución y al reglamento del Congreso.

De acuerdo con el artículo 157 de la Constitución, el trámite ordinario de los proyectos de ley, que es parcialmente aplicable a los proyectos de acto legislativo, implica cuatro debates, dos en cada Cámara. A su vez, el artículo 160 de la Carta dispone que durante el segundo debate, cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. El alcance de esta norma, conjuntamente con el del artículo 161, ha sido fijado por la jurisprudencia constitucional, que ha precisado que las modificaciones que se surtan en un proyecto en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad y de identidad relativa. Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.

Estos principios han sido consagrados de manera expresa para el trámite de los actos legislativos en el artículo 226 del reglamento del Congreso, conforme al cual resultan admisibles las modificaciones que se hagan en la segunda vuelta, siempre que versen sobre iniciativas presentadas en la primera vuelta y no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente.

Por consiguiente, no basta con señalar que el texto de un acto legislativo es diferente del que se aprobó al culminar la primera vuelta para que se configure un cargo de inconstitucionalidad, sino que es necesario mostrar en qué medida esa diferencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un tema nuevo no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo.

Lo mismo puede decirse del requisito de la publicación, puesto que si bien es cierto que se publica, no ya una iniciativa, sino un texto, el del proyecto aprobado en el primer periodo, tal exigencia constitucional es un requisito de publicidad y de certeza que no limita la capacidad del Congreso para debatir, a partir de ese texto, las iniciativas discutidas y aprobadas en el primer periodo, y para, como fruto de ese debate, hacer las modificaciones adiciones o supresiones, en los términos previstos en la Constitución.

Ahora bien, si se mantiene esa relación de conexidad, en la medida en que la iniciativa sobre la cual se producen las modificaciones ha sido debatida desde el principio, no obstante las variaciones de contenido que haya podido tener a lo largo del trámite legislativo, no puede decirse que si hay textos que no hayan hecho el tránsito por los ocho debates resulta vulnerado el principio de consecutividad.

Contrariamente a lo sostenido por la demandante, del artículo 375 de la Carta no se desprende que en la segunda vuelta no pueda haber una modificación en los textos aprobados en la primera. Tal disposición establece que el debate en segunda vuelta debe versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en la primera, y que el proyecto aprobado al terminar el primer período debe ser publicado por el Gobierno. La Corte, en la Sentencia C-222 de 1997 citada por la demandante, expresó que el debate en segunda

vuelta solo puede realizarse a partir de los textos aprobados y publicados luego del primer debate, después de sufrir los cuatro debates de rigor, porque no es posible que el mismo se desarrolle sobre propuestas nuevas no consideradas en la primera vuelta. Pero de ello no se desprende, ni lo dice así la Sentencia, que no pueda haber modificación en los textos.

Así, como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las palabras, o en la redacción. Tales cambios puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc.

Eso impone que para el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de regulación del proyecto mirado como un todo. No puede perderse de vista, por otra parte, el hecho de que todo cambio en un texto impone el deber de realizar un análisis de su relevancia desde el punto de vista sustancial.

Adicionalmente a las modificaciones meramente formales, también resulta constitucionalmente admisible que el texto de un proyecto cambie en su contenido normativo a lo largo de todo el debate legislativo. Y, respecto de los proyectos de Acto Legislativo, ese es el alcance de la posibilidad de debatir nuevamente, en segunda vuelta, las iniciativas presentadas en la primera. Como resultado del debate, en cualquiera de sus etapas, pueden presentarse modificaciones que afecten el contenido normativo de las disposiciones de un proyecto, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición de que no comporten cambios esenciales sobre lo que ha sido previamente aprobado. Y por tales debe entenderse aquellos cambios en las disposiciones aprobadas, en tal medida significativos, que no permitan afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyan verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en la primera vuelta.

Pero cuando esas modificaciones obran sobre iniciativas previamente discutidas y aprobadas son constitucionalmente admisibles, como expresión del principio democrático y de la necesaria y deseable dinámica del debate parlamentario, que permite que las decisiones respondan a la ilustración de juicio que se va acumulando a lo largo del proceso, a la participación creciente de la colectividad, de manera que esas mayores ilustración y participación se traduzcan en el perfeccionamiento de las iniciativas, modificando, adicionando o suprimiendo los textos que se han ido elaborando, en orden a lograr, como resultado final, una norma que resulte satisfactoria, fruto de un proceso democrático amplio, participativo y reflexivo.

Por las anteriores consideraciones el análisis sobre la constitucionalidad de las expresiones normativas acusadas estará orientado a establecer si las diferencias que el texto definitivo presenta respecto del proyecto original, responden a la introducción de temas nuevos no considerados en el primer periodo o implican modificaciones que afectan el contenido esencial de lo aprobado inicialmente, o si, por el contrario, son alteraciones que obran sobre iniciativas previamente aprobadas, sin alterarlas de manera esencial.

Para el efecto procede la Corte al examen individualizado de las disposiciones acusadas.

V. FUNDAMENTOS ESPECIFICOS DE LA DEMANDA Y DE LAS INTERVENCIONES. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Artículo 1°

Artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2001

Texto inicialmente presentado a consideración del Congreso.

Publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 de 30 de Octubre de 2000

Texto aprobado en Primer Periodo.

Publicado en el Diario Oficial 44.334 de 20 de febrero de 2001.

Texto aprobado en

Segundo Periodo

y definitivo del

Acto legislativo 01 de 2001.

Publicado en la Gaceta del Congreso XX y en el Diario Oficial 44.506 de 1° de agosto de 2001, respectivamente.

Artículo 7° El artículo 347 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 347.

El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrán variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatros (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

El gobierno, en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, propondrá las reformas legales que, a su juicio, sean necesarias en materia de gasto público, dentro de los límites constitucionales, junto con un estimativo del efecto fiscal de cada una.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio.

Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, mas el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 1°. El artículo 347 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 347.

El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrán variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatros (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender los gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio.

Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, mas el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 1°. Incluir un nuevo parágrafo al artículo 347 de la Constitución Política así:

Parágrafo transitorio.

Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, mas el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

1.1. Fundamentos de la demanda.

La accionante destacó en negrilla, como acusado, en el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2001, el primer inciso del parágrafo transitorio del artículo 347 de la Constitución, con el cargo genérico de no corresponder a lo aprobado en primera vuelta.

1.1.1. Para sustentar su cargo la accionante, en primer lugar, después de transcribir el texto del artículo 347 de la Constitución vigente con anterioridad a la reforma, expresa que "[e]n el texto aprobado en primera vuelta se aprobó que el incremento de las apropiaciones regiría hasta el año 2006, (gaceta del congreso 466 del miércoles 22 de noviembre de 2000, texto aprobado en sesión plenaria del día 15 de noviembre de 2000) en el definitivo se aumenta el margen hasta el 2008. (publicado en el diario oficial No. 44506 del miércoles 1 de agosto de 2001 y aprobado el 30 de julio de 2001) en un margen de dos años que es bastante significativo en proporción a lo que se deja de percibir en los entes territoriales para salud y educación al modificarse tal como se aprueba en el proyecto definitivo, violándose derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, sin tener en cuenta el crecimiento demográfico del país hasta el 2008 y la necesidad de nuevos cupos en instituciones escolares y sanitarias además de la necesidad de nuevos empleados para atender a esta población.".

1.1.2. En segundo lugar la accionante expresa que en el artículo aprobado en segunda vuelta no se incluyó el siguiente texto, aprobado en la sesión plenaria del 15 de noviembre de 2000:

"El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrán variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución".

1. Intervención del Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior sostiene que en este artículo se encuentran dos cambios; el primero consistente en la supresión de los cuatro incisos iniciales, quedando exclusivamente el parágrafo transitorio que se añade al artículo 347 de la Constitución. Al respecto, señala el interviniente que los dos primeros incisos corresponden al texto constitucional original y por lo tanto no implican reforma alguna y que el contenido de los incisos tercero y cuarto, está reflejado en el parágrafo aprobado.

El otro cambio se encuentra en la extensión hasta el 2008 de las restricciones al incremento de las apropiaciones para gastos de funcionamiento, "…el cual no altera la esencia de la institución que se reforma, pues se enmarca dentro del programa de ajuste fiscal objeto del Acto Legislativo. No se ve que se altere la esencia de lo aprobado en la primera vuelta, ya que no se varía la naturaleza ni el objetivo de las restricciones, sólo se toca una parte operativa del ajuste, cual es su extensión….".

1. Intervención del Departamento de Planeación Nacional.

Sostiene el interviniente que la ampliación hasta el 2008 de las restricciones al incremento de las apropiaciones para gastos de funcionamiento, no altera de manera alguna la propuesta aprobada en primera vuelta, ya que de acuerdo con la exposición de motivos, la reforma pretende lograr la estabilidad de las finanzas públicas mediante la adopción de medidas sostenibles en el mediano y largo plazo.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sostiene el interviniente que dada la competencia de la Corte para evaluar la exequibilidad de la reforma exclusivamente por vicios de forma, deben desestimarse los fundamentos de la demanda, consistentes en la vulneración de los derechos fundamentales o en la inconveniencia de las nuevas disposiciones.

Por otra parte, afirma que del cotejo de las normas se observa su identidad de materia, ya que apuntan a restringir el crecimiento indefinido del total de las apropiaciones, y en seguida, manifiesta que las modificaciones del parágrafo transitorio apuntan a flexibilizar el sistema, pues eliminan las disposiciones permanentes aprobadas en primera vuelta, y a cambio aumentan en dos años el periodo de transición.

Por último, expresa que: "…a diferencia de lo manifestado por la Actora, con el texto aprobado en segunda vuelta se tiene una mayor garantía precisamente para que los gastos en salud y educación no se vean sometidos al límite impuesto constitucionalmente. En el caso de educación, a través de dos vías, en el pago de nómina de los maestros que va inmerso en el rubro de servicios personales y en aquellas transferencias que la Nación realiza a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones".

1. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

En concepto del Procurador General de la Nación, las modificaciones que el proyecto de reforma del artículo 347 recibió en el segundo período de reforma constitucional, se concretan en que se suprimió la limitación permanente inicialmente propuesta por el gobierno para los gastos de funcionamiento del Gobierno central y se amplio en dos años la restricción temporal que también había sido inicialmente prevista, referida, en la versión final, a los gastos generales.

A juicio del Procurador, estas modificaciones son consustanciales al asunto propuesto, debatido y aprobado durante la primera vuelta, es decir, se ajustan al objetivo de limitar o frenar los gastos realizados por el gobierno central atándolos al crecimiento de la tasa de inflación.

1. Consideraciones de la Corte.

La acusación del artículo 1º del Acto Legislativo demandado se orienta, en primer lugar, a cuestionar la ampliación en dos años, durante el segundo período del trámite del Acto Legislativo, del término que se había aprobado inicialmente para la limitación al incremento en las partidas autorizadas en la ley anual de presupuesto para gastos generales.

A este respecto debe tenerse en cuenta que conforme a lo que resultó aprobado en primera vuelta, se modificaba el artículo 347 de la Constitución para disponer, por un lado, que de manera permanente, hacia el futuro, la variación en el monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podría ser superior, de un año a otro, al promedio de la variación porcentual que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores. Por otra parte, se establecía una especie de régimen de transición, para que durante los años comprendidos entre el 2002 y el 2006, tal variación estuviese vinculada a la tasa de inflación proyectada para cada uno de esos años, más el 1.5%.

En el texto aprobado en el segundo periodo se eliminó la reforma que imponía un límite permanente para la variación en las partidas apropiadas para funcionamiento, y la iniciativa se fundió en el parágrafo que establecía el régimen de transición y que finalmente quedó como única norma sobre la materia.

En la reforma aprobada se optó por establecer una restricción limitada a un número fijo de años y se optó por ampliar en dos años lo que inicialmente tenía el carácter de un período de transición. La norma finalmente aprobada tiene un alcance restrictivo frente a la que en principio se había aprobado y claramente se encuadra dentro de las materias que fueron objeto de discusión, como quiera que el objeto era obtener un equilibrio en las finanzas, lo que implica una dimensión de largo plazo, de carácter estructural y otra de corto plazo, coyuntural, que es a la que de manera prevalente atiende la reforma finalmente aprobada.

La no inclusión en el proyecto final del contenido del inciso destacado por la actora es irrelevante, porque bien puede el Congreso en segunda vuelta improbar total o parcialmente los artículos aprobados en la primera, y porque, además, el sentido de la reforma a la que el mismo proveía, quedó finalmente recogido, aunque con alcance más restringido, en el parágrafo.

Por otra parte, observa la Corte, que si bien, como se señala en la demanda, la extensión en dos años del período inicialmente previsto en el parágrafo acusado puede ser significativa desde la perspectiva de las finanzas públicas, debe tenerse en cuenta, por un lado, que como

se ha señalado, tal extensión tiene como contrapartida la eliminación de la restricción permanente que inicialmente se había aprobado, y, por otro, ello corresponde a una decisión del órgano constituyente, como producto del debate de una iniciativa que había sido presentada desde el principio, y cuya versión final es la síntesis de las distintas alternativas que se discutieron a lo largo del tramite del proyecto. Tal modificación, por consiguiente, no obstante su significación en términos de las finanzas públicas, no corresponde ni a una iniciativa nueva, no presentada en el primer período, ni a un cambio ajeno a la sustancia de lo inicialmente debatido y aprobado, que, entre otras cosas, de no haberse introducido las modificaciones acusadas, implicaría, a partir del año 2006 una restricción eventualmente más severa a la posibilidad de incrementar las partidas de gastos generales, por cuanto regiría la regla general y de carácter permanente que se había aprobado inicialmente y conforme a la cual las partidas apropiadas para funcionamiento no podrían incrementarse en más del promedio de la variación porcentual que hubiesen tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores.

Aunque la accionante no se refiere de manera expresa al texto de parágrafo acusado por virtud del cual se regulan unas excepciones a la limitación allí contenida, el mismo había sido destacado como acusado en la parte inicial de la demanda, que resalta todo el inciso, y quedaría comprendido por el cargo genérico, en cuanto que no corresponde a lo aprobado en el primer debate.

Sobre el particular observa la Corte que si el sentido de la reforma que se introduce en la Constitución por virtud del inciso demandado es el de imponer una limitación al monto del incremento anual de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, una modificación por virtud de la cual se amplían las excepciones originalmente previstas para esa limitación, equivale a reducir el ámbito de la reforma y mal puede tacharse como tema nuevo o como modificación esencial. Esto es, al paso que según lo aprobado en primera vuelta, la reforma se aplicaba a los gastos de funcionamiento de todo el sector público salvo los destinados al pago de pensiones, en lo aprobado en segunda vuelta, de su alcance, que se aplica los gastos generales, se exceptúan también, los gastos de salud, defensa, servicios personales, los del sistema general de participaciones y otras transferencias que señale la ley.

Por las anteriores consideraciones habrá de declararse la exequibilidad del inciso primero del parágrafo transitorio del artículo 347 dela Constitución tal como fue modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2001.

1. Artículo 2°:

Artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2001

Texto inicialmente presentado a consideración del Congreso.

Publicado en la Gaceta del Congreso 434 de 30 de Octubre de 2000

Texto aprobado en Primer Periodo.

Publicado en el Diario Oficial 44.334 de 20 de febrero de 2001

Texto aprobado en Segundo Periodo y definitivo del

Acto legislativo 01 de 2001.

Publicado en el diario oficial 44.506 de 1° de agosto de 2001

Artículo 8°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley orgánica, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para los efectos de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

La nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que haya sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley orgánica establezca

La ley orgánica reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Parágrafo transitorio 1°.

El monto de los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales que corresponda inicialmente a los municipios, no podrá ser inferior a aquel que correspondía a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en el año 2001, en la medida en que la ley orgánica le asigne a estas entidades territoriales, como mínimo, las mismas competencias que tenían a su cargo en la legislación vigente anterior a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Parágrafo transitorio 2°.

El Sistema General de Participaciones de las Entidades territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley orgánica que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley orgánica dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo; el Congreso deberá aprobar esta ley dentro del mismo período legislativo, en caso de no hacerlo, el Gobierno pondrá en vigencia el proyecto de ley por él presentado, mediante decreto con fuerza de ley orgánica.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y los definidos por la ley, con especial atención a los niños.

La nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación;

b) Reparto entre la población urbana y rural;

a. Pobreza relativa;

a. Eficiencia;

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el parágrafo transitorio 1° del Artículo 3° de este Acto Legislativo, sin perjuicios de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio.

El Sistema General de Participaciones de las Entidades territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Parágrafo transitorio.

El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

2.1. Fundamentos de la demanda

La accionante, en este apartado de la demanda, reseña los cambios que durante el trámite

del proyecto de reforma constitucional recibió la propuesta de reformar el artículo 356 de la Constitución.

Así, transcribe el texto del artículo 356 de la Constitución anterior a la vigencia de la reforma, el texto original del proyecto de Acto Legislativo y los textos que fueron adicionados a dicho proyecto, en lo que se aprobó en la sesión plenaria del Senado del 15 de noviembre de 2000.

Las adiciones a las que se refiere la demanda, sin efectuar observación distinta a la de que constituyen texto nuevo, son las que tienen que ver con, (i) la inclusión de los resguardos indígenas en el sistema general de participaciones por intermedio de ley; (ii) la incorporación de criterios sobre distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, (iii) La incorporación de los criterios a los que debe sujetarse la distribución de los recursos del sistema; y (iv) la incorporación, en el primer debate, de un inciso conforme al cual la Nación no podrá reasumir las competencias a las que se refiere el Acto Legislativo.

Sobre este último aspecto, la accionante sostiene que:

"Se destaca que en lo aprobado en primera vuelta varía con relación al texto final en lo correspondiente a que se requería que hubiese una ley aprobada sobre organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones para que el mismo entrará en vigencia, dándole un margen al gobierno para que presentará el proyecto de ley, pero en el texto final se aprueba la entrada en vigencia a partir de primero de enero de 2002.

Teniendo en cuenta este criterio que a juicio del Senado se hacía necesario y su posterior supresión se hace evidente un cambio fundamental en el 'sentido' del Acto Legislativo, pues la necesaria reglamentación del Sistema de Participaciones implicaba la puesta en marcha del mismo y se deja este vacío en el Acto Legislativo".

1. Intervención del Ministerio del Interior.

Al respecto el Ministerio señala, en relación con los temas propuestos por la accionante que:

1. "Participación de los resguardos indígenas: Es necesario precisar que la modificación introducida, solamente tiende a armonizar el Acto Legislativo con las disposiciones constitucionales sobre Entidades Territoriales Indígenas, reconociendo su participación en el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, sin negar la participación de los resguardos en tanto se creen las ETI. En este sentido, la modificación no altera la esencia de lo inicialmente aprobado sino que simplemente aclara su concepto."

1. “Incorporación de los criterios que se deben tener en cuenta al fijar los principios sobre distribución: La modificación es este aparte, es sólo un cambio de redacción que tiende a hacer más clara la norma. Se evidencia que los criterios contenidos en el texto aprobado en primera vuelta son los mismos que se establecen en el texto final.”

1. “No inclusión del parágrafo transitorio aprobado en primera vuelta: Sobre el particular, es necesario anotar que la supresión del plazo que empiece a regir el Sistema General de Participaciones no implica que este hubiere entrado a regir antes de la existencia de la ley exigida en el inciso primero del artículo en comento, pues no tendría un marco para hacerlo, necesariamente para poder iniciar su funcionamiento requería la ley que lo desarrollará, como fue la Ley 715 de 2001”.

1. Intervención del Departamento de Planeación Nacional.

El interviniente realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

1. Inicialmente manifiesta que la modificación del concepto ‘entidades territoriales’ por el de ‘departamentos, distritos y municipios’, tuvo por objeto precisar a los titulares y depositarios de las competencias y responsabilidades en la prestación de los servicios básicos y, en consecuencia, definirlos como beneficiarios del Sistema General de Participaciones. De este modo, la precisión del concepto, no modifica esencialmente la norma aprobada en primera vuelta, por el contrario, la aclara.

2.3.2. En cuanto a la modificación del inciso 4° del artículo 2° del Acto Legislativo acusado, según el cual: “Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios”, sostiene el interviniente que el cargo es infundado, ya que se trata de un simple giro de redacción con el objeto de aclarar el principio de concurrencia de la Nación con las entidades territoriales. Adicionalmente, señala, que la disposición acusada es concordante con los principios dispuestos en el artículo 288 de la Constitución Política5.

1. En cuanto a la modificación del literal a) del artículo citado, según el cual, se tienen como criterios para efectuar las asignaciones en el Sistema General de Participaciones: “a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;”, el interviniente considera que esta modificación responde a la necesidad de precisar los criterios orientadores del proceso de distribución de los recursos, sin que ello signifique un cambio en la esencia de lo aprobado en primera vuelta. De esta manera, es posible cumplir con los objetivos de ampliación de

cobertura y mejoramiento de la calidad, además de impulsar una mayor eficiencia y equidad en la distribución de los recursos para salud y educación.

1. En relación con la modificación del parágrafo transitorio, el interviniente señala que corresponde a las atribuciones normales del Congreso, en el trámite de un proyecto de reforma, excluir los textos aprobados en primera vuelta, sin que por ello se entienda vulnerada la Constitución. Por lo tanto, negar dicha posibilidad al legislador, "…implicaría, la negación de su capacidad para modificar, ya sea adicionando o suprimiendo textos, ya sea parciales o íntegros, de las propuestas sometidas a su aprobación".

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

El interviniente realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

1. Inicialmente manifiesta que la modificación del concepto 'entidades territoriales' por el de 'departamentos, distritos y municipios', tuvo por objeto dar mayor coherencia y mejor redacción a este inciso, cuyo propósito es determinar el contenido del Sistema General de Participaciones. De este modo, advierte que el principio de unidad permanece incólume pues no están involucrándose nuevas iniciativas sino que se están aclarando las ya aprobadas.

2.4.2. En cuanto a la modificación del inciso 4° del artículo 2° del Acto Legislativo acusado, según el cual: "Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios", la interviniente considera que el cargo es infundado, ya que si se comparan los dos incisos, se entiende que el texto aprobado en primera vuelta se presenta en forma negativa, es decir, imponiendo una prohibición con una excepción, mientras, el aprobado en segunda vuelta, se redacta en forma positiva. "Bajo esta óptica, resulta obvio que efectivamente se modificó el texto del inciso, pero se dejó a salvo su intención, cual es, permitir a la Nación la participación en la financiación de servicios cuya competencia se asigna a Departamentos, Municipios y Distritos…". Adicionalmente, señala que la disposición acusada es concordante con los principios dispuestos en el artículo 288 de la Constitución Política6.

2.4.3. En cuanto a la modificación del literal a) del artículo citado, en cuanto que detalla los criterios para efectuar las asignaciones en el Sistema General de Participaciones para educación y salud, estima la interviniente que la misma se orienta a precisar los criterios orientadores del proceso de asignación de recursos, especialmente, el de la eficiencia, a partir de aspectos concretos y no sobre meras generalidades. A su juicio, ello no significa un cambio en la esencia de lo aprobado en primera vuelta.

1. En relación con la modificación del parágrafo transitorio, la interviniente señala que corresponde a las atribuciones normales del Congreso, en el trámite de un proyecto de reforma, excluir los textos aprobados en primera vuelta, sin que por ello se entienda vulnerada la Constitución.

1. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

El Procurador General de la Nación realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

Inicialmente, sostiene que las modificaciones a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, están encaminadas a enfrentar los problemas fiscales de las entidades territoriales, básicamente en lo referente a la insuficiencia de ingresos para atender los servicios públicos de salud y educación.

Afirma que la formula presentada por el gobierno y en términos generales aprobada, plantea un desaceleramiento en el crecimiento de las transferencias y un fortalecimiento del gasto público en términos reales, a través del denominado Sistema General de Participaciones.

Por otra parte, en relación con el establecimiento de la ley destinada a regular la organización y funcionamiento del sistema, a juicio del Procurador, fue igualmente objeto de debate en primera vuelta, ya que así aparece registrado en el proyecto propuesto por el gobierno.

1. Consideraciones de la Corte.

2.6.1. La primera modificación que destaca la demandante es la sustitución de la expresión "entidades territoriales" contenida en el texto aprobado en la primera vuelta, por la de "departamentos, distritos y municipios" en la versión final del Acto Legislativo, así como la referencia expresa que en éste se hace a los territorios indígenas con un régimen propio.

Cabe señalar en esta materia que, de acuerdo con el artículo 286 de la Constitución, "[s]on entidades territoriales, los departamentos los distritos, los municipios y los territorios indígenas", de manera que la sustitución del primer concepto por sus equivalentes, no comporta cambio alguno en el contenido de regulación de los textos aprobados en primera y en segunda vuelta. En cuanto al régimen específico de los territorios indígenas, en la segunda vuelta se introdujeron sólo algunos aspectos que lo precisan de acuerdo con la ley que regula la materia, adición que procura una mayor claridad en el contenido normativo, sin que comporte un cambio esencial sobre lo que se había probado en primera vuelta.

Debe destacarse que al formular el cargo específico contra este aparte de la norma, la demandante cuestiona también la incorporación, en la primera vuelta, del texto "para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como

municipios", que no hacía parte del proyecto original presentado a la consideración del Congreso. Sobre este particular, sin embargo, caben también las consideraciones que acaban de hacerse, puesto que la previsión normativa que se introdujo al proyecto en el curso de la primera vuelta, no hace sino hacer explícito lo que de conformidad con la Constitución ya estaba en el texto original conforme al cual se trata de diseñar el sistema de participaciones de las entidades territoriales, las que, como se ha visto, incluyen a los territorios indígenas, agregando un régimen especial para los resguardos que no tengan la condición de entidades territoriales. Dicha adición, tiene íntima conexidad con el contenido del proyecto original, en cuanto que se refiere a la cobertura del sistema, incorporando una previsión para que en el mismo queden incluidos no solo las comunidades indígenas que se conformen como entidades territoriales, sino también los resguardos que por sus características, evaluadas por el legislador, deban ser tratados de la misma manera. Dicha disposición, además, con distinta redacción, hacía parte del artículo 357 de la Constitución vigente antes de la reforma.

2.6.2. En segundo lugar, la demanda destaca como acusado el siguiente inciso del Acto Legislativo demandado, del cual sólo puede predicarse el cargo general de no corresponder al texto aprobado al finalizar la primera vuelta:

"Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios."

Del mismo modo, señala la demanda que en el texto aprobado en la sesión plenaria del día 15 de noviembre se adicionó el siguiente contenido:

"No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el parágrafo transitorio 1° del Artículo 3° de este Acto Legislativo, sin perjuicios de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política."

Observa la Corte que el examen de los dos textos anteriores debe hacerse en conjunto.

En primer lugar es necesario hacer ciertas precisiones en torno al texto adicionado al proyecto original en la primera vuelta. La primera parte de esa adición, esto es, la frase "No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas", que se conservó en la versión definitiva del proyecto, hacía parte del artículo constitucional que se pretendía reformar y, por consiguiente, no puede considerarse como tema nuevo o carente de conexidad con la materia del proyecto. La segunda frase de la expresión transcrita, esto es, la que limitaba la posibilidad de que la Nación reasumiera las competencias a las que se refiere el proyecto, no hace parte del texto definitivo del Acto Legislativo acusado, es apenas un episodio dentro del trámite del mismo en el Congreso y no podría ser objeto de pronunciamiento alguno por parte de la Corte. Es si, un antecedente que permite establecer la evolución del contenido de la reforma en la materia a la que él se refiere.

El proyecto de reforma constitucional que culminó con la expedición del Acto Legislativo

demandado versaba sobre la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, así como sobre la asignación de los recursos necesarios para atenderlas. A este respecto, el proyecto original proveía a una cierta distribución de competencias y recursos, sin referirse de manera expresa al carácter rígido o flexible de esa distribución. En el curso del debate se aprobó una propuesta orientada a darle rigidez constitucional a la distribución que se establecía en la reforma. Finalmente, sin embargo, se optó por un régimen de flexibilidad en armonía con lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución.

Claramente puede observarse que el inciso acusado responde a un tema que fue objeto de consideración y debate desde la primera vuelta del trámite del proyecto y que guarda una estrecha relación de conexidad con las materias contenidas en el proyecto original de reforma.

2.6.3. El siguiente aspecto del artículo 2º que es cuestionado en la demanda tiene que ver con la incorporación de unos criterios para la distribución de los recursos del sistema entre las distintas entidades territoriales que lo conforman.

En el proyecto original se disponía que correspondería a la ley orgánica reglamentar los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, fijando como parámetro para el efecto, las competencias que se asignasen a cada entidad territorial.

En el curso de la primera vuelta se incorporaron al proyecto, de manera general, los siguientes criterios específicos que tendría que tener en cuenta el legislador para hacer la distribución de los recursos del sistema: a) Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación; b) Reparto entre la población urbana y rural; c) Pobreza relativa; d) Eficiencia.

Esa incorporación de criterios específicos de distribución, no puede tenerse como una materia ajena al contenido del proyecto original, que expresamente fijaba un parámetro de distribución, el de las competencias asignadas, respecto del cual algunos de los que se incorporaron después no son más que una desagregación de contenidos. Así, las competencias que se asignen a cada entidad están en intima relación con la población atendida y por atender, o el reparto entre la población urbana y rural. Esos criterios que pueden considerarse implícitos en el proyecto original se adicionaron con otros que resultan complementarios, como los de pobreza relativa o eficiencia. En todo caso, tales criterios habían sido previstos en el artículo 357de la Constitución anterior a la reforma, y la discusión en torno al margen que debía dejarse al legislador en relación con los mismos estuvo presente desde la presentación del proyecto de reforma.

En la versión definitiva de la reforma se cambió la manera como los anteriores criterios resultarían aplicables a los distintos sectores, sin que pueda predicarse que tal variación, o la adición como criterio de la equidad, o ciertas precisiones en los términos (ej. “eficiencia administrativa y fiscal” en lugar de mera eficiencia) constituya un cambio que varíe la esencia de lo inicialmente aprobado.

1. Finalmente, censura la actora la no inclusión en la versión definitiva del Acto Legislativo, del texto final del parágrafo transitorio aprobado en primera vuelta, según el cual, "El sistema general de participaciones de las entidades territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento, el gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo".

En esta materia se tiene que desde el proyecto inicial se contemplaban unas previsiones orientadas a asegurar que el sistema introducido en la reforma entrase a operar tan pronto como fuese posible. En la norma finalmente aprobada se estableció el imperativo de que el gobierno presentase el proyecto de ley que regule la organización y el funcionamiento del sistema, dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo, pero no se condicionó la vigencia del sistema a la aprobación de esa ley. En virtud de tal decisión, los elementos que no requiriesen desarrollo legislativo, tendrían vigencia inmediata, a partir de la fecha en que empezase a regir la norma constitucional, al paso que, por su propia naturaleza, aquellos aspectos que si lo requiriesen, sólo empezarían a regir a partir del momento en que se expidiese la ley y en los términos en ella previstos.

No se aprecia que por este concepto, entre lo aprobado al concluir la primera vuelta y lo aprobado de manera definitiva exista una diferencia susceptible de sustentar un cargo de inconstitucionalidad, y la norma acusada será declarada exequible.

1. Artículo 3°:

Artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001

Texto inicialmente presentado a consideración del Congreso.

Publicado en la Gaceta del Congreso 434 de 30 de Octubre de 2000

Texto aprobado en Primer Periodo.

Publicado en el Diario Oficial 44.334 de 20 de febrero de 2001

Texto aprobado en Segundo Periodo y definitivo del

Acto legislativo 01 de 2001.

Publicado en el Diario Oficial 44.506 de 1° de agosto de 2001

Artículo 9°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Articulo 357.

El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine; los que se arbitren en los estados de excepción; y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes

Parágrafo transitorio 1°.

Durante los años comprendidos entre 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales variará de un año a otro, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de estos años, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

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

Articulo 357.

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

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de estados de excepción.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un quince (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1°.

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

Parágrafo transitorio 2°.

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años 2006 al 2008 será de 2.5%.

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

Articulo 357.

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

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

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

Parágrafo transitorio 1°.

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

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

Parágrafo transitorio 2°.

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3°.

Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

3.1. Fundamentos de la demanda.

La Corte ha subrayado en el anterior cuadro, tanto los apartes expresamente destacados como acusados por la demandante en la primera parte de su libelo, que se destacan además en negrilla, como aquellos que sin haberlo sido, son objeto de señalamiento específico en torno a su inconstitucionalidad.

En la segunda parte de la demanda, la accionante relaciona los siguientes aspectos, no contenidos en el proyecto inicial de reforma y que fueron introducidos en el proyecto aprobado en la sesión del 15 de noviembre de 2000:

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un quince (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 2. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años 2006 al 2008 será de 2.5%.

Artículo 4. Créase el fondo de estabilización de las transferencias territoriales, el cual se

reglamentará por ley.

Sobre las modificaciones presentes en el texto definitivo la demandante expresa lo siguiente:

Con respecto al parágrafo transitorio 1, señala que en él se adicionó, sin que el asunto haya sido debatido en primera vuelta, la proyección de la base de las transferencias para el año 2001 en la suma de 10.962 billones de pesos y que, así mismo, se agregó el inciso 2º relativo a la composición de la base inicial para el sector educación.

En cuanto al parágrafo transitorio 2, destaca que se varió el porcentaje de crecimiento de las transferencias para los años 2002 a 2008 y reitera, sin agregar argumento alguno, que se adicionó el inciso segundo.

Por último, respecto al parágrafo 3° de la norma demandada, que no había sido destacado como acusado en la primera parte, expresa que fue adicionado en el segundo período de reforma constitucional, sin aportar argumento distinto de los generales en torno a su inconstitucionalidad.

1. Intervención del Ministerio del interior.

En relación con los 'costos base' en el caso de la educación, a juicio del interviniente, se trata solamente de explicar aspectos contemplados en el inciso 1° del parágrafo transitorio 1°, que se añade al artículo 357 constitucional, sin implicar una modificación en la esencia de la institución política que se reforma.

En torno, al 'incremento en el Sistema General de Participaciones', estima el interviniente que constituye el desarrollo del inciso 1° del parágrafo transitorio 2°, sobre crecimiento del sistema, siendo por lo tanto una modificación admisible, pues no altera la esencia del texto inicialmente aprobado.

1. Intervención del Departamento de Planeación Nacional.

El interviniente realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

a. En relación con la inclusión en el parágrafo transitorio 1° del valor estimado de la base inicial del Sistema General de Participaciones (es decir, la suma de 10.962 billones de pesos) y su inciso adicional, sostiene el interviniente que mediante dicha modificación, se trata: "simplemente de hacer explícita la base de dicho sistema, a partir del texto del parágrafo aprobado en primera vuelta. Es decir, que dicho valor corresponde a la sumatoria de los valores de las transferencias asignadas en el 2001 por los conceptos enunciados expresamente en dicha norma". En consecuencia, es una modificación destinada a dar

claridad y precisión a lo aprobado en primera vuelta.

a. En cuanto a la adición del inciso en el parágrafo transitorio 2°, según el cual: "Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008".

Para el interviniente, mediante la citada disposición, se trata de establecer una adición que garantiza la estabilidad del flujo de recursos a los departamentos, distritos y municipios, sin que la variación del crecimiento de la economía implique cambios substanciales en las transferencias.

3.4. Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez.

De acuerdo con la interviniente las normas acusadas son constitucionales, y al respecto determina que:

a. El parágrafo transitorio 1° del artículo 3° del Acto Legislativo 01 de 2001, es el desarrollo de la norma que le precede, sin que se haya alterado la esencia misma del sistema de participaciones.

a. En el evento del parágrafo transitorio 2°, estima la interviniente que dado que el sistema de participaciones no fue modificado y esa es la institución que fue debatida, "…las modificaciones a las fórmulas v.g. la distribución de recursos a las entidades territoriales cuando el crecimiento de la economía supere el 4% (certificado por el DANE), hacen parte del debate sobre la institución jurídica de las transferencias nacionales y la forma como esta operará…".

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El interviniente realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

a. En relación con la inclusión en el parágrafo transitorio 1° del valor estimado de la base inicial del Sistema General de Participaciones (es decir, la suma de 10.962 billones de pesos) y su inciso adicional, sostiene el interviniente que ambos parágrafos se ciñen al mismo objetivo con los mismos componentes, es decir, dar claridad sobre la base inicial de los

recursos pertenecientes al sistema.

a. En cuanto al parágrafo transitorio 2° y su adición, según la cual: "Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008".

Para el interviniente, "…el principio democrático y el artículo 226 de la Ley 5° de 1992, le permiten al Congreso de la República cambiar los textos siempre que guarden relación con la temática del proyecto de Acto Legislativo (…) Cambiar un porcentaje, pero dejando las mismas bases y los mismos períodos, no altera el sentido y objetivo del mismo, el cual es: garantizar un crecimiento real del Sistema General de Participaciones".

3.6. Concepto de la Procuraduría General de la Nación.

El Procurador General de la Nación realiza las siguientes apreciaciones en cuanto a los apartes de las disposiciones acusadas:

a. En relación con la inclusión en el parágrafo transitorio 1° del valor estimado de la base inicial del Sistema General de Participaciones, sostiene el Procurador que la modificación efectuada solamente tuvo por objeto determinar el monto mínimo inicial de las transferencias con el objetivo de garantizar a las entidades territoriales unas sumas iguales a las que venían percibiendo con anterioridad a la reforma constitucional a dicho título. En consecuencia, es una modificación destinada a dar claridad y precisión a lo aprobado en primera vuelta.

a. En cuanto al resto de las modificaciones reseñadas por el accionante, el Procurador General de la Nación reitera que las mismas guardan una relación estrecha con la finalidad de la reforma, su carácter transitorio, y la aspiración de sanear los recursos de las entidades territoriales, aspectos estos que fueron ampliamente debatidos en el primer período de reforma constitucional. Por tal motivo, concluye que las adiciones o supresiones fueron consustanciales con el trámite de reforma.

1. Consideraciones de la Corte.

3.7.1. Cosa juzgada constitucional

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-487 de junio 26 de 2002, estando en curso la presente demanda de inconstitucionalidad, decidió declarar la exequibilidad de las expresiones "departamentales y municipales" y "todos ellos a 1º de noviembre de 2000" contenidas en el segundo inciso del parágrafo transitorio 1º del artículo 357 de la Constitución, tal como quedó modificado por el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2001, por los cargos analizados en esa providencia. Dichos cargos, al decir de la Corte, consistían en que las expresiones entonces demandadas, "i) no cumplieron con el requisito de los 8 debates requeridos por el artículo 375 de la Constitución Política, ii) tampoco fueron publicadas una vez culminado el primer periodo legislativo como lo ordena la misma norma y iii) contrariamente al resto del inciso del que hacen parte, modifican la esencia de lo aprobado inicialmente y por lo tanto en relación con ellas no resulta aplicable el segundo inciso del artículo 226 de la Ley 5 de 1992, que autoriza la modificación en segunda vuelta de las disposiciones aprobadas en primera vuelta siempre que no se altere la esencia de lo decidido inicialmente."

La Corte consideró entonces que no procedía acudir a la unidad normativa para integrar una proposición jurídica completa, por cuanto las expresiones demandadas, si bien leídas aisladamente no conforman un texto normativo, lo cierto es que interpretadas dentro del contexto en que se encuentran tienen pleno sentido y porque, por otro lado, en caso de que dichas expresiones llegaren a ser declaradas inexequibles, el tenor de la norma resultante también tendría contenido coherente, apto para producir efectos jurídicos.

3.7.2. Análisis de los cargos

La Corte se refiere, en primer lugar, a los textos que habrían sido introducidos en la primera vuelta, pero que no habrían surtido los cuatro debates correspondientes.

3.7.2.1. La actora señala que el siguiente inciso, que no hacía parte del proyecto original fue introducido, durante la primera vuelta, en el segundo debate en el Senado:

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un quince (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las entidades territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

El anterior contenido normativo fue aprobado en el proyecto definitivo, con el siguiente tenor :

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos

que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Puede observarse que la norma finalmente aprobada, con algunas diferencias a las que más adelante se hará referencia, hacia parte de la Constitución anterior a la reforma, había sido suprimida en el proyecto inicial de reforma y fue luego reintroducida durante la primera vuelta, pero con una adición significativa según la cual para el cálculo de los recursos de libre destinación deben excluirse los destinados a educación y salud. Es claro que esa adición tiene unidad de designio con la supresión que inicialmente se había hecho, por completo, de los recursos de libre asignación. Tal supresión en una reforma orientada a financiar las transferencias fundamentalmente para educación y salud, tenía como propósito, precisamente proteger esas rentas. Finalmente se optó por mantener la posibilidad de libre asignación para un cierto monto de las transferencias, pero excluyendo de tal posibilidad los recursos que tienen destinación exclusiva para educación y salud. También hubo una variación en el porcentaje, que fue incrementándose a lo largo del trámite del proyecto en el Congreso, con el propósito de ofrecer ciertas garantías a los municipios muy pequeños cuyo funcionamiento depende en alto grado de esas transferencias. No se trata, pues, de un tema nuevo, ajeno al contenido del proyecto sino de la decisión respecto de una materia que desde el principio fue objeto de consideración por el Congreso.

3.7.2.2. Expresa la demandante que en el texto aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República de noviembre 15 de 2000, al artículo 357 se adicionó también el primer inciso del parágrafo transitorio 2, cuyo texto es el siguiente:

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años 2006 al 2008 será de 2.5%.

Esa disposición fue aprobada con el siguiente tenor en la versión definitiva del Acto Legislativo 1 de 2001.

Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Cabe observar que es equivocada la afirmación de la demandante según la cual esta disposición se adicionó en el segundo debate en la plenaria del Senado, por cuanto desde el proyecto original se había previsto un crecimiento especial de las participaciones durante un periodo de transición. En efecto, el proyecto original tenía como parágrafo transitorio 2 la siguiente disposición:

Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002, 2003, 2004, 2005 y

2006, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales variará de un año a otro, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de estos años, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

De la simple comparación de los textos transcritos puede apreciarse que la norma del acto legislativo acusado tiene una clara relación de conexidad con la iniciativa inicial de reforma, respecto de la cual presenta variación en cuanto a la duración del periodo de transición, el porcentaje de incremento de las participaciones y la gradualidad que se le imprime al mismo, sin que ninguna de tales modificaciones pueda ser considerada como una iniciativa nueva o un cambio sustancial inadmisible a la luz de la Constitución.

3.7.2.3. Expresa la demandante que en el texto aprobado en la sesión plenaria del Senado, durante la primera vuelta, se adicionó el artículo 4º, conforme al cual se creaba el fondo de estabilización de las transferencias territoriales, el cual sería reglamentado por ley.

En la medida en que el texto que transcribe la demandante no fue finalmente aprobado y por consiguiente no hace parte del Acto Legislativo demandado, su incorporación transitoria durante el curso del debate carece de relevancia jurídica y el mismo no puede ser objeto de pronunciamiento de la Corte en sede de constitucionalidad.

3.7.2.4. Cuestiona la demandante que en el Acto Legislativo se haya incorporado la estimación de la base inicial del sistema de participaciones de los departamentos distritos y municipios, en un valor de 10.962 billones de pesos para el año 2001.

Observa la Corte que desde la iniciativa original de reforma se había previsto el monto de la base inicial del sistema, el cual correspondería al monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia el acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación. Dicha disposición se aprobó con idéntico alcance en la versión final del proyecto, con la adición del estimativo que impugna la demandante.

Es claro que el estimativo contenido en el Acto Legislativo 1 de 2001 equivale al monto previsto desde el principio como base del sistema, de manera que serían sustituibles uno y otro. El constituyente, en la versión final de la reforma, optó por darle certeza a la base del sistema, en lugar de permitir que a partir de los criterios sentados en la Constitución, la misma se determinase, con mayor o menor precisión, por el legislador.

En la medida en que el texto adicionado en segunda vuelta no comporta una modificación del criterio adoptado en la primera para establecer la base inicial del sistema, sino, por el contrario, su concreción por el propio constituyente, no puede decirse que el mismo resulte un agregado contrario al trámite de reforma constitucional por la vía de los actos legislativos.

3.7.2.5. Se impugna como nuevo el siguiente texto que se introdujo en el inciso

transitorio 2 durante la segunda vuelta:

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

Por las anteriores razones, el cargo habrá de desestimarse.

3.7.2.6. Expresa la actora que el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2001 incluye, como inciso segundo del parágrafo transitorio 2, el siguiente texto que no fue aprobado en la primera vuelta:

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Observa la Corte que parte esencial del proyecto de reforma constitucional que fue presentado a la consideración del Congreso era determinar el volumen de recursos con los que iniciaría el Sistema de Participaciones de las entidades territoriales, así como la manera como ese volumen inicial se iría incrementado en el tiempo, con el doble propósito, de asegurar, por un lado, una adecuada cobertura de las necesidades que el sistema estaría llamado a suplir, y por otro, asegurar la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico.

La norma impugnada no es más que un desarrollo complementario de lo que en la materia se había discutido y aprobado en las etapas anteriores, sin que, no obstante que se introdujo en la Comisión Primera del Senado, en primer debate en segunda vuelta, pueda considerarse como una iniciativa nueva, ajena a las que habían sido presentadas, debatidas y aprobadas durante la primera vuelta.

3.7.2.7. Conforme a la demanda, el parágrafo transitorio 3º del Acto Legislativo 1 de 2001, que se transcribe a continuación, no fue considerado en la primera vuelta del trámite del proyecto en el Congreso:

Parágrafo transitorio 3°. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a

iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste

Este parágrafo puede considerarse como expresión de la tensión que se evidenció a lo largo del trámite del proyecto de acto legislativo en el Congreso de la República, entre, por una parte, la necesidad de limitar el crecimiento tanto de los gastos de funcionamiento como del monto de las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, y por otra, el imperativo de garantizar la satisfacción y la creciente cobertura de las necesidades de las entidades territoriales en materia de educación, salud e inversión social.

Es claro que el parágrafo versa sobre materia que fue objeto de permanente debate, y cuya consideración fue constante desde la presentación del proyecto de reforma. Por consiguiente no puede tratarse como tema nuevo o alteración esencial del proyecto, no obstante que se haya incorporado al proyecto sólo en la segunda vuelta en el séptimo de los ocho debates que debía recibir el mismo.

Observa la Corte que la fijación del volumen de recursos que deben transferirse al sistema de participaciones al finalizar el periodo de transición previsto en el Acto Legislativo, es materia que fue objeto de permanente discusión y que finalmente pudo introducirse en el proyecto como resultado de una discusión sobre el impacto que la reforma tendría tanto sobre el equilibrio fiscal como sobre la atención de los servicios a cargo de las entidades territoriales. Para asegurar que al concluir el horizonte temporal del ajuste previsto en la reforma no se obtenga como resultado una disminución en el volumen de los recursos del sistema de participaciones, el parágrafo que se analiza establece un nivel porcentual mínimo de ingresos que habrán de transferirse al sistema, y faculta al Congreso para que, de manera excepcional con respecto a la previsión general contenida en el artículo 154 de la Carta, a iniciativa propia, atienda a ese objetivo, y para que pueda revisar, cada cinco años, la base de liquidación del sistema e incrementar, también cada cinco años el porcentaje de participación.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO: Estarse a los resuelto en la Sentencia C-487-2002 por medio de la cual la Corte decidió "Declarar EXEQUIBLES la expresiones 'departamentales y municipales' y 'todos ellos a 1° de noviembre de 2000' contenidas en el segundo inciso del parágrafo transitorio 1° del artículo 357 de la Constitución, tal como quedó modificado por el artículo 3° del Acto Legislativo 001 de 2001, por los cargos analizados en esta sentencia."

SEGUNDO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos referentes a vicios de procedimiento estudiados en esta providencia, de los apartes del Acto Legislativo No. 1 de 2001 que se subrayan a continuación:

Artículo 1°. Incluir un nuevo parágrafo al artículo 347 de la Constitución Política así:

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a

cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;

b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Parágrafo transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

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

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

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

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

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

pesos.

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

Parágrafo transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.

Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3°. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo.

En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje.

Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 16 y 18 del Decreto 2067 de 1991, notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-614/02

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO (Aclaración de voto)

JUEZ CONSTITUCIONAL-Alcance del poder de indagación (Aclaración de voto)

Desde el punto de vista procesal, los jueces del tribunal constitucional tienen la facultad para investigar si se viola la Constitución desde todos los ángulos y puntos de vista, aún en aquellas normas de la Constitución que el demandante no ha señalado como violadas; en una palabra, tiene el poder de indagar más allá de donde llegan las pruebas de las partes.

JUEZ CONSTITUCIONAL-Fallo ultra y extra petita/JUEZ CONSTITUCIONAL-Guardián de toda la Constitución (Aclaración de voto)

El juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Examen de la ley frente a la totalidad de la Constitución (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Protección de integridad formal y material de la Constitución/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Análisis de violaciones no invocadas (Aclaración de voto)

Existe un deber constitucional y legal de proteger la integridad de la Constitución y para ello está obligada a confrontar la ley con la totalidad de la Constitución. La integridad a que se hace referencia es tanto por forma como por contenido, ya que ni el constituyente ni el legislador distinguen y, en consecuencia, el juez constitucional debe vigilar que no se viole ningún contenido, ni ninguna de las normas de procedimiento o forma que establece la Constitución, aunque el demandante no haya señalado todas las violaciones de contenido o de procedimiento y que pueden ser descubiertas por la Corte aunque no hayan sido

invocadas.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No sacrificio de integridad de la Constitución por no señalamiento correcto de vicio procedimental (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Examen de todos los vicios de procedimiento/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Examen de todos los vicios de procedimiento (Aclaración de voto)

El hecho de que una ley o acto legislativo haya sido demandado por un ciudadano, no quiere decir que la Corte pierda competencia para examinar todos los vicios de procedimiento en que haya incurrido el legislador o el constituyente delegado, y esto es especialmente importante en tratándose de actos legislativos, ya que la competencia de la Corte se circunscribe a salvaguardar la integridad del procedimiento en la formación del acto legislativo, pues este último sólo se controla precisamente en su aspecto procedimental. El hecho de que el control de procedimiento de los actos legislativos se haga por iniciativa ciudadana, no impide que la Corte no pueda ejercer su competencia sobre todo el procedimiento. Lo mismo sucede en el control de constitucionalidad que, una vez puesto en funcionamiento, la Corte puede controlarlo a la luz de todos los artículos de la Constitución.

DERECHO-No existencia de afirmaciones sin demostraciones (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-3877

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1º, 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2001.

Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil

Muy respetuosamente me permito aclarar mi voto respecto del numeral segundo de la parte segunda de la sentencia (Consideraciones generales de la Corte; denominada “La reforma de la Constitución por el Congreso y el examen de los vicios de procedimiento alegados por los demandantes).

Siempre me he apartado del criterio de la mayoría según el cual la Corte sólo debe ocuparse de los vicios de procedimiento señalados por el demandante. Este criterio que la Corte aplica a las leyes, lo ha extrapolado al control de los actos legislativos, haciendo más violatoria de la Constitución la tesis y más notorios los reparos que se le hacen a la misma. Esa tesis es contraria a la Constitución, a los principios del control constitucional y a los deberes que tiene la Corte, como paso a demostrarlo.

1. Los jueces de constitucionalidad no sólo se escogen de una manera distinta a como se escogen los jueces ordinarios sino que actúan también de una manera diferente. Desde el punto de vista procesal, los jueces del tribunal constitucional tienen la facultad para investigar si se viola la Constitución desde todos los ángulos y puntos de vista, aún en aquellas normas de la Constitución que el demandante no ha señalado como violadas; en una palabra, tiene el poder de indagar más allá de donde llegan las pruebas de las partes.

Por la misma razón es que el juez constitucional puede fallar ultra y extra petita; la razón es muy simple, son guardianes de la integridad de la Constitución, no sólo de una parte de ella sino de toda la Constitución. Este principio, que se encuentra en todo el derecho comparado y el cual aplican todos los tribunales constitucionales, encuentra consagración positiva en el artículo 241 de nuestra Constitución que establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad de la Constitución.

1. La Corte tiene el deber de examinar la ley frente a la totalidad de la Constitución.

El principio positivisado en nuestro ordenamiento jurídico, se traduce en un deber constitucional y legal que es de obligatorio cumplimiento para la Corte Constitucional. Este deber es reiterado en el artículo 22 del Decreto Ley 2067 de 1991, que establece el procedimiento a seguir en las acciones de inconstitucionalidad: "La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.

La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso".

Es claro entonces que existe un deber constitucional y legal de proteger la integridad de la Constitución y para ello está obligada a confrontar la ley con la totalidad de la Constitución. La integridad a que se hace referencia es tanto por forma como por contenido, ya que ni el constituyente ni el legislador distinguen y, en consecuencia, el juez constitucional debe vigilar que no se viole ningún contenido, ni ninguna de las normas de procedimiento o forma que establece la Constitución, aunque el demandante no haya señalado todas las violaciones de contenido o de procedimiento y que pueden ser descubiertas por la Corte aunque no hayan sido invocadas.

La tesis no sólo es violatoria de la Constitución y de la ley sobre procedimientos constitucionales, sino que aumenta su peligrosidad al trasladarla al control de los actos legislativos ya que, como se sabe, sobre estos últimos el único control que se hace versa sobre el procedimiento, pues por mandato constitucional no hay control sobre su contenido.

1. El gran riesgo de la tesis que se combate.

1. El artículo 228 de la Constitución establece la prevalencia del derecho sustancial en todos los eventos en que haya lugar a impartir justicia, incluida la justicia constitucional. En los juicios de control de inconstitucionalidad, lo sustancial es la guarda de la integridad de la Constitución y esta integridad no puede ser sacrificada por el hecho de que el demandante no señale el vicio de procedimiento correcto.

1. No es cierto que el control de constitucionalidad sea siempre rogado y la mayoría confunde la iniciativa para poner en funcionamiento la jurisdicción, con las competencias de juez constitucional.

No es cierto que la justicia constitucional sea siempre rogada, ya que al lado del control como consecuencia de la acción ciudadana, la Constitución prevé otros controles, como el automático (estados de excepción) o controles previos a la vigencia de la ley (objeciones presidenciales, leyes estatutarias, tratados internacionales); tampoco podría la Corte hacer integración normativa con normas que no han sido demandadas pero que son necesarias para proferir un fallo eficaz de constitucionalidad.

Aún en los casos en que se examina una ley por iniciativa de los ciudadanos, hay que distinguir la iniciativa; de la competencia que tiene el tribunal constitucional para pronunciarse sobre la ley a la luz de toda la Constitución, incluidas las normas constitucionales que establecen el procedimiento de formación de la ley. El hecho de que una ley o acto legislativo haya sido demandado por un ciudadano, no quiere decir que la Corte pierda competencia para examinar todos los vicios de procedimiento en que haya incurrido el legislador o el constituyente delegado, y esto es especialmente importante en tratándose de actos legislativos, ya que la competencia de la Corte se circunscribe a salvaguardar la integridad del procedimiento en la formación del acto legislativo, pues este último sólo se controla precisamente en su aspecto procedimental. El hecho de que el control de procedimiento de los actos legislativos se haga por iniciativa ciudadana, no impide que la Corte no pueda ejercer su competencia sobre todo el procedimiento; la situación es idéntica a la que se presenta en el órgano legislativo, con las leyes que tienen iniciativa reservada del Gobierno, pues una vez que el Gobierno hace uso de su iniciativa, el Congreso adquiere competencia sobre la totalidad del proyecto de ley para modificarlo, enmendarlo, adicionar o suprimir normas del mismo. Lo mismo sucede en el control de constitucionalidad que, una vez puesto en funcionamiento, la Corte puede controlarlo a la luz de todos los artículos de la Constitución.

1. La historia de la tesis demuestra que carece de fundamento.

Cuando se examina la historia de la tesis se descubre que carece de fundamento lógico y jurídico. Para este análisis tomaremos brevemente las más recientes sentencias de control de constitucionalidad sobre actos legislativos.

La sentencia C-222 de 1997 Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo, no tocó específicamente el tema.

La sentencia C-387 de 1997 Magistrado Ponente Doctor Fabio Morón Díaz, se refiere de manera expresa al tema y dio las razones por las cuales la Corte debe hacer un control de los vicios de procedimiento en la formación de un acto legislativo, aunque no hayan sido planteados en la demanda. Como comparto esta argumentación me permito transcribir lo pertinente:

“3. Revisión integral de los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos.

Ahora bien, una vez despachados los cargos formulados por los demandantes, resulta indispensable dilucidar si el examen que le corresponde a la Corte Constitucional se limita a las acusaciones plasmadas en el libelo demandatorio o si, por el contrario, la Corporación puede extender su análisis a la consideración de vicios diferentes a los alegados.

Acerca de este tópico es importante recordar que el control constitucional confiado a la Corte es integral, por cuanto corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de constitucionalidad materiales o procedimentales distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado7. En efecto, el artículo 22 del decreto 2067 de 1991 señala con claridad:

"La Corte Constitucional deberá confrontar los disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.

"La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso".

Podría sostenerse que la regla de revisión integral no se aplica para las demandas contra los actos legislativos, por cuanto en este caso, la Constitución limita el examen de la Corte a los vicios de procedimiento (CP 241 ord 1º), y establece una caducidad de un año a las acciones por vicios de forma (CP art. 242 ord. 3º). Según este argumento, debe entenderse que en relación con los actos legislativos la revisión de la Corte no es integral por las siguientes dos razones. De un lado, desde el punto de vista literal, la propia Carta parece confiar el examen de la Corte al estudio de los cargos de los actores, pues expresamente señala que esta Corporación debe "decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.". Sin embargo, este argumento literal no es de recibo, por cuanto los numerales 4º y 5º, que regulan las acciones contra las leyes y los decretos leyes, frente a las cuáles claramente se ha reconocido el carácter integral de la revisión de la Corte, tienen exactamente la misma redacción, ya que también establecen que la Corte decide sobre las demandas de los ciudadanos. La única diferencia es que, en relación con los actos legislativos, el examen de la Corporación se limita a los vicios de procedimiento.

De otro lado, podría sostenerse que la Corte se debe limitar a estudiar las acusaciones de forma que hayan sido expresamente formuladas por los actores, en caso de que ya hubiera transcurrido un año desde la publicación del acto legislativo, por cuanto ya habría caducado la posibilidad de entrar a estudiar nuevos cargos contra ese acto jurídico. Sin embargo, este argumento no es de recibo ya que confunde la caducidad de la acción con el alcance de la revisión de la Corte. Así, la Carta establece, por razones de seguridad jurídica, un término preclusivo para la presentación de acciones por vicios de forma, pero éste no se aplica al

alcance del examen de la Corte, que sigue siendo integral, con la única excepción de que, frente a los actos legislativos, el examen de la Corporación se limita a establecer si hubo o no vicios de procedimiento en su formación. Por ende, si la Corte, al examinar una demanda contra un acto legislativo, constata que éste adolece de vicios de procedimiento, es su deber examinarlos, incluso si éstos no fueron señalados por los actores."

Como se puede observar esta sentencia dio razones para demostrar la tesis que sostenía.

La sentencia C-543 de 1998 Magistrado Ponente Doctor Carlos Gaviria Díaz, fue la que varió la jurisprudencia de la Corte, sin dar ninguna razón lógica ni jurídica para rectificar la jurisprudencia. Hizo una afirmación sin que después se demostrase lo afirmado, contrariando los cánones de la lógica y del derecho, pues en estas ciencias toda afirmación requiere la prueba y demostración de lo afirmado. En materia de derecho no pueden haber afirmaciones sin demostraciones y si el derecho pretende ser ciencia debe, como todas las ciencias, demostrar y probar lo que se afirma; en el único terreno donde se pueden hacer afirmaciones sin demostraciones es en el terreno de la fe, donde juzga la Corte celestial, pero no en el terreno jurídico que es donde debe juzgar la Corte Constitucional.

La transcripción de todo sobre lo que se dijo en la sentencia C-543 de 1998 demuestra que la Corte no hizo una demostración y ésto es más grave por cuanto se trataba de rectificar una jurisprudencia anterior, lo que le imponía una carga argumentativa mayor y la obligación de refutar los argumentos dados en la sentencia anterior.

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

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

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

Con posterioridad a esa sentencia, la Corte se ha referido al tema en las sentencia C-487 de 2002 y ahora en la sentencia C-614 de 2002. En ambos casos la Corte se ha dedicado, como los loros, a repetir la afirmación hecha en la sentencia C-543 de 1998, sin que haya dado argumentos adicionales.

Sintetizando, podemos afirmar que la posición actual de la Corte es producto no de un acto de razón, menos de lógica y mucho menos de lógica jurídica, sino de un acto de fe, al que ahora se le ha agregado la fuerza de la costumbre, la perseverancia en el error, que lo único

que prueba es que una cosa puede hacerse mal y repetirse mal durante muchos años.

Resumen.

Resumiendo todo lo dicho, podemos afirmar que la tesis de que la Corte sólo puede controlar los vicios de procedimiento de leyes o actos legislativos que haya invocado el demandante es contraria a los principios que orientan el control constitucional y a la técnica especial que utilizan los jueces constitucionales, que es diferente a la de los jueces ordinarios. Es contraria a las normas constitucionales y legales (artículo 241 de la Constitución y artículo 22 del Decreto 2067 de 1991); es violatoria de los deberes del tribunal constitucional; atenta contra el principio según el cual los jueces deben hacer respetar el derecho sustancial. Confunde en los casos del control, previa iniciativa ciudadana, el inicio del procedimiento con la competencia de la Corte; la historia de la tesis demuestra que carece de bases lógicas y jurídicas y finalmente es una tesis que impide que la Corte cumpla con su deber de salvaguardar la integridad de la Constitución, ya que conduce al absurdo de que la Corte conozca que una ley o un acto legislativo es inconstitucional y sin embargo no lo declare.

En los anteriores términos, respetuosamente dejo consignada mi aclaración de voto sobre el asunto de la referencia.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-614/02

Referencia: expediente D-3877

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1, 2 y 3 del acto Legislativo 01 de 2001

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Por compartir íntegramente los argumentos expuestos en la aclaración de voto presentada por el Magistrado Jaime Araujo Rentería, me adhiero a ella.

Fecha ut supra,

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 La transcripción comprende las páginas 5, 6 y, parcialmente, 7 de la demanda, que por error de foliación corresponden a las 5, 6 y 8 del expediente.

2 Sentencia C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 Ver Sentencias C-222 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Diaz y C-487 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

4 Sentencia 487 de 2002

5 En el entendido que: "....Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

6 En el entendido que: "....Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

7 Al respecto ver, entre otras, la sentencia C-531/95, Fundamento Jurídico No 2º.