

Sentencia C-668/04

CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION POLITICA-Pronunciamientos sobre vicios de procedimiento en su formación/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Pronunciamiento sobre vicios de procedimiento en su formación

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN MATERIA DE REFORMAS DE LA CONSTITUCION POLITICA-Competencia y procedimiento al que debe sujetarse

REFORMAS DE LA CONSTITUCION POLITICA MEDIANTE ACTO LEGISLATIVO-Requisitos constitucionales y legales

Los requisitos que han de ser observados por el Congreso de la República para la expedición de un acto legislativo, son además de los señalados por el artículo 375 de la Constitución Política, los que regulan el trámite del proceso legislativo ordinario, siempre y cuando no resulten incompatibles con las disposiciones constitucionales que regulan el trámite legislativo constituyente y las normas contenidas en el Reglamento del Congreso.

ACTO LEGISLATIVO-Requisitos que deben cumplirse en el trámite

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Carácter rogado/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Pronunciamiento sobre los cargos formulados

En la sentencia C-487 de 2002, se consideró que en relación con el control de constitucionalidad sobre los vicios de forma de los actos legislativos, se debía seguir “[m]as bien el criterio fijado en la Sentencia C-543 de 1998 que optó, de manera unánime, por el entendimiento de que en materia de control de dichos actos la competencia de la Corte se limita al análisis de los cargos planteados en la demanda”.

FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Titulares de la iniciativa en la presentación del proyecto

Una de las exigencias constitucionales en la formación de un acto legislativo, es la iniciativa en la presentación del proyecto de acto reformativo, que según lo dispuesto por el artículo 374 de la Constitución Política, puede provenir del Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados, o de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Iniciativa en presentación no es exclusiva del Gobierno

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN FORMACION DEL ACTO LEGISLATIVO-Observancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ACTO LEGISLATIVO-Asunto que estuvo presente desde el inicio y durante la discusión/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN ACTO LEGISLATIVO-Asunto no ajeno al núcleo esencial

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Conminación de la Presidencia sobre el resto de los miembros para que se abstuvieran de intervenir en la discusión/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Intervención de

representantes sin que la Presidencia hubiera declarado abierto el debate

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Importancia del debate/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Apertura formal de la discusión por la Presidencia/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Violación por pasar de manera directa de la proposición a la votación sin mediar oportunidad para la discusión

Con esa conducta se afecta de manera grave el principio democrático para la adopción de una reforma constitucional, pues para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibles es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Así, lo que en realidad se presenta es una violación flagrante del deber constitucional y legal de debatir los proyectos respectivos, como lo ordenan los artículo 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5 de 1992, pues es claro que al proceder de esa manera no pueden “tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”, como allí se garantiza. Así, también resulta infringido el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, en el cual se ordena que las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso referidas al proceso legislativo ordinario son también de obligatoria observancia en trámite de los actos legislativos, en tanto no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales que expresamente regulan lo atinente a la reforma de la Constitución.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTO LEGISLATIVO-Violación por ausencia de discusión de artículo en la plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta

FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Importancia del debate

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Ausencia de debate en la plenaria de la Cámara de Representantes

ACTO LEGISLATIVO-Número de miembros de comisarías erigidas en departamentos

Referencia: expediente D-5037

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16, parcial, del Acto Legislativo N° 01 de 2003 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Luis Eduardo Manotas Solano

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Bogotá, D. C., trece (13) de julio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política el ciudadano Luis Eduardo Manotas Solano, demandó el artículo 16, parcial, del Acto Legislativo N° 01 de 2003 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”.

Por auto de 28 de febrero del año 2004, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada y ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, se dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la República.

Así mismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 del Decreto - ley 2067 de 1991, se solicitó al Secretario General del Senado de la República y al Secretario General de la Cámara de Representante, con destino a este proceso y, a fin de que actuaran como prueba en el mismo las Gacetas del Congreso en las cuales aparezcan las Actas de las sesiones de la Comisión Primera del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en las cuales se discutió y aprobó en primer debate el proyecto de Acto Legislativo que culminó como Acto Legislativo N° 01 de 2003, en primera y en segunda vuelta, así como las Actas de las Plenarias de Senado y Cámara, en las cuales se discutió y aprobó en segundo debate el proyecto referido, que culminó en el Acto Legislativo que ahora se examina por la Corte Constitucional.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.45.237 de 3 de julio de 2003. Se subraya lo acusado.

“ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2003

(julio 3)

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

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

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y, que se denominará Asamblea Departamental, la

cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional y, en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de treinta y un (31) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio”.

III. LA DEMANDA

El ciudadano demandante realiza una detallada relación del trámite que en el Congreso de la República se dio al Acto Legislativo No. 1 de 2003, ahora cuestionado en forma parcial, para concluir que el artículo 16 del mencionado acto legislativo, en tanto disminuye el número de diputados en las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Nacional, desconoce el Preámbulo, el artículo 13 de la Constitución Política, y adicionalmente se violan las reglas de iniciativa y unidad de materia, así como la obligatoriedad de debatir las distintas proposiciones que se presenten en todo el trámite que se surte para reformar la Carta Política.

Las razones que expone se resumen así:

Aduce el demandante que el Constituyente de 1991 al elevar a la categoría de departamentos a las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainia, Vaupés y Vichada, realizó el más importante cambio territorial, en tanto se dispuso la unificación del nivel de gobierno seccional (departamentos, intendencias y comisarías), a una entidad territorial denominada departamento en la nueva división político - administrativa, a la cual se le confirió en forma equitativa autonomía administrativa e igualdad de competencias “en materia de estructuración político - administrativa del Estado y de distribución territorial de poderes entre este y las entidades territoriales que lo conforman”. Siendo ello así, el acto legislativo demandado al establecer que las Asambleas Departamentales de las antiguas Comisarías estarían integradas por siete diputados y en los demás departamentos por un número no inferior a once ni superior a treinta y uno, otorgó un trato desigual ante la ley a los nuevos departamentos con lo cual se desconoce abiertamente el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución Política, así como la Ley de Ordenamiento Territorial, en virtud de la cual el legislador para fijar el número de diputados debe basarse en la ley en cuestión.

Considera el demandante que el legislador durante el proceso de aprobación del acto reformativo de la Constitución, desconoció las exigencias constitucionales de iniciativa a favor del Gobierno, así como la regla de unidad de materia. En efecto, aduce que dentro del marco temático del proyecto inicial del Acto Legislativo No. 01 de 2002, no se hizo referencia a la reforma del Título XI “DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL”, capítulos I y II, pese a que en el primer debate de ese Acto Reformativo se acumularon los Actos Legislativos 03 y 07 de 2002 “sin ampliarse el espectro reformativo de la iniciativa y se confinó la reforma política constitucional a los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política”.

Aduce el actor, que en el último debate producido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta, se revivió el tema de la composición de las Asambleas Departamentales, y sin que se hubiere presentado debate alguno, se paso a la votación “y

resulta que no es la votación la esencia del debate, sino, la discusión y la controversia del legislador ante la conformación normativa”.

IV. COADYUVANCIA

El ciudadano López Chaquea intervine para coadyuvar la acción de inconstitucionalidad presentada por el demandante, contra el artículo 16, parcial, del Acto Legislativo N° 01 de 2003. Solicita la declaratoria de “nulidad” de la mencionada disposición por desconocer el Preámbulo y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 13 y 376 de la Constitución Política, así como la Ley 5 de 1992.

Aduce el ciudadano coadyuvante que el legislador al reformar el artículo 299 de la Constitución Política violó aspectos sustanciales y de procedimiento, afectando gravemente los derechos a la igualdad y a la representación democrática de los departamentos de Amazonas, Vichada, Vaupés, Guaviare y Guainia. A su juicio con el acto reformativo que se cuestiona se desconoce que Colombia es un Estado Social de Derecho, al disminuir el número de diputados de los departamentos citados, aduciendo para ello solamente argumentos de tipo fiscal, desconociendo la grave situación económica y social por la que atraviesan esas regiones, sin tener en cuenta que se trata de los departamentos más extensos del país, con el índice más alto de analfabetismo, problemas en el transporte y, en general muchas otras desventajas que fueron precisamente las que tuvo en cuenta el Constituyente de 1991 para asignarle once curules a las Asambleas de esos departamentos.

Se viola el artículo 2 de la Carta Política, en la medida en que no se propugna por la prosperidad general a que alude la norma superior citada, pues ella no se logra abandonando a los pueblos, dejándolos desprotegidos y sin representación ante el Gobierno Nacional. Con la disminución de sus diputados, se desconoce el derecho que tienen los habitantes de esos departamentos a participar en las decisiones que los afectan, y en la vida política y administrativa.

Se vulnera el artículo 3 superior que establece que la soberanía del pueblo se ejerce a través de sus representantes, pues precisamente con la expedición de la norma acusada se ha hecho todo lo contrario, cambiando una representación democrática muy valiosa por “unos pocos pesos”.

El artículo 13 de la Constitución Nacional resulta flagrantemente conculcado, al desfavorecer a los más desprotegidos. También se viola el artículo 7 superior, que impone al Estado el deber de proteger la diversidad étnica y cultural de la Nación, pues los departamentos afectados están conformados por más de un 75% de población indígena.

En relación con los vicios de procedimiento, arguye el ciudadano interviniente que para reformar un artículo de la Carta se exige la aprobación del proyecto de reforma en todos y cada uno de los debates a que es sometido, tanto en Comisiones como en Plenarias, cosa que no sucedió. En efecto, expresa que en el trámite de la segunda vuelta fue negada la propuesta de reforma al artículo 299 de la Constitución, primero por la Comisión Primera Permanente del Senado, razón por la cual la Plenaria del mismo ni siquiera la consideró. No obstante, añade “[a]lgunos Representantes insistieron en el tema queriéndolo reintroducir en el séptimo debate, es decir, en comisión de cámara como proposición nueva, donde primero

fue propuesto por el H.R. Carlos Piedrahita, quien luego de atender la moción de procedimiento hecha por el H.R. Ramón Elejalde, con apego a la ley, retiró la proposición; sin embargo, inmediatamente el H.R. Julián Silva, guiado por un oscuro capricho, vuelve a hacer la misma proposición, la cual fue por segunda vez negada como consta en la Gaceta del Congreso No. 391/03... con lo anterior es claro que el tema estaba más que concluido porque una vez negado un proyecto, la Constitución y el mismo reglamento del Congreso ordena su archivo, por lo tanto no puede ser revivido ni mucho menos como propuesta nueva sino cuál sería el sentido de la discusión”.

Considera entonces que no resulta claro como a última hora, en el octavo debate, en Plenaria de Cámara, la reforma logró ser aprobada.

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA.

El apoderado de la entidad que interviene, solicita a esta Corporación declarar exequible el artículo 16 demandado parcialmente, del Acto Legislativo N° 01 de 2003. En primer lugar, manifiesta que de conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política, los actos reformativos de la Carta solamente pueden ser objeto de control de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación.

Así las cosas, a fin de demostrar que la norma cuestionada no vulnera el ordenamiento superior, trae a colación los antecedentes legislativos explicándolos con detenimiento, e incluso transcribiendo los textos publicados, así como la intervención de algunos congresistas, para concluir que del trámite descrito se puede colegir que el tema de la modificación de la integración de las Asambleas Departamentales, fue objeto de análisis, discusión y votación en todos los debates realizados tanto en primera como en segunda vuelta al proyecto de Acto Legislativo 01 Senado 136 Cámara, siendo aprobado en seis de los ocho debates. Aduce que fue negado en los debates llevados a cabo en la Plenaria del Senado en segunda vuelta, y en el de la Comisión Primera de Cámara, también en segunda vuelta.

Añade que si bien el artículo referente a la integración de las Asambleas Departamentales, no fue aprobado en la totalidad de los debates adelantados por las Cámaras del Congreso, finalmente contó con el consentimiento de la mayoría de las Plenarias de cada Cámara al ser incluido y aprobado en el texto conciliado por la Comisión Conciliadora integrada por miembros de ambas Cámaras, razón por la cual resulta plenamente constitucional, conclusión a la que llega luego de apoyarse en la sentencia C-543 de 1998, la cual transcribe en algunos de sus apartes.

Finalmente expresa el apoderado de la entidad interviniente que “[Q]ueda, por tanto, plenamente demostrado que el procedimiento legislativo previo a la promulgación del Acto Legislativo 01 de 2003, y en especial de su artículo 16, cumplió las exigencias del artículo 375 de la Constitución Política, toda vez que el proyecto fue presentado por más de diez miembros del Congreso; su trámite se surtió en dos períodos ordinarios y consecutivos; al finalizar el primer período el Gobierno publicó el proyecto aprobado a través del Decreto 099 del 20 de enero de 2003; en el segundo período se debatieron iniciativas aprobadas en el primero y su aprobación contó el voto (sic) de la mayoría de ambas Cámaras”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Ministerio Público en concepto N° 3541 de 19 de abril del presente año, solicita la declaratoria de exequibilidad del segmento normativo acusado, del artículo 16 del Acto Legislativo N° 01 de 2003.

Inicia su intervención con una aclaración previa, en el sentido de que a lo largo del escrito de demanda, el actor hace referencia al “legislador ordinario”, con lo cual olvida que cuando el Congreso de la República ejerce su actividad para la expedición de actos legislativos, actúa como constituyente secundario, argumento que sustenta con apartes de la sentencia C-387 de 1997. Esa imprecisión, considera la Vista Fiscal, induce al demandante a plantear cargos de fondo contra el acto legislativo que se cuestiona, que no son de la esencia de una demanda de inconstitucionalidad contra esa clase de actos, los cuales, por virtud del artículo 241 de la Constitución Política, solamente pueden ser objeto de control constitucional por vicios de procedimiento en su formación, salvo lo dispuesto por la sentencia C-553 de 2003, criterio que en esta oportunidad no resulta aplicable al asunto que se examina, pues no se encuentran demostrados los supuestos que en esa ocasión tuvo en cuenta esta Corporación para ser admisible el estudio de un acto legislativo por vicios de fondo.

No ocurre lo mismo, añade el Procurador General, con el cargo de violación de unidad de materia que plantea del demandante, respecto del cual esta Corte ha expresado que “[e]n materia de reformas a la Carta Política, por vía de referendo, tal vicio es de competencia y, en virtud de ello, se precisa su análisis y pronunciamiento”. Siendo ello así, manifiesta que el segmento normativo acusado no viola el principio de unidad de materia, como quiera que el Constituyente goza de la facultad de incluir una temática diversa en las reformas constitucionales, cuando ello deriva de la reforma de varios títulos de la Carta Política, máxime si la complejidad de la reforma está dada por la acumulación de varios proyectos de actos reformativos.

Así las cosas, a juicio del Ministerio Público, el aspecto relativo a la composición numérica de las Asambleas Departamentales, guarda relación con la propuesta de reformar la organización del Estado Colombiano y el mecanismo electoral, “[y]a que éstas son organismos administrativos de los departamentos elegidos popularmente”. Por ello, concluye que entre la reforma a la composición de las Asambleas Departamentales, con la de los títulos V y IX de la Constitución Nacional, sí existe “[u]na conexidad de carácter lógico y teleológico que, por lo mismo la hace exequible por este aspecto”.

Después de realizar un pormenorizado análisis del trámite adelantado en el Congreso de la República, al acto reformativo de la Constitución Política que ahora se examina, concluye el Procurador General de la Nación, que el mismo se ajustó a las prescripciones que al efecto establece la Carta, así como la Ley 5 de 1992. En efecto, aduce, luego de citar jurisprudencia de esta Corporación sobre el asunto en cuestión, que el segmento normativo acusado, fue introducido con esa redacción en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes en la segunda vuelta, no obstante, añade, desde un principio y a lo largo de los ocho debates que se surtieron para la reforma del artículo 299 superior, el aspecto relativo a la composición numérica de las Asambleas Departamentales estuvo presente.

Para demostrar su afirmación, se refiere al proyecto original presentado por los ponentes a la

Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se preveía la supresión de las Asambleas Departamentales, las cuales serían sustituidas por Consejos Departamentales con la integración que allí se proponía, y que tenía como base el factor poblacional para efectos de la determinación del número de miembros y, luego explica toda la discusión que se surtió en los diferentes debates llevados a cabo en las Cámaras Legislativas, para concluir que ese acto reformativo sí fue considerado en los debates de primera y segunda vuelta, en las Comisiones Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, así como en las Plenarias de esas mismas Corporaciones “[p]or lo cual afirmamos que desde el punto de vista formal, se cumplió con la exigencia legal y constitucional de analizar la reforma en dos períodos ordinarios en los cuales se surtieron los ocho (8) debates reglamentarios, sin que en dichos debates se advierta la presencia de vicios que conduzcan a la inexequibilidad de la reforma por este aspecto”.

Finalmente, expresa la Vista Fiscal que de los antecedentes legislativos que obran en el expediente, la reforma al artículo 299 de la Constitución Política, cumplió con los requisitos inherentes a las mayorías requeridas para su aprobación, de donde resulta que la reforma en cuestión se ajusta a lo preceptuado por el artículo 225 de la Ley 5 de 1992. Analizada pues la reforma al artículo 299 superior, encuentra el Procurador General de la Nación que la misma no quebranta las formalidades establecidas en el artículo 375 de la Carta Política, ni las contenidas en las disposiciones de la Ley 5 de 1992.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia y examen sobre la caducidad de la acción

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 241, numeral 1, de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos contra los Actos Reformatorios de la Carta Política. En consecuencia, es competente esta Corporación para conocer de la demanda presentada contra el Acto Legislativo No. 01 de 2002.

Según lo previsto por el artículo 242, numeral 3, de la Constitución Política, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Teniendo en cuenta que el Acto Legislativo 01 de 2003, fue publicado en el Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003, y la demanda de inconstitucionalidad que ahora se examina fue presentada el 18 de diciembre de 2003, la demanda fue presentada en término, razón por la cual procede su examen por esta Corporación.

2. El problema jurídico - constitucional que se plantea

2.1. Tanto el ciudadano demandante como el que coadyuva la demanda, plantean en forma directa vicios materiales en los que a su juicio se incurrió por el Constituyente derivado, en la expedición del artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003, concretamente en lo relacionado con la composición de las Asambleas Departamentales, en tanto consideran que la disminución de los integrantes de dichas entidades, para las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 309 de la Constitución Política¹, vulnera el Preámbulo y el artículo 13 de la Constitución, pues se otorga a esos departamentos un trato desigual y discriminatorio, circunstancia que no se compadece con los mandatos constitucionales.

2.2. Se plantea adicionalmente, la existencia de vicios de forma en el proceso de formación del Acto Legislativo sub examine, relacionados con la discusión y aprobación del texto acusado, en los debates reglamentarios que se han de surtir en el trámite de un acto legislativo, así como la iniciativa y la unidad de materia.

2.3. De entrada se observa que el cargo por vicios de fondo que se plantea en la demanda, no es de recibo en esta oportunidad, pues como acertadamente lo manifestó la Vista Fiscal, a la Corte Constitucional por expreso mandato de los artículos 241-1 y 379 de la Constitución Política le corresponde pronunciarse sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los Actos Reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación, salvo lo dispuesto en la sentencia C-551 de 20032, criterios que no resultan aplicables en esta ocasión y que no son del caso analizar en esta oportunidad. De entrar la Corte al análisis de la posible violación del derecho a la igualdad, se estaría realizando un control judicial ordinario de fondo de ese acto reformativo, lo cual no sólo le está vedado a la Corte, sino que desnaturalizaría por completo el control que a dichos actos impone la Constitución Política.

Así las cosas, el examen de la Corte se limitará a los cargos que por vicios de procedimiento en la formación del acto legislativo acusado, se formulan en la demanda.

3. Requisitos y características del control de constitucionalidad de los Actos Legislativos.

Al Congreso de la República, además de su función legislativa ordinaria, le compete introducir reformas a la Constitución Política, según lo dispone el artículo 374 de la Constitución Política, para lo cual se ha de sujetar al procedimiento riguroso que consagra el artículo 375 del Estatuto Fundamental, las normas superiores que no resulten incompatibles y la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.

Los requisitos constitucionales y legales establecidos para reformar la Carta Política mediante un acto legislativo, han sido ampliamente analizados por esta Corporación. En primer lugar, resulta relevante recordar que este Tribunal Constitucional ha precisado en relación con el artículo 379 superior que dispone que los actos legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación a una Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos a que se refiere el título XIII de la Carta, que ese “[a]dverbio “sólo” no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.)”³

Se tiene entonces que los requisitos que han de ser observados por el Congreso de la República para la expedición de un acto legislativo, son además de los señalados por el artículo 375 de la Constitución Política, los que regulan el trámite del proceso legislativo ordinario, siempre y cuando no resulten incompatibles con las disposiciones constitucionales

que regulan el trámite legislativo constituyente y las normas contenidas en el Reglamento del Congreso.

La Corte en sentencia C-543 de 19984 precisó los requisitos que deben ser observados en el trámite del proceso constituyente por el Congreso de la República y, en ese sentido expresó que las exigencias son:

“- Iniciativa. Los proyectos de Acto Legislativo pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del veinte por ciento de los concejales o de los diputados, y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral vigente (art. 375 C.P.)

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

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

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

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

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

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

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

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

- Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte⁵ el “asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva” (art. 158 C.P.)

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

Ahora bien, para efectos del control constitucional del Acto Legislativo 01 de 2002, que en esta oportunidad compete realizar a la Corte, es relevante traer a colación que en relación con la revisión de los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos, la Corporación inicialmente consideró que esa revisión debía ser integral como sucede con el control de constitucionalidad que se ejerce sobre las leyes y decretos - leyes, en virtud de lo dispuesto por el artículo 22 del Decreto - ley 2067 de 1991, con la única excepción de que frente a los actos legislativos la Corte debía limitar su examen a la existencia o no de vicios en la formación del acto. Es decir, según dicha tesis, la Corte en el examen de una demanda contra un acto legislativo debía examinar la posibilidad de vicios de procedimiento en su formación, incluso si ellos no fueron planteados por el demandante⁶.

Dicha posición jurisprudencial, fue variada en la sentencia C-543 de 1998, ya citada, en la que se expresó que si bien en ejercicio del control judicial de los actos legislativos, la Corte debía proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los requisitos establecidos por Ordenamiento Superior y la Ley 5 de 1992, teniendo en cuenta que “[e]l 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”.

Esta tesis, fue reiterada en la sentencia C-487 de 20027, en la que se consideró que en relación con el control de constitucionalidad sobre los vicios de forma de los actos legislativos, se debía seguir “[m]as bien el criterio fijado en la Sentencia C-543 de 1998 que optó, de manera unánime, por el entendimiento de que en materia de control de dichos actos la competencia de la Corte se limita al análisis de los cargos planteados en la demanda”. Esa misma posición fue acogida por la Corporación en la sentencia C-614 de 20028, en la que se expresó lo siguiente:

“[Q]uiere esto decir, que no basta con que se demanda 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”.

Hechas las anteriores precisiones, entra la Corte al examen de los cargos planteados en la demanda.

4. Examen de los vicios de procedimiento planteados por el demandante.

4.1. Como se vio, una de las exigencias constitucionales en la formación de un acto legislativo, es la iniciativa en la presentación del proyecto de acto reformativo, que según lo dispuesto por el artículo 374 de la Constitución Política, puede provenir del Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados, o de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo electoral.

El demandante plantea que se violó la reserva de iniciativa a favor del Gobierno a que se refiere el artículo 154 de la Constitución.

Precisamente, en lo referente al requisito constitucional de iniciativa en materia de actos legislativos, la Corporación en la sentencia C-222 de 1997, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, expresó que los funcionarios a que se refiere el artículo 156 superior, tienen la facultad de presentar proyectos de ley en las materias relacionadas con sus funciones, ello no significa que estén autorizados para presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución ante el Congreso de la República, con excepción del Consejo de Estado, que por expresa disposición del artículo 237, numeral 4°, puede “[P]reparar y presentar proyectos de actos reformativos de la Constitución y proyectos de ley”.

En relación con la exigencia constitucional de la iniciativa para presentar actos legislativos, precisó la Corte en la sentencia citada en el párrafo precedente que “[T]ambién respecto de la iniciativa cabe distinguir entre lo que contempla el citado artículo 375 y lo establecido por el artículo 155 de la Constitución en torno al porcentaje de concejales o diputados del país que pueden proponer reforma constitucional, pues, pese a la aparente contradicción entre los dos preceptos, se refieren en realidad a modalidades distintas de procesos modificatorios de la Carta: mientras el primero de ellos exige el treinta por ciento de los concejales o diputados, toca genéricamente con proyectos de reforma constitucional, el 375 alude de manera específica a proyectos de acto legislativo, es decir a los que tramita el Congreso, de lo cual se desprende que la segunda disposición es especial para este tipo de procedimiento de enmienda, quedando reservada la otra para los casos contemplados en los artículos 376 y 378”.

No le asiste razón al ciudadano demandante, cuando afirma que se violó la iniciativa a favor del Gobierno para presentar el proyecto de acto legislativo acusado, pues esa potestad de iniciativa no es exclusiva del Gobierno como quedó explicado. El Acto Legislativo 01 de 2003, fue presentado por un grupo de más de diez miembros del Senado de la República, como consta en la Gaceta del Congreso No. 303 de 29 de julio de 2002, en la cual se publicó el proyecto del acto legislativo en cuestión y la correspondiente exposición de motivos, cumpliendo con la exigencia constitucional de iniciativa contenida en el artículo 375 de la Constitución Política, razón por la cual el cargo no prospera.

4.2. En cuanto a la presunta violación del principio de unidad de materia, que hace parte también como lo ha establecido la Corte Constitucional, de los requisitos que han de ser observados en la formación de un acto legislativo, no le asiste razón al demandante, como pasa a explicarse:

En la ponencia para primer debate en el Senado de la República, se acumularon al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”, los proyectos de Acto Legislativo 03 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional” y 07 del mismo año, “por medio de los cuales se reforman los artículos 107, 109, 112, 113, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución de Colombia”, los cuales hacen parte de los títulos: IV referido a la participación democrática y a los partidos políticos; el título V, que se refiere a la organización del Estado Colombiano; título VI, referido a la organización de la Rama Legislativa; el título IX, que se refiere a las elecciones y organización electoral ; y, por último, el título X, relacionado con los organismos de control.

Como puede apreciarse en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, sobre los proyectos aludidos así acumulados, en el pliego de modificaciones puesto a consideración de esa Comisión, el artículo 37 propuso la modificación del artículo 299 de la Carta Política, asunto que desde entonces y durante la discusión del proyecto de reforma estuvo presente. Ello significa, entonces, que dentro del ámbito de la reforma política el Congreso consideró que la modificación de esa norma constitucional era parte de la misma. Es decir, se trata de un asunto que no es ajeno al núcleo esencial del acto legislativo objeto de la discusión parlamentaria y, por lo mismo, sí guarda relación de conexidad con el resto del articulado de la reforma y, a juicio del Congreso, que en este caso actúa como Constituyente derivado, el contenido del artículo 299 de la Constitución que se proponía reformar no escapa a la unidad teleológica del proyecto. El cargo tampoco prospera.

4.3. El último cargo por vicios de procedimiento en la formación del Acto Legislativo 01 de 2003, se circunscribe a la ausencia de discusión del artículo 16 acusado en la Plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta.

Como ha quedado establecido en esta sentencia, siguiendo la línea jurisprudencial de la Corporación, en el asunto sub examine la Corte se limita al cargo propuesto por el demandante. Con todo, para el examen de la acusación planteada, se hace indispensable realizar un análisis de todo el trámite surtido en el Congreso de la República, que permita determinar con absoluta claridad, si en efecto le asiste razón al demandante cuando echa de menos la discusión que respecto del artículo acusado ha debido realizarse de manera rigurosa en el último debate llevado a cabo en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, en segunda vuelta.

5. Trámite surtido por el artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003

5.1. Iniciativa parlamentaria

El 20 de julio de 2002 un grupo de más de veinte Senadores presentó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan

otras disposiciones”, el cual fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 303 de 29 de julio de 2002, con la respectiva exposición de motivos (páginas 1 a 6). Al mencionado proyecto de acto legislativo le fueron acumulados los proyectos de acto legislativo 03 de 2002 “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional”, y el 07 de 2002 “por medio del cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política de Colombia”.

5.1. Primera vuelta

5.1.2. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente.

En la Gaceta del Congreso No. 406 de 1 de octubre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate en el Senado de la República al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002.

Analizada la exposición efectuada por la comisión de ponentes designada por la Presidencia de la Comisión, se observa que el Senador Mauricio Pimiento sugirió la supresión de las Asambleas Departamentales a partir del 1 de enero de 2004, y sustituirlas por unas corporaciones denominadas consejos departamentales, de elección indirecta, y cuyos miembros no tendrán derecho a remuneración (pag. 5).

En el artículo 37 del pliego de modificaciones elaborado por la comisión de ponentes, se consagró el siguiente artículo:

“Artículo 37. Modifíquese el artículo 299 de la Constitución Política, así:

Artículo 299. Suprímense las Asambleas Departamentales a partir del 1° de enero de 2004. Sus funciones serán ejercidas por una Corporación Pública denominada Consejo Departamental, integrada por concejales de los municipios y distritos del respectivo departamento. Sus miembros serán elegidos para un período de cuatro (4) años por el conjunto de concejales de los municipios y distritos del respectivo departamento, guardando siempre el equilibrio regional, reunidos en su capital por convocatoria del Registrador Nacional del Estado Civil, dentro de los dos meses siguientes a su posesión.

Se reunirá en sesiones ordinarias durante dos períodos de treinta días hábiles cada año, a partir del 1° de abril, el 1° y del 1° de noviembre de segundo. En sesiones extraordinarias cuando sea convocado por el Gobernador del departamento, en cuyo caso solo podrá ocuparse de los asuntos que este le someta.

Los consejos departamentales se compondrán de 9 miembros en los departamentos cuya población no exceda de 1 millón de habitantes, y de 15 en los restantes.

Los consejos departamentales servirán sus funciones sin remuneración ni prestaciones sociales. Únicamente recibirán un estipendio diario para su sostenimiento, aquellos consejeros que deban desplazarse de localidades situadas a una distancia de la capital del departamento mayor a 30 kilómetros y pernocten en ella.

Para ser consejero departamental se requerirá ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad, ser bachiller o haber sido gobernador del departamento, alcalde, o secretario de despacho municipal o departamental.

El consejo departamental del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se elegirá popularmente, utilizando para la asignación de curules aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas para el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción”.

5.1.3. Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República.

El texto del artículo aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República, y a su vez propuesto para segundo debate en la Plenaria de esa Cámara, que pasó a ser el artículo 32 del proyecto, fue el siguiente:

“Artículo 32. Modifíquese el artículo 299 de la Constitución Política, así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros, en los nuevos departamentos, creados en la Constitución de 1991, y en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de veinticinco (25) miembros.

La Organización Nacional Electoral establecerá, dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de Diputados, de conformidad con lo que determine la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro (4) años y tendrá la calidad de Servidores Públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún (21) años, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de elección”.

Lo anterior de conformidad con el Acta No. 10 de 16 de octubre de 2002, publicada en la Gaceta del Congreso No. 103 de 11 de marzo de 2003, (pag. 14).

5.1.4. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 437 de 22 de octubre de 2002 se publicó la ponencia para segundo debate al Acto Legislativo 01 de 2002, en la cual se propone dar segundo debate al texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República (páginas 1 a 5).

5.1.5. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 526 de 20 de noviembre de 2002 (pag. 43), se publicó el Acta de Plenaria No. 20 de la sesión ordinaria del senado de la República de 30 de octubre de 2002, en la que aparece aprobado el artículo 32 “tal como fue aprobado en la Comisión Primera”.

5.1.6. Texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 481 de 8 de noviembre de 2002, fue publicado el texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, aprobado en las sesiones Plenarias del Senado de la República, los días 28, 29, 30 y 31 de octubre de 2002, siendo del mismo tenor que el aprobado por la Comisión Primera Constitucional Permanente.

5.1.7. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 540 de 22 de noviembre de 2002 (páginas 1 a 12), se publicó la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En la mencionada ponencia se informa que los ponentes no presentarán modificaciones al texto del artículo referente a la composición de las Asambleas Departamentales proveniente del Senado de la República, y que el texto de ese artículo, en el pliego, figurará como artículo 33.

El texto propuesto para debate en esta Comisión es del mismo tenor que el aprobado tanto en Comisión como en Plenaria del Senado de la República.

5.1.8. Debate y aprobación del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 305 de 19 de junio de 2003, se publicó el acta de la sesión realizada por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el 25 de noviembre de 2002, en la cual el Representante Carlos Arturo Piedrahita presentó una proposición aditiva en relación con el artículo referente a la modificación del artículo 299 de la Constitución Política, en el siguiente sentido:

“Los Diputados no podrán desempeñar cargo o empleo público, excepto los cargos de secretario de despacho a nivel departamental o municipal, director o gerente de instituto descentralizado a nivel departamental o municipal para lo cual deberá renunciar a su investidura de diputado”

Esa proposición fue retirada y la Comisión aprobó el artículo 33 del proyecto, tal como estaba en la ponencia.

En la Gaceta del Congreso No. 567 de 6 de diciembre de 2002 (páginas 1 a 9), se publicó el texto aprobado en la Comisión Constitucional de la Cámara de Representantes. El texto del artículo acusado aprobado por esa Comisión aparece bajo el artículo 31 y es del mismo tenor del aprobado por el Senado de la República, tanto en Comisión como en Plenaria.

5.1.9. Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 567 de 6 de diciembre de 2002, se publicó la ponencia para segundo debate del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, en ella la comisión de ponentes ubicó el texto demandado en el artículo 34, respecto del cual indicó que no sufría modificación.

5.1.10. Debate y aprobación del proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En sesión Plenaria de 9 de diciembre de 2002, la Cámara de Representantes aprobó el artículo 34 que contenía el texto del precepto acusado, luego de incluir la moción de censura, conforme se constata en la Gaceta del Congreso No. 59 de 14 de febrero de 2003 (páginas 35 a 37), en la cual se publicó el Acta No. 32.

5.1.11. Texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 592 de 16 de diciembre de 2002, se publicó el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, aprobado en sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, los días 9 y 11 de diciembre de 2002, en la cual aparece como artículo 32 el texto de la norma acusada, así:

“Artículo 32. Modifíquese el artículo 299 de la Constitución Política, el cual quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación Administrativa de elección popular, que ejercerá el Control político sobre los actos del Gobernador, Secretario de Despacho, Gerente y Directores de Institutos Descentralizados, y que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros, en los nuevos departamentos, creados en la Constitución de 1991, y en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de veinticinco (25) miembros.

La Organización Nacional Electoral, establecerá, dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de Diputados, de conformidad con lo que determine la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley, el cual no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro (4) años y tendrán la calidad de Servidores Públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún (21) años, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Parágrafo. Los Diputados podrán ejercer la moción de censura que será reglamentada por la ley”.

5.1.12. Aprobación del Acta de Conciliación.

El 16 de diciembre de 2002, las Plenarios de Cámara y Senado, aprobaron el texto presentado por la Comisión de Conciliación, publicado en las Gacetas del Congreso Nos. 32 de 4 de febrero de 2003 y 081 de 5 de marzo de 2003.

5.1.13 Publicación por el Gobierno Nacional.

Mediante Decreto 099 de 20 de enero de 2003, el Gobierno Nacional en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Política, dispuso la publicación del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, lo cual se hizo en el Diario Oficial No. 45.071 de 22 de enero de 2003. El texto del proyecto publicado es del mismo tenor que el transcrito en el numeral 5.1.11 de esta sentencia, pero la modificación al artículo 299 de la Constitución Política,

aparece bajo el artículo 34 (página 6 del decreto).

6. Segunda vuelta

6.1. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República.

En lo referente al precepto demandado, sólo se modificó la edad mínima para ser elegido diputado. El texto del proyecto propuesto por los ponentes fue el siguiente:

“Modifíquese el artículo 299 de la Constitución Política el cual quedará así:

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación Administrativa de elección popular que ejercerá el control político sobre los actos del Gobernador, Secretarios de Despacho, Gerente y Directores de Institutos Descentralizados y que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por siete (7) miembros, en los nuevos departamentos, creados por la Constitución de 1991, y en los demás departamentos por no menos de once (11) ni más de veinticinco (25) miembros.

La Organización Nacional Electoral establecerá dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de diputados, de conformidad con lo que determine la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley, el cual no podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro (4) años y tendrán la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de dieciocho (18) años, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral, durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Parágrafo. Los diputados podrán ejercer la moción de censura que será reglamentada por la ley”.

6.2. Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado de la República.

En las Gacetas del Congreso Nos. 200 de 13 de mayo de 2003 y 315 de 1 de julio del mismo año, se publicaron las Actas Nos. 25 de 2 de abril y 28 de 10 de abril de 2003, de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República

En la Gaceta del Congreso No. 315 de 1 de julio de 2003, se aprobó el texto acusado, con la adición del siguiente inciso:

“Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social en los términos que fije la ley”.

En ese texto no se incluyó lo referente a la moción de censura.

6.3. Ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso de la República No. 169 de 22 de abril de 2003, se publicó el informe de ponencia para segundo debate. Adicionalmente, se publicó el texto del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República. En dicho texto el artículo acusado corresponde al artículo 13 de dicha nomenclatura.

6.4. Debate y aprobación del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 en la Plenaria del Senado de la República.

En las Gacetas del Congreso 202 de 14 de mayo de 2003 y 222 de 26 de mayo del mismo año, se publicaron las sesiones plenarias de los días 29 de abril y 5 de mayo, respectivamente.

Se observa que en la sesión del 29 de abril, publicada en la Gaceta No. 202, se propuso la supresión del artículo 13 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, la cual fue aprobada con el quórum constitucional requerido.

6.5. Texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 190 de 7 de mayo de 2003, se publicó el texto definitivo aprobado por la sesión plenaria del Senado de la República los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003 (páginas 14 a 16).

Como la supresión del artículo 13 del proyecto del acto legislativo fue aprobada en la Plenaria del Senado de la República, como se vio, esta publicación no incluyó ningún texto alusivo a la modificación del artículo 299 de la Constitución Política. En ella se informa que en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 182 de la Ley 5 de 1992, se presenta:

“[e]l texto definitivo aprobado en segunda vuelta, en sesión plenaria del Senado de la República, el día 5 de mayo de 2003 del Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, número 136 de 2002 Cámara, por la cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones, para que continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes”.

Ese informe fue suscrito por los Senadores Ponentes: Carlos Holguín Sardi, Claudia Blum de Barbieri, Hernán Andrade, Antonio Navarro Wolf, Mauricio Pimiento, Germán Vargas Lleras y Andrés González Díaz.

6.6. Ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 220 de 23 de mayo de 2003, se publicó el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, así como el pliego de modificaciones al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 (páginas 1 a 4).

La ponencia presentada a consideración de la Comisión Primera, se rinde teniendo como texto aprobado por el Senado de la República el publicado en la Gaceta del Congreso No. 190 de 7 de mayo de 2003.

6.7. Debate y aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de

Representantes.

Durante la sesión de junio 3 de 2003, la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, discutió y aprobó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, según consta en la Gaceta del Congreso No. 391 de 6 de agosto de 2003.

En lo referente al tema relacionado con la modificación del artículo 299 de la Constitución Política, se presentaron dos proposiciones. La primera presentada por el Representante Carlos Piedrahita, fue retirada a solicitud del Representante Ramón Elejalde; y, la segunda fue negada.

En la Gaceta del Congreso No. 271 de 11 de junio de 2003 se publicó el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, aprobado en segunda vuelta por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

6.8. Ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 271 de 11 de junio de 2003 se publicó la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002.

En la mencionada ponencia, en la “Discusión de artículos nuevos”, un grupo de Representantes propuso una modificación al artículo 299 de la Constitución Política, para que los miembros de las Asambleas Departamentales de las intendencias y comisarías erigidas en departamentos por la Carta de 1991, fueran de 7, y en los demás departamentos oscilaran entre 11 y 31 integrantes.

6.9. Debate y aprobación del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En las Gacetas del Congreso Nos. 356 y 378 de 2003, se publicaron las Actas de Plenaria No. 57 de 16 de junio de 2003 y el Acta de Plenaria 058 de 17 de junio del mismo año, sobre aprobación del proyecto en Plenaria.

En la Plenaria del Congreso de junio 17, Gaceta del Congreso No. 378 de 31 de julio de 2003 (pag. 89), el Representante Tony Jozame Amar, propuso como artículo nuevo “Modificar el inciso primero del artículo 299 de la Constitución Política, el cual quedará así:

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

Presentada la proposición por el Representante mencionado, la “Dirección de la sesión por la Presidencia” expresó lo siguiente:

“Por favor se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete

inmediatamente a votación, la Plenaria se pronunciará por favor. Representante Arcila. (Negrilla fuera de texto).

Intervención del honorable Representante José Luis Arcila Córdoba:

Gracias señor Presidente, este tema no fue objeto de discusión en el interior de la Comisión Primera, luego entonces ni vino así el texto de Senado, luego entonces no cumple con las solemnidades que debe tener un acto legislativo, me parece que el tema pueden compartirlo, pero a esta hora y a estas alturas es improcedente, además de inconstitucional. Gracias señor Presidente”.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En un minuto Representante Silva, usted como autor de la proposición.

Intervención del honorable Representante Jorge Julián Silva Meche:

Gracias señor Presidente, estimados colegas, este tema cumple con todos los requisitos que pide la Constitución para un Acto Legislativo, yo lo he acompañado, lo estoy acompañando hasta las 11 y media de la noche en el debate de la Comisión Primera hace ocho o diez días, por tanto cumple con los requisitos.

En que consiste el artículo estimados colegas, las antiguas Comisarías en este momento, su presupuesto es de dos mil ochocientos, tres mil, cuatro mil y cinco mil millones de pesos, las Asambleas les cuestan mil ochocientos y mil novecientos millones de pesos, todos están en la Ley 550, por lo tanto queremos rebajar los diputados, de 11 a 7, solamente, eso es lo que pedimos, para las antiguas Comisarías, o si no nos quebramos como departamento. Gracias Presidente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Votamos, se abre el Registro señores Representantes, está bien explicado, se abre el Registro.

El Subsecretario General anuncia los votos manuales:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Anuncio que se va a cerrar la votación.

El Subsecretario General continúa anunciando los votos manuales:

(...)

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Se va a cerrar la votación señores Representantes, queda cerrada, resultado señor Secretario.

El Subsecretario General informa:

94 por el SI y 4 por el NO. Ha sido aprobado el artículo nuevo propuesto por el doctor Julián Silva y otros Representantes”.

6.10. Texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El texto definitivo al proyecto mencionado, aprobado en segunda vuelta los días 16 y 17 de junio de 2003, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 301 de 18 de junio de 2003 (páginas 5 a 8). En esta publicación se incluyó como artículo nuevo la modificación al inciso 1° del artículo 299 de la Constitución Política aprobada por la Plenaria del Senado de la República. En esta publicación el texto de la modificación al artículo 299 de la Carta, aparece como artículo 16.

6.11. Aprobación del acta de conciliación.

A fin de unificar los textos aprobados en una y otra Cámara, fue designada una comisión accidental de conciliación, la cual rindió informe sometido a consideración de las Cámaras de manera independiente.

En la Gaceta del Congreso No. 328 de 11 de julio de 2003, en la que se publicó el Acta No. 66 de junio 19 de 2003, correspondiente a la Comisión de Conciliación, se lee lo siguiente:

“Los suscritos miembros de la Comisión nombrada por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, reunidos en la Presidencia del Senado de la República el día jueves 19 de junio de 2003 y dando cumplimiento a los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos proponer a las Plenarias de dichas Corporaciones, acoger como texto conciliado al Proyecto de Acto Legislativo número 136 de 2002 Cámara, 001 de 2002 Senado, “por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones” la siguiente:

Explicación de la conciliación tomando como texto base el aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

(...)

Artículo 16. Artículo 299 de la Constitución Política. Se acoge el texto de la Cámara.

(...)

TEXTO DEFINITIVO CONCILIADO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 001 de 2002 SENADO, 136 DE 2002 CÁMARA

(...)

Artículo 299. En cada departamento habrá una Corporación de elección popular que ejercerá el control político de los actos de los Gobernadores, Secretarios de Despacho, Gerentes y Directores de Institutos Descentralizados y que se denominará Asamblea Departamental, la

cual estará integrada por siete (7) miembros para el caso de las Comisarías erigidas en departamentos por el artículo 209 de la Constitución Nacional y en los demás departamentos por no menos de once (11) miembros. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio”.

Las Plenarias de ambas Cámaras aprobaron el informe de conciliación así:

En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, fue presentado, discutido y aprobado en la sesión del día 19 de junio de 2003, con el quórum constitucional requerido, según consta en el Acta No. 60 publicada en la Gaceta del Congreso No. 395 de 11 de agosto de 2003 (páginas 39 y 40).

Por su parte, en la Plenaria del Senado de la República fue presentado, discutido y aprobado, en la sesión de 19 de junio de 2003, con el quórum constitucional requerido, según consta en el Acta No. 66, publicada en la Gaceta del Congreso No. 328 de 11 de julio de 2003 (páginas 59 a 62).

6.12. Publicación en el Diario Oficial

En el Diario Oficial No. 45.237 de 3 de julio de 2003, se publicó el texto del Acto Legislativo 001 de 2003 en el que aparece como artículo 16 el precepto demandado.

7. Análisis del último cargo propuesto, en relación con la ausencia de discusión del artículo 16 acusado, en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Como puede observarse en la Gaceta del Congreso No. 378 de 31 de julio de 2003, página 89, la modificación al artículo 299 de la Constitución Política propuesta por el Representante Tony Jozame Amar, en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, fue introducida cuando ya había finalizado la discusión y votación del resto del articulado del proyecto y quedaba pendiente de aprobación el artículo sobre vigencia del Acto Legislativo sometido a la consideración del Congreso, momento en el cual se propuso como un “artículo nuevo”.

En tales circunstancias y teniendo en cuenta que estaba próximo a expirar el período de sesiones ordinarias, la expresión del Presidente de la Corporación en la que manifestó que “se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación, la Plenaria se pronunciará por favor” (pag. 89, columna segunda), fue una conminación sobre el resto de los miembros de la Corporación para que se abstuvieran de intervenir en la discusión. Si bien a continuación intervinieron los representantes José Luis Arcila Córdoba y Jorge Julián Silva Meche, lo hicieron sin que la Presidencia hubiera declarado abierto el debate como lo exige el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, y más bien ello constituye una constancia sobre la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación de una ley y, con mucha mayor razón de una norma contenida en un acto legislativo.

Es decir, con esa conducta se afecta de manera grave el principio democrático para la adopción de una reforma constitucional, pues para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto

es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibile es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir.

Así, lo que en realidad se presenta es una violación flagrante del deber constitucional y legal de debatir los proyectos respectivos, como lo ordenan los artículo 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5 de 1992, pues es claro que al proceder de esa manera no pueden “tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”, como allí se garantiza. Así, también resulta infringido el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, en el cual se ordena que las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso referidas al proceso legislativo ordinario son también de obligatoria observancia en trámite de los actos legislativos, en tanto no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales que expresamente regulan lo atinente a la reforma de la Constitución.

Viene entonces de lo dicho, que le asiste razón al demandante cuando afirma que no hubo discusión en el último debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, sobre la reforma al artículo 299 de la Constitución a que se refiere el artículo 16 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, norma ésta que por los antecedentes a que ya se refirió la Corte en esta sentencia era objeto de opiniones distintas a la finalmente aprobada en el seno del Congreso, como fácilmente puede observarse de su tramitación.

En efecto, al iniciar el trámite del acto legislativo mencionado, se propuso la supresión de las Asambleas Departamentales; posteriormente se modificó esa proposición de reforma, para variar el número de los miembros de las Asambleas Departamentales, teniendo en cuenta si se trataba de departamentos creados en la Constitución de 1991 al transformar en tales, a las antiguas intendencias y comisarías, o si se trataba de los demás departamentos; más tarde, como se vio, se llegó incluso a suprimir ese artículo del proyecto de reforma, como aconteció en la Plenaria del Senado de la República en la segunda vuelta, razón por la cual al pasar el proyecto a la Cámara de Representantes, en la Comisión Primera se intentó revivir la norma mediante proposición que fue negada y, finalmente, se llegó a la Plenaria de esta Corporación, donde se resolvió que presentada esa norma como artículo nuevo, se pasaría directamente de su lectura como proposición a la votación, sin que jamás se abriera su discusión por la Presidencia. Por ello, se declarará la inexecutable del artículo 16 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, objeto de la acusación.

Precisamente, la importancia del debate al momento en el proceso de formación de las leyes y, con mayor razón de los actos legislativos, fue claramente expuesta en la sentencia C-222 de 1997, varias veces citada en esta sentencia, en la cual se expuso lo siguiente:

La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrero” o por medio

electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

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

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Entonces, las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, consagradas en relación con los proyectos de ley pero extensivas a los de Acto Legislativo por expresa remisión del artículo 227 Ibídem, en cuanto no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él a fortiori, deben ser atendidas de manera estricta:

“ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

ARTICULO 158. Discusión sobre la ponencia. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión.

En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los Representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan.

ARTICULO 159. Ordenación presidencial de la discusión. Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

(...)

ARTICULO 164. Declaración de suficiente ilustración.. Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.

(...)

ARTICULO 185. Procedimiento similar. En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate”.

Lo dicho excluye, en consecuencia, la votación en bloque de todo un proyecto de ley o de Acto Legislativo compuesto por varios artículos, y por supuesto la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.

Para la Corte es evidente que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo” (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional.

Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias.

No puede olvidarse que, tal como lo dispone el artículo 149 de la Constitución, “toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público – más si se trata de modificar la propia Carta -, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes” (subraya la Corte).

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

Considera entonces la Corte, que la ausencia de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, vicia de inconstitucionalidad el artículo acusado, razón por la cual será declarado inexecutable.

VIII. DECISION

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003 “por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

Con salvamento de voto

RODRIGO UPRIMNY YEPES Magistrado (e)

Con aclaración de voto

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

Con salvamento de voto

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RDORIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la sentencia C-668/04

DELIBERACION PUBLICA EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Protección (Aclaración de voto)

Un examen más atento muestra que el sustento del fallo es más profundo: la sentencia se inscribe en una línea jurisprudencial que pretende proteger la deliberación pública en el Congreso como elemento esencial de la legitimidad democrática de sus decisiones.

DEMOCRACIA-Concepciones/DEMOCRACIA-Visiones pluralista y deliberativa (Aclaración de voto)

DEMOCRACIA-Visión pluralista (Aclaración de voto)

DEMOCRACIA-Concepción deliberativa/DEMOCRACIA DELIBERATIVA-Alcance (Aclaración de voto)

DELIBERACION PUBLICA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL-Importancia de la protección (Aclaración de voto)

La legitimidad de una decisión colectiva en una democracia depende no sólo de que ésta sea mayoritaria sino además de que dicha decisión haya sido el producto de una deliberación pública de los ciudadanos o de sus representantes. Esto significa que para estas visiones es cuestionable democráticamente una decisión que, a pesar de ser mayoritaria, haya sido el producto de acuerdos privados, o de negociaciones ocultas, o de la simple agregación de opiniones e intereses individuales, que no fueron sometidos a una discusión pública.

PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LA LEY Y DEL ACTO LEGISLATIVO-Enfoque deliberativo (Aclaración de voto)

LEY Y ACTO LEGISLATIVO-Votaciones deben estar precedidas de un debate público (Aclaración de voto)

LEY-Discusión y votación (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Importancia (Aclaración de voto)

DEBATE SOBRE LEY O ACTO LEGISLATIVO-Debe estar precedido de una presentación pública de las razones que justifican la adopción (Aclaración de voto)/DEBATE EN COMISIONES Y PLENARIAS-Previamente debe existir un informe de ponencia (Aclaración de voto)/DELIBERACION Y DECISION EN LAS CAMARAS-Publicación de la exposición de motivos y de los informes de ponencia (Aclaración de voto)

DEBATE LEGISLATIVO-Plazos mínimos (Aclaración de voto)/DEBATE LEGISLATIVO-Organización en torno a un eje temático (Aclaración de voto)

REGLA DE UNIDAD DE MATERIA-Función (Aclaración de voto)

CONGRESISTA-Actor deliberativo(Aclaración de voto)

DELIBERACION PUBLICA EN EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY O DEL ACTO LEGISLATIVO-Elemento esencial e ineludible (Aclaración de voto)/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Espacio de razón pública(Aclaración de voto)

En el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública en las cámaras no es un simple ritual sino que, por el enfoque que la Carta adopta en este aspecto, dicha deliberación o debate representa un elemento esencial e ineludible del proceso de formación de las leyes y de los actos legislativo. La reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso

es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser. Y por ello las fuerzas políticas que buscan una decisión legislativa, y con mayor razón una decisión que se plasme en una reforma constitucional, deben acudir a ese espacio de razón pública a presentar sus razones. Deben igualmente convocar a los grupos rivales, incluso si son minoritarios, a presentar sus perspectivas. Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales.

DEBATE LEGISLATIVO-Ausencia, supresión o elusión como vicio de procedimiento (Aclaración de voto)

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE FALTA O ELUSION DEL DEBATE LEGISLATIVO-Protección de la regularidad de la formación de una voluntad democrática imparcial y reflexiva de las cámaras

La doctrina sobre la falta o elusión del debate es una concepción que hunde sus raíces en una de las justificaciones más profundas de la jurisdicción constitucional, que es la protección de la regularidad de la formación de una voluntad democrática imparcial y reflexiva de las cámaras.

DEBATE LEGISLATIVO-Apertura formal (Aclaración de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Falta de apertura formal no siempre constituye un vicio de procedimiento de falta o supresión de debate (Aclaración de voto)

DEBATE LEGISLATIVO-No apertura formal y no existencia de intervenciones de los congresistas (Aclaración de voto)

Si el Presidente no abre formalmente a debate y no existen intervenciones de los congresistas, ese hecho debe ser interpretado, al menos prima facie, como un claro síntoma de la falta o elusión del debate exigido por la Constitución. En esos casos, sólo podría considerarse que el vicio no existió o fue subsanado, si un análisis en conjunto del procedimiento de aprobación de la norma o del proyecto permiten superar esa conclusión prima facie sobre la falta o supresión del debate, en la medida en que dicho examen global muestre, con suficiente claridad que, a pesar de la infracción al reglamento, hubo efectivamente debate.

DEBATE EN LA PLENARIA DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES-Ausencia que constituye vicio de inconstitucionalidad (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEBATE LEGISLATIVO-Alcance (Aclaración de voto)

1- Comparto la decisión de la Corte de declarar inexecutable el artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003 y la orientación básica de la fundamentación de dicha determinación, pues considero que efectivamente hubo ausencia de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sin embargo, considero que la sustentación de dicha declaratoria de inexecutable es insuficiente, pues la decisión puede interpretarse como un exceso de

rigorismo formal de parte de la Corte en el control de los procedimientos legislativos y de reforma constitucional. Así, podría entenderse que la sentencia retiró del ordenamiento ese artículo únicamente porque en uno de los debates el Presidente de la Cámara olvidó formalmente abrir a discusión el texto, error que parecería intrascendente, por cuanto materialmente habría existido en todo caso una discusión en la respectiva sesión. Sin embargo, un examen más atento muestra que el sustento del fallo es más profundo: la sentencia se inscribe en una línea jurisprudencial que pretende proteger la deliberación pública en el Congreso como elemento esencial de la legitimidad democrática de sus decisiones. Por ello, y con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte, consideré necesario aclarar mi voto, con el fin de desarrollar ese argumento, que se encuentra implícito en la sentencia y en la jurisprudencia de la Corte sobre la materia, pero que tal vez no ha sido adecuadamente precisado. Para tal efecto, comenzaré con unas breves consideraciones teóricas sobre la importancia de la protección de la deliberación pública en una democracia constitucional como la colombiana, las cuales permiten justificar mejor la jurisprudencia de la Corte sobre la falta o supresión de la deliberación pública en las cámaras como vicio del procedimiento en los trámites legislativos o de reforma constitucional. Luego concretaré esas reflexiones al caso decidido en la presente oportunidad.

Deliberación pública, decisión mayoritaria y democracia en el constitucionalismo colombiano.

2- La democracia puede ser entendida de muchas formas, aunque todas ellas se encuentren vinculadas a los principios de soberanía popular y al gobierno de las mayorías. En particular, en los debates en la filosofía política contemporánea suelen oponerse dos visiones de democracia: la pluralista y la deliberativa. La presentación de las diferencias básicas entre esas concepciones es relevante para comprender adecuadamente la jurisprudencia de la Corte sobre la falta o elusión de los debates parlamentarios como vicio de procedimiento.

3- La visión, a veces caracterizada como liberal y pluralista, entiende a la democracia como un gobierno de mayorías, en donde los diferentes grupos sociales compiten por el poder para defender sus intereses y preferencias. Las estructuras políticas deberían entonces permitir que esos grupos se controlaran mutuamente y se equilibraran unos a otros, para evitar la arbitrariedad. En esta concepción, las preferencias de los grupos y de los ciudadanos preexisten al debate político, y no son modificadas sustancialmente por las discusiones públicas, de suerte que las decisiones legislativas son más el fruto de negociaciones entre representantes de los distintos intereses, que de deliberaciones en búsqueda de una decisión justa para todos. El proceso legislativo sería esencialmente un mecanismo de agregación de preferencias e intereses, por medio de negociaciones y discusiones.

4- En oposición a esa visión pluralista, en los últimos años han adquirido gran relevancia las llamadas concepciones deliberativas acerca de la democracia, que son defendidas por autores muy destacados y diversos, como Habermas, Elster o Rawls, y en el ámbito latinoamericano, por notables teóricos como Nino o Gargarella⁹. A pesar de las obvias diferencias entre estos autores, esta visión considera que la democracia no consiste únicamente en la conversión de las preferencias privadas en decisiones mayoritarias, por un simple proceso de agregación de las preferencias personales, por cuanto la deliberación y justificación pública de las decisiones legislativas es un elemento esencial de la legitimidad

democrática. Esto significa que para esta concepción, la validez de una decisión mayoritaria no reside únicamente en que ésta haya sido adoptada por una mayoría sino además en que ésta haya sido públicamente deliberada y discutida, de tal manera que las distintas razones para justificar dicha decisión hayan sido debatidas, sopesadas y conocidas por la ciudadanía. Por consiguiente, para esta concepción, el proceso legislativo no debe ser únicamente un sistema de agregación de preferencias sino que debe constituirse en una deliberación pública, en la cual los representantes de los ciudadanos, sin olvidar los intereses de los votantes que los eligieron, sin embargo discuten públicamente y ofrecen razones sobre cuál es la mejor decisión que puede adoptarse en un determinado punto.

5- Esta defensa de la discusión pública por parte de las concepciones deliberativas no es gratuita sino que se funda en varias virtudes que esos enfoques atribuyen a dicha discusión para el logro de una sociedad más justa y democrática. Sin pretender ser exhaustivo, es útil recordar algunas de dichas bondades¹⁰: así, en primer término, la deliberación pública permite corregir errores, puesto que somete los argumentos empíricos y teóricos a la controversia de los opositores, quienes, al destacar las debilidades de las tesis rivales, permiten avanzar en la construcción de decisiones más racionales. En segundo lugar, la deliberación pública permite igualmente hacer más justas las decisiones, por cuanto obliga a tomar en consideración los intereses ajenos, ya que las mayorías no pueden simplemente ignorar las visiones de las minorías, argumentando que son intereses minoritarios, pues dicha actitud, por su profundo irrespeto a la dignidad de los otros, resulta poco defendible públicamente en una democracia. En tercer término, y directamente ligado a lo anterior, la publicidad obliga a presentar abiertamente las razones que sustentan la decisión adoptada, con lo cual ciertas motivaciones manifiestamente injustas quedan excluidas del debate político, porque precisamente por ser socialmente inaceptables, no pueden ser defendidas abiertamente. Por ejemplo, nadie defendería públicamente una exención tributaria simplemente porque lo beneficia personalmente aunque sea catastrófica para las finanzas públicas; quien quiera que dicha exención sea adoptada en un debate público tiene que trascender su interés privado y mostrar que ella es aceptable en términos de bien común. Por ello, Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho público era el siguiente: “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”¹¹. En cuarto término, la deliberación pública permite un mayor control ciudadano sobre las autoridades, con lo cual realiza en forma más profunda los ideales del Estado de derecho y de la soberanía popular, pues obliga a los funcionarios a justificar y explicar sus decisiones. En quinto término, las decisiones que son producto de una discusión pública tienen mayores posibilidades de ser acatadas voluntariamente por sus destinatarios, pues no son vistas como una imposición arbitraria sino como una determinación que se encuentra justificada por razones públicamente conocidas. Y, finalmente, esta discusión pública de los asuntos comunes estimula la formación de virtudes republicanas en los ciudadanos y en los líderes políticos, en la medida en que los obliga a ir más allá de sus intereses puramente personales. En efecto, en una democracia deliberativa, en la medida en que las decisiones se fundan en una discusión pública, los ciudadanos y los líderes tienen que defender sus posiciones con base en argumentos con una pretensión de universalidad suficiente para que sus tesis puedan ser aceptadas por todos los eventualmente afectados; o al menos, dichos argumentos deben tener una imparcialidad suficiente para poder ser presentados públicamente.

6- Las anteriores consideraciones, que no son las únicas que pueden aducirse en favor de una defensa de la discusión y el debate públicos, permite a estos enfoques deliberativos acerca de la democracia sostener una idea básica: la legitimidad de una decisión colectiva en una democracia depende no sólo de que ésta sea mayoritaria sino además de que dicha decisión haya sido el producto de una deliberación pública de los ciudadanos o de sus representantes. Esto significa que para estas visiones es cuestionable democráticamente una decisión que, a pesar de ser mayoritaria, haya sido el producto de acuerdos privados, o de negociaciones ocultas, o de la simple agregación de opiniones e intereses individuales, que no fueron sometidos a una discusión pública.

7- Personalmente, sin desestimar la importancia que tienen los mecanismos de negociación y agregación de preferencias en el proceso político, que considero que siguen siendo inevitables, comparto las tesis acerca de la importancia que tiene la deliberación pública, si queremos construir una democracia más profunda y justa en Colombia. Sin embargo, podría objetarse que se trata de consideraciones de filosofía política, que no tienen incidencia en la interpretación constitucional, por cuanto la Carta de 1991 no habría adoptado esos enfoques deliberativos. Serían entonces de argumentos de lege ferenda, que serían irrelevantes en un debate constitucional. Surge entonces una pregunta obvia y es la siguiente: ¿realmente adoptó la Constitución colombiana una visión deliberativa de la democracia?

8- Considero que es muy difícil responder afirmativa o negativamente a la anterior pregunta en relación con toda la Constitución y con respecto a todos los mecanismos democráticos que ésta prevé. Sin embargo, para efectos del presente caso, no creo que eso sea necesario, por la sencilla razón de que al menos existe un ámbito en donde la Constitución opta claramente por un enfoque deliberativo, y es en la regulación del procedimiento de formación de las leyes y de los actos legislativos. En efecto, la Carta exige claramente que las normas adoptadas por el Congreso (i) sean fruto de debates, (ii) que éstos debates sean públicos, (iii) que en esas discusiones se ofrezcan razones que puedan ser conocidas por los otros congresistas y por la ciudadanía, (iv) que el análisis de las razones a favor o en contra de cualquiera de las opciones legislativas o constitucionales sea reflexivo y, (v) finalmente, pero no por ello menos importante, en esas discusiones los congresistas tienen el deber de trascender sus intereses y visiones puramente personales, grupales o partidistas, pues deben tomar en cuenta los intereses de todos. Paso pues brevemente a justificar las anteriores aseveraciones.

9- En primer término, la Constitución exige que las leyes y los actos legislativos sean precedidos siempre de debates, tanto en las comisiones permanentes como en las plenarios (CP art. 157), lo cual significa que las cámaras no pueden votar leyes o actos legislativos sin que exista una mínima discusión parlamentaria en torno a sus bondades y limitaciones. Por ello, desde hace varios años, esta Corte ha insistido en que las votaciones de las leyes y, en especial de los actos legislativos, deben estar precedidas de un debate público. Así, la sentencia C-222 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo, señaló al respecto:

“La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es

cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

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

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.”

Estos criterios han sido reiterados por numerosas sentencias ulteriores, que han citado persistentemente este párrafo y han distinguido entre la discusión y la votación de un texto, a fin de resaltar que la aprobación regular de una disposición requiere el cumplimiento de los dos requisitos. Así, la sentencia -760 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, Fundamento 3.2. indicó lo siguiente:

“(E)l debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia.

Faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida, pues como lo ha hecho ver la jurisprudencia de esta Corporación, aun cuando debate y aprobación son etapas identificables del proceso parlamentario, la votación de un texto por parte del Congreso no es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías. Así mismo, ha afirmado que la discusión es un aspecto esencial del debate. (Sobre el punto puede consultarse la Sentencia C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo). En virtud de lo anterior, se ve que la votación no puede concebirse independientemente del debate y de la discusión parlamentaria.”

Igualmente, la reciente sentencia C-1147 de 2003, MP Rodrigo Escobar Gil, luego de citar los pasajes referidos de la sentencia C-222 de 1997, reiteró al respecto, en su fundamento 5.2.3:

“Cabe destacar, que aun cuando la ley y la propia hermenéutica constitucional han establecido una línea diferencial entre los conceptos de debate y votación, precisando que el primero comporta la discusión o controversia en torno al proyecto de ley puesto a consideración del Congreso, y el segundo el acto colectivo en el que los miembros de la Corporación declaran su voluntad acerca de la iniciativa discutida, con el mismo criterio han aclarado que uno y otro -debate y votación- constituyen parte esencial del trámite legislativo fijado por el ordenamiento jurídico y, por tanto, que son instancias determinantes que deben observarse y cumplirse a cabalidad para que pueda entenderse válido el proceso de aprobación de las leyes.”

10- En segundo término, esos debates son públicos pues, salvo contadísimas excepciones, las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes tienen que ser públicas (CP art. 144). Ya en anteriores oportunidades, esta Corte había destacado la importancia del principio de publicidad en la actividad del Congreso. Dijo al respecto la sentencia C-386 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 5:

“(L)a transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho (CP art. 1º) importantes finalidades, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta (...) De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (CP art. 1º). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional.”

11- En tercer término, esos debates deben estar precedidos de una presentación pública de las razones que justifican la adopción de una ley o acto legislativo, pues la Carta no sólo obliga a que el proyecto, con su correspondiente exposición de motivos, sea publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157 ord 1º) sino que además establece que previamente a los debates en comisiones y plenarias debe existir un informe de ponencia (CP art. 160). En numerosas oportunidades, esta Corte ha resaltado la importancia de la publicación de la exposición de motivos y de los informes de ponencia, como requisito de racionalidad y publicidad de la deliberación y decisión de las cámaras. Así, la sentencia C-760 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, Fundamento 3.2.2. indicó que “la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se

pueda surtir válidamente el debate parlamentario” pues “si los congresistas no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución”. Por su parte, la sentencia C-1250 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa, precisó que la finalidad de la publicación de la ponencia “es la de permitir un debate abierto y democrático del proyecto de ley fundado en el conocimiento que garantice una racionalidad mínima en las decisiones”. Igualmente, la sentencia C-1056 de 2003, MP Alfredo Beltrán Sierra, fundamento 11, resaltó que no sólo “los proyectos de ley no pueden ser secretos, la democracia exige que en relación con ellos se cumpla el principio de la publicidad” sino que además la ponencia también “deberá cumplir también con el principio de la publicidad conforme a lo preceptuado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992”. Por su parte, la sentencia C-551 de 2003, MP Eduardo Montealegre Lynett, Fundamento 5, dijo:

“La Corte destaca que esa publicación del proyecto, con su correspondiente exposición de motivos, con anterioridad al debate en comisiones (CP art. 157), no es una exigencia menor sino que pretende asegurar la publicidad y transparencia de la aprobación de las leyes, no sólo al interior de las cámaras sino frente a la sociedad y la opinión pública. En efecto, gracias a esa publicación, en el órgano oficial del Congreso, no sólo los congresistas sino también la sociedad en general saben cuáles son los temas que pretenden ser debatidos y regulados por las cámaras. Y por eso la Carta es perentoria en exigir que esa publicidad ocurra antes de que comiencen los debates en las cámaras, pues debe tener lugar antes de que se dé curso al proyecto en la comisión respectiva. Por ello no podría considerarse subsanado ese vicio, con el argumento de que los congresistas pudieron conocer posteriormente el contenido del proyecto no publicado, pues la carencia de publicación oficial priva a la sociedad de la posibilidad de conocer con anterioridad cuáles son los temas que serán abordados por el Congreso.¹² ”

Es más, en varias ocasiones, la Corte ha declarado vicios de procedimiento, por el incumplimiento de este requisito. Por ejemplo, entre muchas otras, la citada sentencia C-760 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, Fundamento 3.2.2. declaró inexecutable numerosos artículos del Código de Procedimiento Penal, por cuanto las modificaciones a esas disposiciones no fueron dadas a conocer a los representantes antes de la votación, por lo que no pudieron realmente ser debatidas ni votadas con conocimiento de causa.

12- En cuarto término, la Constitución también establece otras salvaguardas para proteger la racionalidad y prudencia del debate legislativo, pues no sólo consagra plazos mínimos que deben ser respetados, a fin de que las decisiones no sean precipitadas, sino que además ordena que el debate legislativo se organice en torno a un eje temático. Así, según el artículo 160 de la Carta, entre el primero y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deben transcurrir por lo menos quince días. Y por ello esta Corte ha concluido que constituye un vicio de procedimiento que el Congreso no respete esos plazos mínimos¹³.

Por su parte, el artículo 158 superior establece la regla de la unidad de materia, según la cual

“todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. En numerosas ocasiones, la Corte ha destacado la función que cumple esta regla en la racionalización de los debates en las cámaras, en la medida en que no sólo evita las sorpresas legislativas o “micos” sino que además asegura que las discusiones parlamentarias tengan un eje temático, que permita una discusión informada¹⁴.

13- Finalmente, pero no por ello menos importante, la Carta establece que los congresistas, aunque son responsables políticamente frente a sus electores, no por ello deben dedicarse simplemente a defender los intereses sectoriales de dichos electores, o a obedecer sus instrucciones. Los congresistas son actores deliberativos, que están constitucionalmente obligados a trascender la defensa puramente corporativa de los intereses de los electores ya que, como lo dice claramente el artículo 133 de la Carta, “representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común”. Y es que si el Congreso es la institución por excelencia en donde están representados los distintos sectores de una sociedad heterogénea y pluralista como la colombiana, entonces las cámaras deben convertirse en el espacio en donde los representantes de esos distintos sectores puedan deliberar, trascender sus diferencias, y llegar a decisiones lo más imparciales y justas posibles.

14- Conforme a lo anterior, en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública en las cámaras no es un simple ritual sino que, por el enfoque que la Carta adopta en este aspecto, dicha deliberación o debate representa un elemento esencial e ineludible del proceso de formación de las leyes y de los actos legislativos. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que la Carta opta por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser. Y por ello las fuerzas políticas que buscan una decisión legislativa, y con mayor razón una decisión que se plasme en una reforma constitucional, deben acudir a ese espacio de razón pública a presentar sus razones. Deben igualmente convocar a los grupos rivales, incluso si son minoritarios, a presentar sus perspectivas. Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir, por las razones anteriormente explicadas, decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales. Por ello, la Corte ha resaltado que en “un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes

corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”¹⁵.

15- Las anteriores características del proceso legislativo y constituyente no son en manera alguna un rasgo exclusivo del constitucionalismo colombiano. Muchas otras constituciones protegen igualmente la deliberación pública como un componente esencial de la formación de las decisiones parlamentarias, a fin de que éstas no sean simplemente el producto de una voluntad mayoritaria irreflexiva, sino que sean el resultado de una discusión colectiva pública, que haya permitido la formación de una voluntad democrática reflexiva y meditada, y por ello lo más imparcial y justa posible. Por ejemplo, el profesor español Manuel Aragón, refiriéndose al procedimiento de formación de las leyes en España, señala al respecto:

“En una democracia pluralista, como la nuestra, el parlamento no es sólo un órgano del Estado, que adopta, como es lógico, sus decisiones por mayoría, sino también una institución representativa del pluralismo político de la sociedad. Es el parlamento el único lugar del Estado donde toda la sociedad está representada, es decir, donde se garantiza que la pluralidad social queda reflejada, y no disuelta, en la pluralidad de la representación.

Precisamente aquella distinción impone que hoy también debamos distinguir entre el control del gobierno “por” el parlamento como órgano y el control del gobierno “en” el parlamento como institución. Y en lo que se refiere a la emanación de la ley, la distinción impone igualmente que se diferencie la adopción, la votación del texto de la ley, que se inserta dentro de la consideración de la cámara como órgano, de la preparación de tal decisión, es decir, del proceso de discusión y enmienda conducente a la adopción final de la voluntad orgánica, proceso deliberativo que se inserta en la consideración de la cámara como institución. Dicho con otras palabras, si lo característico del parlamento como órgano es decidir, lo propio, lo genuino, del parlamento como institución es debatir.

(....)

Si respecto de otras funciones parlamentarias, como la de control, por ejemplo, esta distinción resulta extraordinariamente relevante y permite enfocar, y por lo mismo corregir, de manera más acertada la situación de cierta debilidad en que hoy se encuentran las tareas fiscalizadoras de las cámaras, no lo es menos por lo que toca a la función legislativa. En cuanto que se garantiza que en esa función interviene el pluralismo existente en la cámara, la ley incluso cuando “de facto” pueda “expresar” en determinadas ocasiones la sola voluntad de la mayoría “representa” siempre la voluntad del parlamento y no de la simple, o calificada, mayoría parlamentaria. Y ello es así porque aun cuando la mayoría imponga al final, su criterio, ha de hacerlo tras un debate público en el que participan las minorías, es decir, en el que tienen asegurado su derecho a intervenir, a proponer y a criticar, todos los grupos parlamentarios.

En otras palabras, no bastan los votos en el parlamento para que haya ley; tienen que haberse cumplido, además, los requisitos de la deliberación. Así adquiere su sentido más profundo el procedimiento legislativo parlamentario, que con su complejidad no viene a garantizar sólo una meditada adopción de la ley, sino más aun una discutida y publicitada elaboración de la ley.¹⁶ (subrayas no originales)”

La falta, supresión o elusión del debate como vicio de procedimiento.

16- Las consideraciones precedentes muestran que la jurisprudencia de la Corte ha tenido toda la razón en señalar que la ausencia, supresión o elusión de los debates en el Congreso no representa una irregularidad menor del trámite legislativo, sino que constituye un verdadero vicio de procedimiento, susceptible de acarrear la inconstitucionalidad de la norma respectiva.

17- Esta doctrina no es nueva en la Corte sino que aparece tempranamente en la jurisprudencia constitucional. Así, la sentencia C-013 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, explícitamente señaló la importancia del debate en la formación de las leyes y que su ausencia constituía un vicio. Esa doctrina fue fortalecida, precisamente en relación con los actos legislativos, por la sentencia C-222 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo, que expresamente distinguió entre debate y votación, y aclaró que la Carta no sólo exigía ocho votaciones mayoritarias de los actos legislativos sino además ocho debates. Como ya se recordó, la sentencia C-760 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, declaró inexequibles numerosos artículos del Código de Procedimiento Penal, por cuanto las modificaciones a esas disposiciones no fueron dadas a conocer a los representantes antes de la votación, por lo que no pudieron realmente ser debatidas. La ausencia de real debate determinó que esos artículos fueran expulsados del ordenamiento. Posteriormente, la sentencia C-801 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, precisó que la Carta prohibía eludir el debate parlamentario en cualquiera de las etapas de la formación de las leyes, y con ese criterio declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 789 de 2003, pues las comisiones evadieron el deber de debatir esa disposición, ya que trasladaron la discusión y decisión a las plenarias. La sentencia C-839 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, reiteró la doctrina de que la elusión del debate por las comisiones, a fin de trasladar la decisión a las plenarias, constituía un vicio de inconstitucionalidad, por lo cual declaró la inexecutable del artículo 22 de la Ley 797 de 2003, pues, a pesar de que esa disposición fue propuesta, las comisiones se abstuvieron de debatirla y votarla, a fin de trasladar esa responsabilidad a las plenarias. Posteriormente, la sentencia C-1056 de 2003, MP Alfredo Beltrán Sierra, declaró la inexecutable del artículo 11 de la Ley 797 de 2003, pues consideró que nuevamente las comisiones, mediante un proposición supresiva, habían eludido el deber de debatir y votar ese artículo, que no podía entonces ser revivido en las plenarias. La sentencia C1152 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, aplicó nuevamente la doctrina de la elusión de los debates como vicio de procedimiento y declaró la inexecutable de los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002, por cuanto esas disposiciones, a pesar haber sido sometidas a consideración de las comisiones, no fueron debatidas ni votadas por ellas, por lo que no podían ser reconsideradas por las plenarias. Por su parte, la sentencia C-313 de 2004, MP Jaime Córdoba Triviño, aplicó esa misma doctrina al trámite de los actos legislativos y retiró del ordenamiento el artículo 17 del Acto Legislativo No 01 de 2003, por cuanto éste fue suprimido de la ponencia ante la Comisión Permanente de la Cámara, por lo que ni esa comisión, ni la plenaria de la Cámara debatieron y se pronunciaron sobre ese artículo. Igualmente, la sentencia C-370 de 2004, MP Jaime Córdoba Triviño, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 818 de 2003, por cuanto, mediante una proposición supresiva, la Comisión Tercera de la Cámara, eliminó ese artículo del proyecto, con lo cual se eludió en esa comisión su discusión y votación, por lo cual esas disposiciones no podían ser reintroducidas en las Plenarias. Finalmente, la sentencia C-372

de 2004, MP Clara Inés Vargas Hernández, declaró inexecutable el artículo 7º del Acto Legislativo No 01 de 2003, por cuanto esa disposición no había sido objeto de debate en las comisiones permanentes durante la segunda vuelta.

18. Los elementos anteriores muestran que la doctrina de la Corte sobre la falta, supresión o elusión del debate como vicio de procedimiento en la aprobación de una ley o de un acto legislativo dista de ser una innovación de esta sentencia, pues es jurisprudencia reiterada. Considero además que esa doctrina no es tampoco una tesis constitucional superficial y formalista, en el mal sentido del término. Entiendo por un formalismo superficial en materia de control del procedimiento de formación de las leyes o de actos legislativos aquella doctrina que acepta y defiende la declaración de inconstitucionalidad de una ley o de un acto legislativo debido a un “vicio formal puramente formal”, según la sugestiva expresión de Zagrebelsky¹⁷, esto es, debido a una irregularidad que no compromete ningún valor o principio constitucional sustantivo. Por el contrario, como creo haberlo mostrado, la doctrina sobre la falta o elusión del debate es una concepción que hunde sus raíces en una de las justificaciones más profundas de la jurisdicción constitucional, que es la protección de la regularidad de la formación de una voluntad democrática imparcial y reflexiva de las cámaras. Por ello comparto plenamente esa tesis de la Corte, aunque eventualmente pueda discrepar de su aplicación en algunos casos específicos.

19- La doctrina anterior tiene consecuencias importantes sobre la valoración de las normas que integran el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992). En efecto, ella significa que el desconocimiento de las reglas del reglamento que están destinadas a proteger el debate y la deliberación de las cámaras no constituye una irregularidad menor sino que representa una infracción grave del trámite y un potencial vicio de procedimiento, puesto que afecta la formación de la voluntad democrática, en la medida en que dicha voluntad, conforme a la Constitución, no debe ser únicamente mayoritaria sino que debe además haber sido calificada por un debate público.

20- Según mi parecer, estos criterios permiten justificar en forma más vigorosa la inconstitucionalidad del artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003, como intentaré mostrarlo a continuación.

La supresión del debate del artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003

21- En este proceso, como bien lo señala la parte motiva de la presente sentencia, el primer problema en la aprobación del artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003 en la Plenaria de la Cámara de Representantes reside en que la Presidencia de esa Corporación no abrió formalmente a debate ese artículo, con lo cual desconoció el artículo 94 del Reglamento del Congreso, que establece que el Presidente debe expresamente abrir a debate toda proposición nueva, antes de entrar a votarla. Esta norma reglamentaria, que ordena la apertura formal del debate, no representa una ritualidad innecesaria, por cuanto no sólo brinda a los congresistas la ocasión de intervenir en la discusión del asunto sino que los invita a plantear las diversas posiciones frente al tema. Esta disposición reglamentaria es pues una protección de la deliberación pública en las cámaras, por lo que su incumplimiento constituye una irregularidad importante pues, plantea dudas acerca de la existencia misma del debate en la respectiva cámara, pues no habría habido formalmente oportunidad para los

representantes de discutir el punto.

22- Con todo, considero que no siempre esa irregularidad se transforma en un vicio de procedimiento de falta o supresión de debate. En efecto, si sucede que la presidencia de la plenaria o de la comisión no abre formalmente la discusión, pero en la práctica materialmente se desarrolla un debate sobre el punto, entonces debe entenderse que fue cumplido el requisito constitucional de que el asunto fuera públicamente discutido por la respectiva corporación. La irregularidad sería entonces irrelevante.

23- Con todo, el hecho mismo de que el Presidente de la comisión o de la cámara no abra el debate no es nunca inocuo, pues en cierta medida invierte la carga de la prueba del examen del juez constitucional, precisamente por cuanto ha habido una infracción a una disposición reglamentaria que no sólo protege la deliberación de los congresistas sino que incluso la estimula. Así, si el Presidente abre a debate sobre un punto o artículo, y no existen intervenciones al respecto, pero tampoco hay evidencias de que haya habido obstáculos a la participación de los representantes, es razonable concluir que no hubo supresión ni ausencia de debate, pues todos los congresistas no sólo tuvieron la oportunidad de plantear sus posiciones, sino que fueron invitados a hacerlo. En este evento, debe entenderse que existía prácticamente consenso o suficiente ilustración sobre el tema, por lo que podía cerrarse el debate y entrar a votar. Por el contrario, si el Presidente no abre formalmente al debate sino que invita directamente a votar -como sucedió en el presente caso-, entonces la ausencia de intervenciones no puede ser entendida como la existencia de suficiente ilustración o de consenso sino que puede razonablemente ser entendida como el efecto inhibitorio que la infracción al reglamento tiene sobre la posibilidad misma de que haya debate.

Por consiguiente, según mi criterio, la infracción del artículo 94 del Reglamento del Congreso, si bien no constituye en sí misma un vicio de procedimiento, no es irrelevante constitucionalmente, pues en cierta medida invierte la valoración que el juez constitucional puede hacer de la falta de intervenciones de los congresistas sobre un punto. Así, si el Presidente cumple esa norma y abre formalmente al debate, pero no existen intervenciones de los parlamentarios, ese hecho no puede ser interpretado como una falta o supresión de debate. En cambio, si el Presidente no abre formalmente a debate y no existen intervenciones de los congresistas, ese hecho debe ser interpretado, al menos prima facie, como un claro síntoma de la falta o elusión del debate exigido por la Constitución. En esos casos, sólo podría considerarse que el vicio no existió o fue subsanado, si un análisis en conjunto del procedimiento de aprobación de la norma o del proyecto permiten superar esa conclusión prima facie sobre la falta o supresión del debate, en la medida en que dicho examen global muestre, con suficiente claridad que, a pesar de la infracción al reglamento, hubo efectivamente debate

24- El anterior hecho ya es indicativo de la falta o supresión del debate en la aprobación del artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pues el presidente no abrió formalmente la discusión de esa disposición, con lo cual infringió el artículo 94 del Reglamento del Congreso.

25- Con todo, podría considerarse que a pesar de ese yerro de la dirección de la sesión, en todo caso hubo materialmente un corto debate, pues intervinieron dos representantes, uno

para oponerse a la norma (el representante Arcila) y otro para defenderla (el representante Silva Meche, quien era uno de los autores de la proposición). Según este reparo, el error del Presidente sería materialmente irrelevante, por lo que sería un exceso de formalismo, en el peor sentido de la palabra, declarar la inexecutable del artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003, por cuanto en todo caso habría habido un corto debate, con lo cual no sólo se habría cumplido el propósito del artículo 94 del Reglamento del Congreso, que es que exista discusión, sino que además se habría respetado la exigencia constitucional, de que la votación de ese artículo de la reforma hubiera sido precedida por su correspondiente debate.

25- Sin lugar a dudas, la anterior objeción es relevante pues se funda en el principio de instrumentalidad de las formas, que comparto¹⁸. Estoy de acuerdo que, como esta Corte lo ha dicho en repetidas ocasiones, las reglas de formación de las leyes y de los actos legislativos deben ser interpretadas tomando en cuenta los principios y valores que éstas buscan realizar, por lo que debe entenderse, en función de la instrumentalidad de estas formas procedimentales, que no existe vicio de procedimiento, o que éste fue subsanado, si a pesar de la infracción de una regla de procedimiento, de todos modos fue satisfecho el principio o valor que dicha regla pretende realizar. Por ende, si el artículo 94 del Reglamento del Congreso fue infringido, pues el Presidente no abrió la discusión de una proposición, pero en todo caso hubo debate, habría que concluir que no hubo vicio, o que éste fue subsanado, pues fue satisfecho el principio constitucional (la existencia de debate público previo a la votación), que esa disposición reglamentaria pretende realizar.

26- Reconociendo la razonabilidad de esa objeción, que inspiró el salvamento de voto de los magistrados que se apartaron de la decisión de la Corte, no puedo compartirla en el presente caso, por las siguientes razones.

27- En primer término, por cuanto las intervenciones, lejos de configurar materialmente un debate, son más una explicación muy breve de uno de los autores de la propuesta de las razones para revivir el artículo, frente a una objeción del representante Arcila sobre la imposibilidad procedimental de entrar a votar, en ese momento, esa disposición. Nótese en efecto que la intervención del representante Arcila destaca que la aprobación de ese artículo, en esas condiciones del trámite en las cámaras era improcedente e inconstitucional. Esto significa que la intervención del representante Arcila, más que el inicio de un debate en torno al contenido de esa reforma constitucional, equivale a una constancia sobre los vicios de procedimiento en que estaba incurriendo el Congreso al querer aprobar esa disposición de esa forma, o según sus palabras, sin cumplir “con las solemnidades que debe tener un acto legislativo”.

28- En segundo lugar, la objeción del representante Arcila era perfectamente razonable, por las particularidades y tropiezos que había tenido el trámite de esa disposición. En efecto, conviene destacar que esa norma modifica el artículo 299 de la Carta. Ahora bien, como lo explica la parte motiva de la presente sentencia, la propuesta de reformar el artículo 299 de la Carta fue suprimida en el debate en la Plenaria del Senado en la segunda vuelta, por lo que el texto aprobado por el Senado en esa ocasión no contiene ninguna modificación a ese artículo de la Constitución. Debido a lo anterior, la ponencia para el debate en la Comisión de la Cámara de Representantes no incluyó ningún artículo sobre el tema, pues se basó en el

texto aprobado en el Senado. En el debate en la comisión, algunos representantes plantearon la modificación del artículo 299 de la Carta, pero la propuesta no tuvo éxito, y fue negada. En consecuencia, el texto aprobado por esa comisión no incluye ninguna modificación al artículo 299 de la Carta¹⁹. Posteriormente, la ponencia para segundo debate en la Cámara no incluyó tampoco ninguna modificación al artículo 299 de la Constitución, y tan sólo señaló que tres representantes propusieron la reforma de ese artículo, para reducir a 7 el número de miembros de las asambleas de los departamentos, que anteriormente eran intendencias o comisarías, pero que dicha propuesta de artículo nuevo fue negada en la comisión²⁰.

Todo lo anterior significa que en principio la Plenaria de la Cámara de Representantes no estaba llamada a debatir ni a votar ninguna norma que modificara el artículo 299 de la Constitución, por cuanto esa propuesta había sido suprimida por la Plenaria del Senado, había sido negada en la comisión de la Cámara de Representantes y no se encontraba en la ponencia para segundo debate en esa cámara. Era entonces razonable que todos los representantes consideraran que finalmente se había hundido la idea de reducir el número de miembros de esas asambleas departamentales, que había sido aprobada en primera vuelta.

Una lectura atenta de toda el acta No 058 de la sesión del 17 de junio de 2003, una agotadora jornada de discusión y votación de ese acto legislativo, muestra que en esa larga sesión, en ningún momento se anunció previamente que ese artículo iba a ser nuevamente debatido²¹. Por el contrario, hasta bien avanzada la sesión, podía entenderse que únicamente se iban a discutir y votar los artículos que hacían parte de la ponencia. Incluso, terminada la discusión de esos artículos de la ponencia, el último de los cuáles era el relativo a la modificación del artículo 266 de la Carta sobre la Registraduría, el Presidente de la Cámara anunció que sólo faltaba por votar el artículo sobre vigencia²². Pero en ese momento, señaló que se iba a reabrir la discusión de ciertos artículos. Y luego de que se habían discutido dos artículos, entonces el presidente anunció que existía ese “artículo nuevo” sobre la disminución del número de diputados de las asambleas departamentales en los antiguos territorios nacionales, que se recuerda fue suprimido por la Plenaria del Senado y fue negado por la respectiva comisión de la Cámara. Y es frente a ese anuncio que reacciona el representante Arcila y señala que la introducción de ese artículo en esas condiciones es inconstitucional, por más de que, precisa ese representante, pudiera estar de acuerdo con el contenido. Y es frente a esa advertencia del Representante Arcila que el presidente da “un minuto” al autor de la propuesta para que la justifique.

29- En ese contexto, es claro que la intervención del representante Arcila, que es más una constancia sobre el trámite inconstitucional de esa disposición, y la defensa del autor de la propuesta, no configuran materialmente un debate, que sea capaz de superar la conclusión prima facie de que no hubo debate, por la violación del artículo 94 del Reglamento del Congreso, en la medida en que el Presidente de la Cámara nunca abrió a debate esa disposición.

30- Pero hay más. Un examen atento del acta muestra que el Presidente no sólo no abrió

formalmente la discusión de esa disposición sino que apremió a los representantes a votar directamente esa norma, sin ninguna discusión, con la fórmula: “Se honra la palabra, en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación”²³. Nótese entonces que no sólo la Presidencia de la sesión desconoce el artículo 94 del Reglamento del Congreso, pues no abre formalmente a discusión ese artículo, sino que hace prácticamente todo lo contrario: invita y casi conmina a los parlamentarios a no discutir el tema para entrar directamente a votar. Esa conminación se confirma nuevamente cuando el Presidente brinda sólo un minuto al autor de la propuesta para defenderla y cuando éste termina, inmediatamente ordena la votación, sin abrir ni cerrar el debate, ni dar oportunidad para nuevas intervenciones, con lo cual también desconoció el artículo 125 del Reglamento del Congreso, según el cual, “cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que haya de votarse.” Por consiguiente, como aquí se trataba de una proposición presentada verbalmente, y que los representantes no tenían por escrito, pues no hacía parte de la ponencia, que debía ser leída nuevamente después de la discusión. En efecto, esta Corte había señalado que esta norma del reglamento del Congreso “no sólo pone de presente que para proceder a votar una proposición ésta debe haber sido leída previamente, sino que también indica que antes de entrar a discutir la misma, ella también debe ser leída. Es decir una proposición tiene que leerse dos veces antes de ser sometida a votación: una vez, antes de entrar a ser debatida, y otra, antes de ser votada. A esto se refiere la expresión “se dará lectura nuevamente” a la proposición que haya de votarse.²⁴ Pero en este caso, mal podía ser leída nuevamente puesto que no fue realmente debatida.

30- Por todo lo anterior, considero que efectivamente hubo ausencia de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, por lo que el artículo se encontraba viciado de inconstitucionalidad. Esto es, según mi parecer, desafortunado, pues comparto las bondades de la reforma propuesta, en la medida en que es razonable que los departamentos de los antiguos territorios nacionales tengan asambleas más pequeñas, puesto que son zonas poco pobladas, por lo que puede implicar un costo excesivo para esas entidades territoriales contar con asambleas con un número grande de diputados.

Sin embargo, frente a un cargo por vicios de forma, el deber del juez constitucional no es pronunciarse sobre las bondades de una reforma sino verificar que ésta haya sido aprobada conforme a los procedimientos previstos por la Carta. Este examen es trascendental, pues sin caer en excesos ritualistas y tomando como guía del principio de instrumentalidad de las formas, una de las labores más importantes del juez constitucional es precisamente verificar la defensa de la regularidad y transparencia del proceso de aprobación de normas en el Congreso. Y es que el respeto a las formas y procedimientos de la deliberación y decisión legislativa no es un culto a unos rituales innecesarios, ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa. Este examen es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que éstas tienen que ser tramitadas con el máximo respeto por las normas de procedimiento, ya que se trata de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad, por lo que el procedimiento es más riguroso. Y es que en el fondo, las constituciones contemporáneas han procedimentalizado la soberanía popular (CP art. 3°), a fin de compatibilizarla con el principio de supremacía constitucional (CP art. 4°). El pueblo y la ciudadanía tienen derecho de modificar las normas básicas de convivencia contenidas en la Constitución, pero respetando

los procedimientos previstos en la propia Carta. Y por ello es una función trascendental del juez constitucional verificar la regularidad de esos procedimientos de reforma.

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-668/04

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Concesión de la palabra por la Presidencia a quienes quisieran intervenir aunque no se abrió formalmente el debate (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-A mayor consenso menor debate/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Debate breve/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Presidencia debe dar la oportunidad para intervenir (Salvamento de voto)

Si “debate” es la “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”, por razones lógicas hay que aceptar que existe una relación de proporcionalidad inversa entre el consenso o aceptación que recae sobre determinada propuesta legislativa, y la extensión temporal y la profundidad del debate de la misma. Dicho de otro modo: a mayor consenso, menor debate. Por razones obvias, si todos los congresistas están de acuerdo con una propuesta, la misma no será controvertida y de plano se aprobará en forma inmediata. Si son pocos los que se oponen, habrá un debate breve. Obviamente, de toda maneras se debe dar la oportunidad de intervenir, es decir la presidencia de célula legislativa debe conceder la palabra a quien la solicite.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Acuerdos previos al debate parlamentario (Salvamento de voto)

El correcto funcionamiento de una democracia exige la existencia de estos acuerdo previos, bien sea logrados dentro de un partido que acude como bancada al parlamento, bien sea como fruto de coaliciones entre grupos minoritarios. Las posiciones de partido, de bancada o de coalición favorecen la adopción de decisiones por razones ideológicas, ajenas a intereses personales, y propician lo que la Ciencia Política ha llamado la “gobernabilidad”, pues el diálogo entre gobierno y parlamento tiene lugar a través de los voceros de los partidos o grupos y no de manera individual con cada uno de los congresistas. Ahora bien, obviamente estos acuerdos no pueden consistir en eliminar el debate parlamentario. El acuerdo puede ir orientado a votar en determinado sentido, pero no a impedir que tanto quienes apoyan la iniciativa como los opositores expresen su punto de vista y se confronten opiniones. Por lo tanto, el acuerdo previo no puede dar pie para pretermitir el debate parlamentario.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Existencia de debate aunque fuera breve/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Inexistencia de constancia de haberse impedido la intervención/PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Existencia de debate aunque no se dio apertura formal/TRAMITE LEGISLATIVO-Exigencia de cierta flexibilidad (Salvamento de voto)

JUEZ CONSTITUCIONAL EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Equilibrio que debe tener al momento de verificarlo (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5037

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) del acto Legislativo N° 01 de 2003, "por el cual se adopta una Reforma Política constitucional y se dictan otras disposiciones."

Demandante. Luis Eduardo Manotas Solano

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Con el debido respeto salvamos nuestro voto respecto del fallo adoptado en el asunto de la referencia, por las razones que exponemos a continuación:

1. La decisión de inexecutable adoptada por la mayoría se tomó estimando que, durante el proceso de aprobación del Acto Legislativo demandando, la modificación del artículo 299 de la Constitución Política contenida en el artículo 16 del acto reformativo, en lo referente a la integración de las asambleas departamentales de las antiguas comisarías, no fue objeto de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes durante la segunda vuelta.

A esta conclusión llegó la Corte con base en la lectura del Acta 058 correspondiente a la reunión de dicha Plenaria llevada a cabo el día 17 de junio de 2003²⁵, Acta de la cual se deduciría que el presidente no abrió a discusión la mencionada propuesta. En especial, esta conclusión la extrae la mayoría a partir de la siguiente expresión utilizada por el presidente en el momento en que la Cámara abordó el estudio de la propuesta:

"Por favor se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación".

2. La anterior expresión leída en forma aislada pareciera dar a entender que solamente se leería la propuesta y que sin solución de continuidad se entraría a votar. Sin embargo, de un examen pormenorizado del Acta en comento se desprende que, a pesar de lo que sugiere la expresión transcrita, el presidente sí concedió la palabra a quienes la solicitaron para expresar su opinión en torno de la modificación propuesta. En efecto, para manifestar su oposición intervino enseguida el representante José Luis Arcila Córdoba, y posteriormente lo hizo el ponente, Jorge Julián Silva Meche, quien defendió la iniciativa. La propuesta fue entonces sometida a votación, resultando aprobada por noventa y cuatro votos a favor y cuatro en contra. Esta actuación consta en el Acta en los siguientes términos:

"Intervención del honorable representante Tonny Jozame Amar, ponente:

"Artículo nuevo: Modifíquese el inciso primero del artículo 299 de la Constitución Política, el cual quedará así:

"Artículo 299. en cada departamento habrá una Corporación de Elección Popular que ejercerá el control Político sobre los actos de los Gobernadores, Secretarios de Despacho, Gerentes y directores de institutos Descentralizados y que se denominará Asamblea Departamental la cual estará integrada por siete miembros para el caso de las comisarías erigidas en

departamentos, por el artículo 309 de la constitución Nacional, y en los demás departamentos por no menos de 11 ni más de 31 miembros, dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio. Hay mucha firmas, leído presidente.

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

“Por favor se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación, la Plenaria se pronuncia por favor.

“Representante Arcila.

“Intervención del honorable representante José Luis Arcila Córdoba:

“Gracias señor presidente, este tema no fue objeto de discusión en el interior de la comisión Primera, luego entonces ni vino así e texto de senado, luego entonces no cumple con las solemnidades que debe tener un acto legislativo, me parece que el tema pueden compartirlo, pero a esta hora y a estas alturas es improcedente, además de inconstitucional. Gracias señor Presidente.

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

“En un minuto Representante Silva, usted como autor de la proposición.

“Intervención del honorable Representante Jorge Julián Silva Meche:

“Gracias señor Presidente, estimados colegas, este tema cumple con todos los requisitos que pide la constitución para un Acto Legislativo, yo le he acompañado, lo estoy acompañando hasta las 11 y media de la noche en el debate en la comisión Primera hace ocho días, por lo tanto cumple con los requisitos.

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

Votamos, se abre el Registro señores Representantes, está bien explicado, se abre el registro.

“...

“Se va a cerrar la votación señores Representantes, queda cerrada, resultado señor Secretario.

“El subsecretario General informa:

“94 por el SI y 4 por el NO. Ha sido aprobado el artículo nuevo propuesto por el doctor Julián silva y otros Representantes.”

3. Del trámite descrito los suscritos obtenemos las siguientes conclusiones, disímiles de las extraídas por la mayoría: (i) aunque el presidente no abrió formalmente el debate, concedió la palabra a quienes quisieron intervenir para expresar su opinión a favor o en contra de la propuesta; (ii) en uso de esta posibilidad de intervenir, lo hicieron los representantes Arcila y Silva; (iii) de los cuatro representantes que votaron negativamente la propuesta, el

interviniente Arcila representaba la cuarta parte de dicha oposición.

Ahora bien, si “debate” es la “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”²⁶, por razones lógicas hay que aceptar que existe una relación de proporcionalidad inversa entre el consenso o aceptación que recae sobre determinada propuesta legislativa, y la extensión temporal y la profundidad del debate de la misma. Dicho de otro modo: a mayor consenso, menor debate. Por razones obvias, si todos los congresistas están de acuerdo con una propuesta, la misma no será controvertida y de plano se aprobará en forma inmediata. Si son pocos los que se oponen, habrá un debate breve. Obviamente, de toda maneras se debe dar la oportunidad de intervenir, es decir la presidencia de célula legislativa debe conceder la palabra a quien la solicite. En el presente caso, la propuesta de modificar el inciso primero del artículo 299 de la Constitución fue aprobada por 94 votos afirmativos, frente a 4 negativos. Lo anterior explicaba el hecho de que el debate haya sido breve.

4. De otro lado, la expresión “Por favor se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación” también llevó a la mayoría de la Sala a considerar que había mediado un acuerdo previo y secreto entre los representantes defensores para aprobar la iniciativa sin dar lugar a la intervención de los opositores.

Al respecto los suscritos estimamos que, aunque sobre el punto no existe prueba, efectivamente esta expresión podría hacer referencia a la existencia de un acuerdo previo relativo a la manera de votar la proposición. La pregunta que surge entonces es si es posible hacer acuerdos previos al debate parlamentario, de manera que una mayoría de votantes lleguen al recinto con el compromiso de votar en determinado sentido una propuesta concreta.

A nuestro juicio, el correcto funcionamiento de una democracia exige la existencia de estos acuerdos previos, bien sea logrados dentro de un partido que acude como bancada al parlamento, bien sea como fruto de coaliciones entre grupos minoritarios. Las posiciones de partido, de bancada o de coalición favorecen la adopción de decisiones por razones ideológicas, ajenas a intereses personales, y propician lo que la Ciencia Política ha llamado la “governabilidad”, pues el diálogo entre gobierno y parlamento tiene lugar a través de los voceros de los partidos o grupos y no de manera individual con cada uno de los congresistas.

El anterior fue el propósito general del Acto Legislativo 01 de 2003, reflejado en la redacción de su artículo 2º, modificadorio del 108 superior. En esta norma se prevé que los miembros de las Corporaciones Públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político o ciudadano actúen como bancada en los términos que señale la ley y de conformidad con las decisiones adoptadas democráticamente por estas. Es decir, respetando acuerdos previos. La norma añade que los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos determinarán los asuntos de conciencia respecto de los cuales no se aplicará este régimen y podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas.

Ahora bien, obviamente estos acuerdos no pueden consistir en eliminar el debate parlamentario. El acuerdo puede ir orientado a votar en determinado sentido, pero no a impedir que tanto quienes apoyan la iniciativa como los opositores expresen su punto de

vista y se confronten opiniones. Por lo tanto, el acuerdo previo no puede dar pie para pretermitir el debate parlamentario.

Pero eso no fue lo que sucedió en el presente caso con la modificación del artículo 299 de la Constitución, pues, como se vio, sí se dio debate, aunque breve. Constatan además los suscritos, que no aparece constancia alguna sobre reclamo por haberse impedido la intervención.

5. Finalmente es necesario referirse al hecho de que el presidente de la Cámara de Representantes, a pesar de haber otorgado la palabra a quienes quisieron intervenir, no abrió formalmente el debate. Al respecto los suscritos estimamos que aunque efectivamente esa apertura formal no se dio, lo importante es que el debate sí tuvo lugar, como arriba se demostró. La Corte debe evitar rigorismos y formalismos a la hora de revisar las actuaciones del Congreso frente al reglamento, pues la dinámica parlamentaria exige cierta flexibilidad; lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, es decir que la propuesta fuera conocida previamente (publicación) y que se haya dado la oportunidad real de intervenir exponiendo ideas, controvirtiendo la propuesta, apoyándola, etc.

Sobre el equilibrio que debe tener el juez constitucional a la hora de verificar el trámite de un proceso legislativo, la Corte ha dicho:

“... es evidente que un control rígido en extremo limitaría excesivamente la potestad configuradora del Congreso en materia legislativa pues desconocería el hecho de que aún en el constitucionalismo esa es la sede por excelencia idónea para la producción dinámica y permanente del derecho positivo. Es más, un control en extremo riguroso socavaría los fundamentos democráticos de la instancia parlamentaria. Por el contrario, un control flexible en extremo permitiría que subsistan en el ordenamiento jurídico disposiciones sustraídas a los debates parlamentarios y ajenas a la dinámica deliberativa que subyace al derecho legislado. De ese modo, un control sin rigor alguno conduciría al legislador a ejercer su función sin atenerse a los límites que le ha impuesto el constituyente.

Entonces, se trata de una tensión que debe resolverse ponderando la naturaleza de la función legislativa y el principio democrático que la alienta con la necesidad de que esa función se ejerza respetando los parámetros constitucionales referidos al proceso legislativo. Tal ponderación se acompasa bien con la vocación democrática del parlamento y con el imperativo de derivar la legitimidad de los tribunales constitucionales también del ejercicio estricto de sus competencias²⁷.”²⁸

En este ejercicio de revisión del proceso legislativo la Corte también debe tener en cuenta las circunstancias del debate, por ejemplo que la agenda legislativa esté muy congestionada, que el proyecto sea muy extenso, que se trate de un asunto de urgencia, que se trate de asuntos previamente debatidos, etc. Estas circunstancias inciden en la mayor o menor brevedad con la que se avocan las temáticas.

En el caso presente se trató de un debate muy largo, a juzgar por la extensión del Acta correspondiente a la sesión respectiva, que ocupa 90 hojas de la Gaceta del Congreso en que aparece publicada. Esto explica también que, mediando un consenso, el debate sobre la

reforma del artículo 299 haya sido breve.

Por todo lo anterior, estimamos que la posición de la mayoría de la Sala evidencia un exceso de rigor, y no tiene en cuenta lo realmente acaecido en la reunión Plenaria de la Cámara de Representantes durante la segunda vuelta, sino que sólo se detiene en un fragmento del Acta correspondiente a la misma para adoptar su decisión rigurosa y fuera de contexto.

En los términos anteriores dejamos expuestas las razones de nuestra discrepancia.

Fecha ut supra

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

ALCARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-668 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Examen oficioso de vicios de procedimiento no alegados por el demandante (Aclaración de voto)

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.

Ref.: Expediente D-5037

Magistrado Ponente:

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito presentar las razones de mi aclaración de voto, por cuanto considero que existen vicios de procedimiento en la formación de la Ley.

A) Como lo expresé en la aclaración de voto de la sentencia C-614 de 2002, no comparto la tesis que los vicios de procedimiento si no han sido alegados por los demandantes, no puedan ser controlados por la Corte Constitucional,; en consecuencia me veo en la necesidad de reiterar los argumentos allí expuestos:

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.

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.

La tesis de la mayoría es absurda, como paso a demostrarlo con un ejemplo: Si un ciudadano demanda un acto legislativo por el vicio de procedimiento en su formación, según el cual no se tramitó en dos períodos ordinarios y consecutivos, ya que el segundo período era un período extraordinario y la Corte al examinar este cargo establece que no prospera, pero descubre que el proyecto no tuvo los ocho debates sino que tuvo sólo seis debates, o que no fue aprobada en el segundo período con el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara; no podría con la tesis de la Corte, declarar la inconstitucionalidad del acto legislativo. Si a esto se agrega que por mandato del numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, y si ningún otro ciudadano demanda el acto legislativo o lo demanda pero no por los vicios que la Corte descubrió que eran inconstitucionales, la consecuencia es que el acto legislativo inconstitucional, después del año se convertirá en constitucional, y lo más grave es que la Corte sabiendo que un acto legislativo es inconstitucional, no lo declara así e incumple su deber de salvaguardar la integridad de la Constitución. La misma consecuencia absurda se puede deducir en materia de leyes, ya que las que son inconstitucionales por vicios de procedimiento que son descubiertos por la Corte, no pueden ser declaradas contrarias a la Constitución porque el demandante no alegó ese vicio o no alega ningún vicio de procedimiento y la Corte lo descubre dentro del año, pero no puede declararlo, violando su deber de protección de integridad de la Constitución.

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 considerado²⁹. En efecto, el artículo 22 del decreto 2067 de 1991 señala con claridad:

“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 reformativos 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 esto 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.

“3.1 Control judicial de los Actos Legislativos

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

En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuidos 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 sentencias 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.

B) Por tratarse de una reforma constitucional, la Corte debe exigir una mayor reflexión y discusión de los temas objeto de la reforma.

Adicionalmente se trata de una reforma constitucional que disminuye la representación política, lo que afecta de manera grave a la democracia.

No podemos aceptar el criterio economicista de que, como la representación política cuesta dinero, hay que reducirla. La democracia tiene un precio, tenemos que pagarlo para que perviva. Con la misma lógica podríamos acabar el Gobierno, ya que el Presidente, los Ministros, los Departamentos Administrativos, los Institutos Descentralizados, también cuestan.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

- 1 Se refiere a los departamentos del Amazonas, Guainia, Guaviare, Vaupés y Vichada.
- 2 Mediante la cual se examinó la constitucionalidad de la Ley 796 de 2003 “Por la cual se convoca a un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.
- 4 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz
- 5 Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- 6 La posición que se reseña, fue planteada en la sentencia C-387/97, M.P. Fabio Morón Díaz, con ocasión de la revisión constitucional del Acto Legislativo 02 de 1995.
- 7 En esa oportunidad, con ponencia del Magistrado Alvaro Tafur Galvis, se examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2001.
- 8 Con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, al revisar una demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1º, 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2001.
- 9 Para una complicación sobre perspectivas en torno a la democracia deliberativa, ver James Bonham, William Rehg (Eds). *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT, Press, 1997. Ver igualmente, entre otros, Jurgen Habermas. *Between facts and norms. Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge : MIT, Press, 1995; Ver John Rawls, *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press, 1993; Carlos Santiago Nino. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1997.
- 10 Sobre las virtudes de la deliberación pública, ver, entre otros, Roberto Gargarella. *La justicia frente al gobierno*. Barcelona: Ariel, 1996, pp 157 y ss.
- 11 Emanuel Kant. *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 1985, Segundo Apéndice, p 61.
- 12 En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias C-760 de 2001, C-915 de 2001 y C-688 de 2002.
- 13 Ver al respecto, entre otras, las sentencias
- 14 Ver, al respecto, entre otras, las sentencias C-551 de 2003, C-501 de 2001, C-531 de 1995 y C-0125 de 1993.
- 15 Sentencia C-801 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento 4.2, criterio reiterado en las sentencias C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-370 de 2004.
- 16 Manuel Aragón “Prólogo” al libro de Paloma Biglino Campos. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 11 y 12.
- 17 Ver Gustavo Zagrebelsky. *La giustizia Costituzionale*. Turín, Il Mulino, 1987, p 134.
- 18 Sobre este principio, ver, entre otras, las sentencias C-737 de 2001, C-872 de 2002 y el auto 170 de 2003.

19 Ver el texto aprobado en la comisión de la Cámara en la Gaceta del Congreso No 271 del 11 de junio de 2003, pp 22 y ss.

20 Ver la ponencia para segundo debate en la Cámara en la Gaceta del Congreso No 271 del 11 de junio de 2003, pp 11 y ss. La referencia específica al rechazo en comisión de esa propuesta se encuentra en la pág 16.

21 Para el acta de esa sesión, Ver Gaceta del Congreso No 378 del 31 de julio de 2003. El acta consta de aproximadamente 90 páginas, lo cual muestra lo extenso de la jornada.

22 Ver ibídem, p 80.

23 Ver Gaceta del Congreso No 378 del 31 de julio de 2003, p 89.

24 Sentencia C-760 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra

25 Publicada en la Gaceta del Congreso 378 del jueves 31 de julio de 2003

26 Así se define por la Real Academia Española, en definición que viene citada en el proyecto.

27 El rigor del control constitucional es influenciado no sólo por el proceso legislativo sino también por varios principios constitucionales como el de unidad de materia. Así, en un reciente pronunciamiento, la Corte analizó las implicaciones que el principio de unidad de materia tenía en el ámbito del control constitucional y descartó la viabilidad de un rigor extremo por su contrariedad con el principio democrático. Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001. Magistrado Ponente, Dr. Jaime Córdoba Triviño.

28 C-950 de 2001 M.P Jaime Córdoba.