

C-740-13

Sentencia C-740/13

REFORMA DE NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN FUERO PENAL MILITAR EN ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2012-Inexequibilidad

Analizados a plenitud los distintos cargos de la demanda, la Sala consideró que cuatro de ellos, los planteados en segundo, tercero, cuarto y quinto lugar no reunían las condiciones para dar lugar a una decisión de fondo en sede de constitucionalidad, pues se sustentan en situaciones que no impactaron el trámite de este Acto Legislativo y en la supuesta infracción de normas del Reglamento del Congreso, sin que simultáneamente se plantee la vulneración de preceptos constitucionales. En consecuencia la Corte se inhibirá de decidir sobre ellos. De otra parte, la Corte Constitucional encontró fundado el primer cargo de la demanda, relacionado con el hecho de que durante el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso, la que prohíbe las sesiones simultáneas de comisiones y plenarios. Ello por cuanto la sesión de la Comisión Primera de la Cámara se extendió hasta las 4:10 de la tarde, mientras que la de la plenaria de la misma corporación estaba citada para las 2:00 p. m. y comenzó sus deliberaciones a las 4:11 p. m., inmediatamente después de que se reuniera el quórum necesario. Además de la comprobada infracción de estas disposiciones que reglamentan el funcionamiento del Congreso, la Corte explicó la trascendencia de una situación como la relatada y de qué manera ella representa una grave lesión al principio democrático, al afectar seriamente las condiciones necesarias para el adecuado y tranquilo desarrollo de ese debate, al punto de invalidarlo, lo que a su turno implica incumplimiento del requisito de los ocho debates sucesivos exigido por el artículo 375 superior. También señaló que este vicio no fue saneado, sino por el contrario reafirmado, por la posterior actuación de las cámaras legislativas y que tampoco puede ser subsanado en esta etapa procesal. A partir de estas consideraciones concluyó que el defecto observado en relación con el quinto debate tiene entidad y gravedad suficientes para causar la inexequibilidad de la totalidad de este Acto Legislativo. En esta perspectiva, al considerar la gravedad y plena acreditación del único vicio estudiado, y sin que en el presente caso haya sido necesario determinar si el Congreso era o no competente para expedir una reforma con estos contenidos, pues los actores no formularon un planteamiento de esa naturaleza, este tribunal concluye que existen razones suficientes, que le obligan a declarar inexequible la totalidad del Acto Legislativo 2 de 2012.

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

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Toda exigencia procedimental debe estar al servicio de una específica finalidad

CONSTITUCION POLITICA-Rigidez

## ACTO LEGISLATIVO-Exigencias constitucionales de requisitos de procedimiento

Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS FRENTE A REFORMAS CONSTITUCIONALES-Mayor importancia

Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que éstas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro, lado, porque precisamente porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO-Especial rigurosidad en la comprobación acerca de la validez del procedimiento

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Parámetros normativos

El parámetro normativo aplicable al control de los actos legislativos está formado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII.

## CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

Cargos que no se refieren a hechos acaecidos dentro del trámite del acto legislativo acusado y no reúnen requisitos para ser analizados en sede de constitucionalidad-Inhibición para decidir sobre éstos

Los hechos denunciados en los cargos segundo a quinto de la demanda son visible ejemplo de esta situación, pues sin duda ninguno de ellos pudo significar irregularidad de alguna especie frente al trámite que antecedió a la aprobación de este Acto Legislativo. Esto por cuanto, sin perjuicio de que ciertamente resulte cuestionable que las cámaras ignoren en su actuación disposiciones imperativas de su Reglamento, es claro que ninguna de las aquí

planteadas afecta de manera negativa el trámite de este proyecto, pues carecen de la capacidad de invalidar las condiciones necesarias para que aquel transcurra de manera adecuada. Por ello, se insiste, hechos como la omisión en dar continuidad en determinadas sesiones a temas diferentes previamente iniciados, encontrarse pendientes otros proyectos legislativos que hubieren sido objeto de mensaje de urgencia, o la inversión en el orden de ciertos puntos de la agenda de algunas sesiones en las que este proyecto fue discutido, de ninguna manera inciden negativamente en el trámite del mismo. Ahora bien, como antes se explicó, la corrección del procedimiento legislativo, y el ámbito dentro del cual las fallas que dentro de él ocurran resultarían relevantes, es aquel que tiene que ver con las condiciones necesarias para la formación de una verdadera voluntad democrática al interior de las cámaras, la materialización de los principios constitucionales, y en particular la efectividad del principio democrático durante todo el curso de los distintos debates y etapas que conforman el trámite legislativo. Y es notorio que ninguno de los supuestos vicios alegados en estos cargos tiene relación con esos aspectos, pues al tratarse de omisiones de carácter general es evidente que para nada pueden incidir en el desarrollo de un determinado trámite legislativo. De otro lado, en lo específicamente atinente a los cargos tercero y cuarto, relativos a la supuesta desatención de mensajes de urgencia e insistencia relacionados con otros proyectos se invocó como infringido el artículo 163 de la Constitución que trata sobre estos mensajes, es claro que no habría en este caso vulneración de esa norma superior, pues como es obvio, la posible ignorancia de esas solicitudes habría afectado los proyectos de ley que fueron objeto de ellas, y no el proyecto de acto legislativo cuyo producto final aquí se cuestiona. A partir de lo anterior, además de la ninguna incidencia de los hechos denunciados frente a la corrección del trámite seguido para la expedición de este Acto Legislativo, es claro que tales violaciones tendrían un rango puramente legal, de ningún modo constitucionalidad. En esta medida, estarían ausentes varios de los criterios necesarios para que la Corte pueda decidir sobre tales acusaciones, concretamente los de especificidad, pertinencia y suficiencia, los dos primeros por cuanto según se dijo, no existe una verdadera vulneración constitucional, ni tampoco los actores se propusieron sustentarla, y el último por cuanto en esas condiciones, no existe en realidad una duda, ni siquiera mínima, sobre lo posible inexecutable del Acto Legislativo demandado, por las razones aducidas en estos cuatro cargos. Bajo las anteriores consideraciones, no existe en este caso opción distinta a que la Sala se inhiba de decidir sobre estos cargos.

#### SESIONES SIMULTANEAS DE UNA COMISION Y DE LA RESPECTIVA PLENARIA-Prohibición

La principal razón que explica la prohibición de sesiones simultáneas de una comisión y de la respectiva plenaria es la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente las de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas. Sin embargo, más allá de esa evidente y elemental finalidad, estas reglas apuntan también al cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional, con lo que su eventual infracción afectaría de manera directa la posibilidad de realizar esos otros trascendentes objetivos. En efecto, la posibilidad de concurrir y actuar cada vez que sea citada la comisión de la que un determinado congresista hace parte o la plenaria de la corporación a la que pertenece, que es al mismo tiempo un derecho y una obligación de éste, se vincula

íntimamente con principios constitucionales tan determinantes como la participación o la igualdad, ambos incluidos desde el preámbulo como criterios inspiradores del orden superior.

PROHIBICION DE SESIONES SIMULTANEAS DE UNA COMISION Y DE LA RESPECTIVA PLENARIA-Cumplimiento de esta regla es presupuesto básico y necesario para adecuada formación de voluntad democrática dentro de las cámaras legislativas

PROHIBICION DE SESIONES SIMULTANEAS DE UNA COMISION Y DE LA RESPECTIVA PLENARIA-Materialización de principios y valores constitucionales, entre ellos el principio democrático

PROHIBICION DE SESIONES SIMULTANEAS DE UNA COMISION Y DE LA RESPECTIVA PLENARIA-Desconocimiento ocasionaría vicio capaz de afectar validez de un acto legislativo

PROYECTOS DE LEY O DE ACTOS LEGISLATIVOS-Votación

SESION PARLAMENTARIA-Momento en que puede entenderse iniciada

En este sentido, es necesario reconocer que el artículo 91 ibídem prevé que “Verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula: ‘Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión’.” De esta circunstancia podría prima facie deducirse que solo una vez comprobada la existencia de quórum existe una verdadera y formal sesión de la comisión o plenaria respectiva. Como elementos adicionales, pueden también incorporarse a este estudio el artículo 90 de ese Reglamento que contempla las distintas situaciones que dan lugar a excusas aceptables, así como la parte final de su artículo 92, según el cual “Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria”. Estas dos normas coinciden en prever situaciones en las que excepcionalmente cesa el deber de los congresistas de concurrir a una determinada sesión en vista de circunstancias específicas, lo que por contraste, no hace más que resaltar la vigencia permanente de ese deber, insiste la Corte, a partir de la hora para la cual la sesión hubiere sido citada.El análisis conjunto y sistemático de estas disposiciones permite a la Corte concluir que, más allá del uso de la fórmula prevista en el citado artículo 91, que el Presidente de la respectiva corporación o célula legislativa debe pronunciar una vez acreditada la existencia del quórum, en realidad hay sesión parlamentaria al menos desde que se abre el registro para la verificación del quórum, lo que puede ocurrir desde la hora en que conforme a la citación oportunamente circulada, ésta ha de iniciarse. Es también a partir de este momento que deberá procurarse la presencia de los ausentes, y podrán comenzar las deliberaciones, siempre que se hubiere reunido el quórum requerido. Resalta la Corte que el deber y el derecho de concurrir a las sesiones parlamentarias, que según la teleología de las normas cuya transgresión se analiza, es el elemento que justifica la prohibición de programar reuniones simultáneas, existe desde el primer minuto de la citación. En consecuencia, el incumplimiento de lo ordenado por los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso se materializa de manera indudable desde que tiene lugar la apertura del registro de asistencia mientras aún sesiona la otra célula legislativa, incluso si esa segunda sesión no pudiere aún comenzar su deliberación efectiva, debido a la temporal

insuficiencia del quórum requerido. Un motivo adicional para arribar a estas conclusiones es el hecho de que, en caso de asumirse una postura contraria, conforme a la cual se acepte que no existe sesión de las comisiones o plenarios hasta tanto no se certifique la existencia del quórum requerido, ello implicaría aceptar también que ninguno de los ausentes que con su no comparecencia (no justificada) termina por frustrar de manera definitiva la realización de una sesión debidamente convocada sería responsable por ello, pese al deber imperativamente establecido en el artículo 268 del mismo Reglamento. Ese eventual sinsentido, que podría resumirse como la desaparición de un deber a causa de su masivo incumplimiento, ratifica entonces que el único entendimiento posible de estas normas es aquel conforme al cual, sin perjuicio de las reglas que determinan la validez de las deliberaciones y las decisiones parlamentarias (que es un asunto totalmente diferente) las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el momento en que se abre el registro que busca verificar el número de congresistas asistentes, instante a partir del cual tiene efectos la prohibición contenida en los artículos 83 y 93 en comento.

## REFORMA DE NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN FUERO PENAL MILITAR EN ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2012-Trámite

VICIO DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE ACTO LEGISLATIVO-Debate y aprobación de proyecto de reforma constitucional por comisión competente, mientras a la misma hora se encuentra citada y pendiente de iniciar sus labores la plenaria de la misma corporación

Referencia: expediente D-9552

Actores: Iván Cepeda Castro y otros.

Magistrado ponente:

Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013).

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

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Iván Cepeda Castro, Carlos Germán Navas Talero, Ángela María Robledo Gómez, Guillermo Abel Rivera Flórez, Santiago Medina Villarreal, Gustavo Adolfo Gallón Giraldo, Ramiro Bejarano Guzmán, Franklin Javid Castañeda Villacob, Claudia Liliana Erazo Maldonado y Jaime Absalón Rincón Sepúlveda presentaron ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma contra todo el texto del Acto Legislativo 02 de 2012.

Mediante auto de marzo 8 de 2013 el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó fijar en lista el presente asunto y corrió traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Además, teniendo en cuenta que esta demanda se sustenta de manera directa en la presunta ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite que condujo a la aprobación de este Acto Legislativo, dispuso solicitar a los Secretarios Generales de las cámaras legislativas remitir toda la información necesaria para estudiar los cargos planteados.

En esa misma decisión se ordenó comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República y Presidente del Congreso, al igual que a los Ministros de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia y del Derecho. También se extendió invitación a la Fiscalía General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Consejo de Estado y a la Sala de Casación Penal por conducto de sus respectivos Presidentes, a la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DEJUSTICIA, a la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, al Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, a la Fundación Nuevo Arco Iris, a la Corporación Viva La Ciudadanía, a la Fundación Social, a la Oficina en Colombia del Centro Internacional para la Justicia Transicional ICTJ, a la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro de las Fuerzas Militares ACORE y a la Asociación Colombiana de Oficiales en Retiro - Policía Nacional ACORPOL, y a las facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, Militar Nueva Granada y Pontificia Javeriana, todas de Bogotá, así como a las de las Universidades de Antioquia, Industrial de Santander y del Norte, para que quienes lo consideraran pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo demandado.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. LA NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto del Acto Legislativo demandado, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 48.657 del 28 de diciembre de 2012:

### “ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2012

Por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia.

### EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Adiciónese el artículo 116 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Créase un Tribunal de Garantías Penales que tendrá competencia en todo el territorio nacional y en cualquier jurisdicción penal, y ejercerá las siguientes funciones:

1. De manera preferente, servir de juez de control de garantías en cualquier investigación o proceso penal que se adelante contra miembros de la Fuerza Pública.
2. De manera preferente, controlar la acusación penal contra miembros de la Fuerza Pública, con el fin de garantizar que se cumplan los presupuestos materiales y formales para iniciar el juicio oral.
3. De manera permanente, dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Penal Militar.
4. Las demás funciones que le asigne la ley.

El Tribunal de Garantías estará integrado por ocho (8) Magistrados, cuatro (4) de los cuales serán miembros de la Fuerza Pública en retiro.

Sus miembros serán elegidos por la Sala de Gobierno de la Corte Suprema de Justicia, la Sala de Gobierno del Consejo de Estado y la Corte Constitucional en pleno. Los miembros de la Fuerza Pública en retiro de este Tribunal serán elegidos de cuatro (4) ternas que enviará el Presidente de la República. Una ley estatutaria establecerá los requisitos exigidos para ser magistrado, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el mecanismo de postulación de candidatos, el procedimiento para su selección y demás aspectos de organización y funcionamiento del Tribunal de Garantías Penales.

ARTÍCULO 2o. Adiciónese al artículo 152 de la Constitución Política un literal g), así:

j) <sic. g)> Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

ARTÍCULO 3o. El artículo 221 de la Constitución Política quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

En ningún caso la Justicia Penal Militar o policial conocerá de los crímenes de lesa humanidad, ni de los delitos de genocidio, desaparición forzada, ejecución extrajudicial, violencia sexual, tortura y desplazamiento forzado. Las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas por miembros de la Fuerza Pública, salvo los delitos anteriores, serán conocidas exclusivamente por las cortes marciales o tribunales militares o policiales.

Cuando la conducta de los miembros de la Fuerza Pública en relación con un conflicto armado sea investigada y juzgada por las autoridades judiciales, se aplicará siempre el Derecho Internacional Humanitario. Una ley estatutaria especificará sus reglas de interpretación y aplicación, y determinará la forma de armonizar el derecho penal con el Derecho Internacional Humanitario.

Si en desarrollo de una acción, operación o procedimiento de la Fuerza Pública, ocurre

alguna conducta que pueda ser punible y exista duda sobre la competencia de la Justicia Penal Militar, excepcionalmente podrá intervenir una comisión técnica de coordinación integrada por representantes de la jurisdicción penal militar y de la jurisdicción penal ordinaria, apoyada por sus respectivos órganos de policía judicial. La ley estatutaria regulará la composición y funcionamiento de esta comisión, la forma en que será apoyada por los órganos de policía judicial de las jurisdicciones ordinarias y penal militar y los plazos que deberá cumplir.

La ley ordinaria podrá crear juzgados y tribunales penales policiales, y adoptar un Código Penal Policial.

La ley estatutaria desarrollará las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar. Además, una ley ordinaria regulará una estructura y un sistema de carrera propio e independiente del mando institucional.

Créase un fondo destinado específicamente a financiar el Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública, en la forma en que lo regule la ley, bajo la dependencia, orientación y coordinación del Ministerio de Defensa Nacional.

Los miembros de la Fuerza Pública cumplirán la detención preventiva en centros de reclusión establecidos para ellos y a falta de estos, en las instalaciones de la Unidad a que pertenezcan. Cumplirán la condena en centros penitenciarios y carcelarios establecidos para miembros de la Fuerza Pública.

ARTÍCULO 4o. TRANSITORIO. Los procesos penales que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública por los delitos que no tengan relación con el servicio o por los delitos expresamente excluidos del conocimiento de la Justicia Penal Militar de acuerdo a los incisos 1° y 2° del artículo 3° del presente acto legislativo y que se encuentran en la justicia ordinaria, continuarán en esta. La Fiscalía General de la Nación, en coordinación con la Justicia Penal Militar, contará con un periodo de hasta un (1) año para identificar todos los procesos que se adelantan contra los miembros de la Fuerza Pública, y trasladar a la Justicia Penal Militar aquellos donde no se cumplan los supuestos para la competencia de la jurisdicción ordinaria. En el marco de esa coordinación, se podrá verificar si algún proceso específico que cursa en la Justicia Penal Militar podría ser de competencia de la Justicia Ordinaria.

ARTÍCULO 5o. TRANSITORIO. Facúltese por tres (3) meses al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley necesarios para poner en marcha el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de que trata el presente acto legislativo. Los decretos expedidos bajo esta facultad regirán hasta que el Congreso expida la ley que regule la materia.

ARTÍCULO 6o. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

GREGORIO ELJACH PACHECO.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 27 de diciembre de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Defensa Nacional,

JUAN CARLOS PINZÓN BUENO.”

### III. LA DEMANDA

El libelo plantea nueve cargos de inconstitucionalidad diferentes, todos por vicios de forma, agrupados en dos secciones. Inicialmente, se presentan cinco distintos cargos, cada uno de los cuales, en caso de prosperar, conduciría a que se declare inexecutable la totalidad del Acto Legislativo acusado. Posteriormente, los otros cuatro cargos soportan lo que sería una pretensión subsidiaria, que se declaren inexecutable solo algunos apartes de esta norma, concretamente el numeral 3° del artículo 1°, la expresión “o policial” contenida en el inciso 3° de su artículo 3° y la totalidad del texto de los artículos 4° y 5° transitorios.

Los referidos cargos tienen, en su orden, el siguiente contenido:

Primer cargo: se refiere a la supuesta realización simultánea de sendas sesiones ordinarias de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y de la plenaria de la misma corporación el día 26 de septiembre de 2012, fecha en la que el proyecto que antecedió a este Acto Legislativo fue aprobado en primer debate de segunda vuelta (quinto debate de la totalidad del trámite legislativo). Según explican, esa simultaneidad infringe la regla y la prohibición contenidas en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso, respectivamente[1].

Explican que mientras la sesión de la Comisión Primera de la Cámara concluyó a las 4:10 p. m. de ese día, la plenaria de la misma corporación se reunió a partir de las 3:32 p. m., con lo que los integrantes de aquella comisión tenían el deber de estar presentes en las deliberaciones de una y otra. Según alegan, conforme al artículo 149 de la Constitución, esta circunstancia invalidaría la parte final de la sesión de la comisión, y con ella la aprobación de ese proyecto en quinto debate. Por lo mismo serían inválidas todas las diligencias cumplidas dentro de las subsiguientes etapas de este trámite legislativo.

Segundo cargo: tiene que ver con lo que denominan el no agotamiento del orden del día de la sesión precedente. Explican que conforme a lo previsto en el artículo 80 del Reglamento

del Congreso[2], siempre que al concluir una sesión legislativa quedaren puntos del orden del día previamente aprobado que no hubieren sido evacuados, debe continuarse con su tramitación en la siguiente sesión hasta su conclusión. Agregan que si bien el orden del día de cualquier reunión puede ser modificado por acuerdo de los congresistas presentes en ella, en caso de no ocurrir así deberá observarse la regla del artículo 80 a que hicieron referencia.

Según relatan, un vicio de ese tipo afectaría la aprobación de este proyecto de Acto Legislativo en segundo debate de la segunda vuelta (sexto debate de la totalidad del trámite legislativo), el cual tuvo lugar el día 16 de octubre de 2012. Ello por cuanto la anterior sesión plenaria de la Cámara de Representantes se levantó por falta de quórum mientras se encontraba a su consideración un determinado proyecto de ley, el que por lo tanto, ha debido encabezar el orden del día de la siguiente sesión, esto es la del 16 de octubre de 2012. Informan que para ese día se envió un orden del día diferente, que no incluyó los proyectos pendientes de la sesión anterior. Consideran que en razón a esas circunstancias la aprobación de este proyecto en esa oportunidad estaría viciada, lo mismo que las restantes y subsiguientes diligencias de este trámite de reforma constitucional.

Tercer cargo: radica en el supuesto desconocimiento de un mensaje de urgencia presentado por el Gobierno Nacional[3] en relación con otro proyecto legislativo, a partir de lo cual, de conformidad con lo previsto en el artículo 163 superior, las cámaras legislativas debieron decidir sobre aquel proyecto dentro de los 30 días siguientes[4]. Sin embargo, según informan los actores, el referido proyecto de ley solo fue evacuado el 20 de diciembre de 2012, presuntamente en razón a haberse dado prelación a otros proyectos, entre ellos el que una vez aprobado vino a convertirse en el Acto Legislativo 2 de 2012, aquí demandado.

Así las cosas, los demandantes consideran que la aprobación de este proyecto en varios de los debates correspondientes a la segunda vuelta mientras pendía una decisión sobre el referido proyecto de ley que había sido objeto de mensaje de urgencia, es contraria a lo concordantemente establecido en los artículos 163 de la Constitución y 191 del Reglamento del Congreso, y por consiguiente se encuentra afectado por un vicio de trámite.

Cuarto cargo: en la misma línea del caso anterior, se habría incurrido en otro vicio de trámite al aprobar este proyecto de Acto Legislativo en su primer debate mientras se encontraba pendiente de ser atendido un mensaje de urgencia e insistencia presentado por el Gobierno Nacional en relación con otro proyecto de ley[5], el cual solo concluyó su tránsito legislativo el 10 de abril de 2012.

Quinto cargo: se basa en el incumplimiento en dos de los debates cumplidos por el proyecto que antecedió a este Acto Legislativo, de las pautas contenidas en el Reglamento del Congreso, concretamente en su artículo 79, en relación con el orden en que deben incluirse los distintos asuntos que conforman el orden del día.

El defecto se habría presentado primeramente durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 17 de abril de 2012, en la cual este proyecto fue aprobado en segundo debate durante la primera vuelta, pues en esta sesión, y por decisión de la Mesa Directiva, se tramitó en segundo lugar un recurso de apelación frente a una decisión de la Comisión

de Investigación y Acusación, lo que habría infringido el orden previsto en el referido artículo 79 del Reglamento.

El mismo problema se habría presentado también el 26 de septiembre de 2012 cuando este proyecto fue discutido y aprobado en primer debate de la segunda vuelta, pues el tema fue evacuado dentro del segundo punto del orden del día, desconociendo que conforme a la ya referida regla, el segundo punto estaría reservado para la consideración y aprobación del acta anterior.

A continuación, los actores incluyen unas reflexiones introductorias respecto de los cuatro cargos restantes, relacionadas con la importancia de los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, cuya supuesta infracción sustenta esas glosas, dirigidas contra apartes específicos de la norma acusada.

Sexto cargo: se dirige contra el numeral 3° del artículo 1° del Acto Legislativo demandado, que adiciona el artículo 116 superior, el cual establece como una de las funciones permanentes del Tribunal de Garantías Penales que por esta norma se crea, la de “dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre la Jurisdicción Ordinaria y la Jurisdicción Penal Militar”.

Según informan los demandantes, este texto no hizo parte del contenido original del proyecto antecedente, ni de las versiones debatidas y aprobadas durante los dos primeros debates cumplidos en ambas vueltas ante la Comisión Primera y la plenaria de la Cámara de Representantes, sino que fue incluido por la Comisión Primera del Senado durante el tercero y séptimo debates, a partir de lo cual llegó a ser acogida dentro de la versión final objeto de conciliación entre integrantes de ambas cámaras, así como en el texto finalmente aprobado. Según se deduce de la secuencia relatada, este inciso solo habría hecho parte del proyecto durante cuatro de los ocho debates necesarios para su aprobación, lo que implicaría incumplimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible.

En sustento de lo anterior, los demandantes transcriben fragmentos de la exposición de motivos y de las ponencias previas a los dos primeros debates, a partir de las cuales podría apreciarse el contexto dentro del cual se propuso la creación de este Tribunal de Garantías, siempre con dos funciones básicas, el control de garantías y el control de la acusación, a través del cual se busca garantizar el cumplimiento de los presupuestos materiales y formales necesarios para la iniciación del juicio oral. Señalan que a partir de ello puede constatarse, no solo que el referido texto estuvo ausente durante estas etapas, sino también que la función de dirimir conflictos de competencia con la jurisdicción ordinaria nunca hizo parte de la temática de la discusión durante los dos primeros debates.

De otra parte, transcriben también apartes de la ponencia para primer debate en segunda vuelta ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en la que de manera clara consta la propuesta de excluir del articulado la tercera función del Tribunal de Garantías que se viene comentando, añadida en su momento por la comisión homóloga y por la plenaria del Senado[6].

Esa exclusión, que fue aceptada por la Comisión de la Cámara y luego ratificada por la plenaria de la misma corporación, estuvo motivada en el hecho de no considerar oportuno

que el nuevo tribunal asumiera una función que por lo demás es de la naturaleza de las atribuidas al Consejo Superior de la Judicatura. Los actores resaltan que esta exclusión demuestra además que no se trataba de un tema relacionado, que de alguna manera pudiera considerarse como derivado de las otras funciones para cuyo cumplimiento se propuso la creación de este tribunal, además de lo cual se ratifica que el tema no estuvo presente a lo largo del trámite legislativo.

A partir de estas consideraciones, los demandantes concluyen que el numeral 3° del artículo 1° del Acto Legislativo acusado debe ser declarado inexecutable por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

Séptimo cargo: recae sobre la expresión “o policial” contenida en “el inciso 3° del artículo 3°” (en realidad es 2°) del Acto Legislativo acusado, cuya inclusión en este proyecto sería también contraria al principio de consecutividad.

Según relatan, este fragmento tampoco hacía parte del proyecto original ni de las versiones discutidas y aprobadas durante los dos primeros debates. Su inclusión habría sido propuesta y aceptada durante el tercero de los ocho debates, ante la Comisión Primera del Senado, punto a partir del cual se mantuvo como parte del proyecto por todo el resto del trámite legislativo, por lo que aparece también tanto en la versión conciliada como en el texto final de este Acto Legislativo.

Los demandantes consideran que la adición de la expresión “o policial” como complemento del nombre Justicia Penal Militar, con todo lo que ello implica en cuanto a la inclusión de la Policía Nacional como institución cuyos integrantes serán investigados y juzgados por aquélla, no puede entenderse como un cambio de poca monta o una simple precisión frente a lo inicialmente incluido, pues en todo momento hasta antes del tercer debate se había entendido que su población objetivo eran únicamente los miembros de las Fuerzas Militares.

También en este caso se incluyen transcripciones parciales de la exposición de motivos y de las primeras ponencias, en las que la ausencia del término policial junto con las repetidas referencias a lo militar, demostrarían esa circunstancia. En esta medida, estiman que debe entenderse que la inclusión de este elemento a partir del tercer debate es insuficiente para tener por debidamente cumplidos los principios de consecutividad e identidad flexible.

Octavo cargo: tiene por objeto el artículo 4° transitorio de este Acto Legislativo, que al igual que los apartes acusados en los cargos precedentes no hizo parte de la versión original del proyecto, ni de lo debatido y aprobado al término del primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Según lo informan los actores, la primera parte del texto hasta la frase “...que se encuentren en la jurisdicción ordinaria continuarán en esta” aparece desde el segundo de los ocho debates, esto es el cumplido durante la primera vuelta ante la plenaria de la Cámara, y se mantuvo hasta el final, pero sufrió importantes modificaciones a lo largo del trámite parlamentario. Mientras que el resto del texto, desde la frase “La Fiscalía General de la Nación, en coordinación...” hasta el final, fue incorporado apenas en el octavo y último debate, con base en lo cual fue luego incluido en la versión que al término de aquél fue

objeto de conciliación entre los Senadores y Representantes delegados por ambas cámaras.

Relatan que la primera parte de esta norma se propuso durante el segundo debate en la plenaria de la Cámara, como mecanismo para responder a la preocupación según la cual podría entenderse que por la sola entrada en vigencia de esta norma todos los procesos contra militares que cursaban ante la jurisdicción ordinaria, en especial los correspondientes a lo que actualmente se denomina falsos positivos, pasarían en bloque a manos de la justicia penal militar. Señalan que resulta incierto si podría considerarse que en cuanto regla derivada de la entrada en vigencia de las otras disposiciones, pudiera aceptarse como cumplido el principio de consecutividad frente a este aparte. De ello dependería la conformidad constitucional de ese fragmento, pese a lo cual lo consideran inexecutable.

A continuación explican que lo que sí sería indiscutible es la inconstitucionalidad de la segunda parte de la norma, no solo en razón a su muy tardía inclusión dentro del texto de este proyecto (último de los ocho debates) sino por cuanto su principal efecto práctico es el de relativizar, e incluso tornar inoperante, la regla contenida en el texto precedente. Este hecho dejaría en claro que tal aparte no podría ser entendido como válido desarrollo del primero, condición necesaria para considerar atendidos los principios de consecutividad e identidad flexible.

A partir de estas consideraciones, los actores solicitan que este artículo 4° transitorio sea declarado inexecutable, o cuando menos que sea excluida bajo esa consideración la parte final del referido artículo, esto es, la que fue incluida apenas en el octavo debate ante la plenaria del Senado.

Noveno cargo: este último cuestionamiento se refiere al artículo 5° transitorio del Acto Legislativo acusado, igualmente por la presunta infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible. En ese caso, según lo informan los actores, el precepto demandado habría sido incluido por primera vez durante el segundo debate ante la plenaria del Senado de la primera vuelta, es decir en el cuarto de los ocho debates, después de lo cual se mantuvo invariable a lo largo de todas las etapas subsiguientes, incluida la conciliación. Así las cosas, habría sido debatido apenas en cinco de los ocho debates necesarios para su aprobación.

Previa transcripción de la parte pertinente de la ponencia de este proyecto para cuarto debate, que fue la oportunidad en la cual se introdujo esta propuesta, los demandantes explican que si bien el tema para cuyo desarrollo se confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República, esto es el Fondo de Defensa Técnica de los miembros de la Fuerza Pública, hizo parte del proyecto desde sus inicios, no ocurrió lo mismo con la posibilidad posteriormente aducida de que se otorgaran facultades extraordinarias al Presidente para anticipar su desarrollo normativo. En esta medida, el precepto finalmente incorporado como artículo 5° transitorio de este Acto Legislativo, no habría surtido todos los trámites necesarios para su aprobación, lo que alegan, acarrea su inexecutable.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 4.1. De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República

La funcionaria responsable de esta dependencia intervino para solicitar a la Corte desestimar los cargos aducidos por los actores y declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2012. Para ello, esta representante presentó sendas excepciones para oponerse a cada uno de los cargos planteados, previamente a lo cual realizó una consideración general sobre las razones a partir de las cuales este tribunal podría declarar inexecutable, y por tanto invalidar, un Acto Legislativo.

Sobre lo primero, y con apoyo en varias decisiones de esta corporación, la interviniente señala que no obstante la gran importancia que reviste la corrección en el trámite de formación de la voluntad democrática en los cambios a la Constitución, es claro que no cualquier irregularidad que signifique algún apartamiento de las reglas concernientes al trámite legislativo debe conducir a la inexecutable de tales reformas. A ese respecto, explica que de conformidad con lo previsto en el artículo 379 del texto superior, las reformas a la carta solo pueden ser declaradas inconstitucionales por violación de las normas previstas en el Título XIII de ese texto, o de otras que resulten relevantes para el cumplimiento de aquéllas.

En esta medida, indica que la sola infracción de alguna de las reglas contenidas en el Reglamento del Congreso es insuficiente para causar la inexecutable de una reforma constitucional, salvo que se trate de normas compatibles y claramente aplicables a este último trámite, particularmente las previstas en los artículos 219 a 227 de ese estatuto. Señala además que para que pueda llegarse a este resultado se requiere que se trate de reglas verdaderamente trascendentes para la validez de la reforma adelantada, cuyo desconocimiento tenga entidad e importancia suficientes como para producir esta consecuencia.

Al abordar el estudio de los cargos de la demanda, se refirió en primer lugar al reproche relacionado con la eventual infracción de la regla que prohíbe las sesiones simultáneas de comisiones y plenarias, derivada de lo previsto en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso. La interviniente consideró que en el presente caso no existió vicio formal derivado de la infracción de estas reglas, que pueda conducir a la inexecutable del Acto Legislativo acusado.

La representante del Presidente de la República reconoció que en efecto el día 26 de septiembre de 2012 se realizaron sesiones tanto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes como en la plenaria de esa corporación legislativa, en la primera de las cuales se cumplió la aprobación en quinto debate[7] del proyecto que vino a convertirse el Acto Legislativo 2 de 2012. Sin embargo, considera que pese a esa circunstancia, no existió en realidad simultaneidad entre los debates cumplidos en una y otra célula legislativa, pues la sesión plenaria comenzó sus deliberaciones a las 4:16 p. m., hora para la cual había terminado ya la sesión de la Comisión Primera, lo que ocurrió a las 4:10 p. m.. En esta medida, estima que los congresistas miembros de esa comisión, que también lo son de la respectiva plenaria, pudieron asistir y ejercer debidamente sus derechos, deberes y funciones en ambas reuniones, por lo que no existe razón que justifique la invalidación de ninguna de ellas.

Para mayor precisión, indica que si bien la hora para la cual fue convocada la plenaria de la

Cámara e incluso la de apertura del registro de asistencia tuvieron lugar mientras aún sesionaba la Comisión Primera de la misma corporación, es claro que las deliberaciones de aquélla no comenzaron antes de concluir las de ésta, lo que sitúa lo sucedido fuera de los supuestos previstos en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso. Además, indica que según puede observarse en las respectivas actas, en ambas reuniones se acreditó el cumplimiento del quórum deliberatorio y decisorio previsto tanto en la Constitución como en el mismo Reglamento, además de lo cual transcurrieron en condiciones de total transparencia, y por consiguiente, sin que se afectara el principio democrático.

Por último, resaltó que el cumplimiento de las distintas reglas aplicables al trámite de las leyes y/o los actos legislativos debe analizarse a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, repetidamente citado por la jurisprudencia de esta corporación. En este sentido, y teniendo en cuenta que los actores no plantearon frente a esta circunstancia ningún otro reparo ni dificultad específica, considera que si no se violó ningún principio esencial, la sola simultaneidad parcial de las sesiones, que en todo caso no cubrió los momentos de efectiva deliberación, es insuficiente para causar la inexecutable del Acto Legislativo.

Respecto del segundo vicio alegado por los actores, relacionado con la supuesta falta de agotamiento del orden del día de la sesión precedente, que invalidaría lo actuado en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes el día 16 de octubre de 2012, fecha en que el correspondiente proyecto de Acto Legislativo fue aprobado en sexto debate[8], sesión que comenzó y se llevó a cabo sin que previamente se hubieran evacuado los puntos programados pero no tratados en la reunión precedente, estimó que este cargo tampoco está llamado a prosperar.

La interviniente sustenta la no prosperidad de este cargo nuevamente a partir del principio de instrumentalidad de las formas, pues considera que si bien se presentó la situación explicada por los actores, ésta sería una irregularidad de carácter irrelevante, que por lo tanto no tendría suficiente entidad como para invalidar las actuaciones cumplidas en la sesión del 16 de octubre de 2012.

Frente al tercer y cuarto vicios de trámite reseñados en la demanda, relacionados con el supuesto no acatamiento del mensaje de urgencia, y en el segundo caso de insistencia, enviados por el Presidente de la República en relación con el trámite de otros dos proyectos de ley, señaló que si bien la norma citada por los actores es de carácter imperativo, en estos casos no se presentaron los supuestos de hecho que configurarían los defectos alegados.

Lo anterior por cuanto, según explica la interviniente, ni el mensaje de urgencia ni en su caso el de insistencia, de los que trata el artículo 163 de la Constitución obligan a las cámaras legislativas a concluir el trámite del proyecto objeto del mensaje presidencial dentro de los 30 días siguientes, como lo entienden los demandantes, sino apenas a tomar dentro de ese tiempo una decisión conducente a agilizar el trámite del proyecto de que se trata. Bajo este supuesto, señala que en ambos casos las cámaras legislativas atendieron oportunamente la solicitud del Presidente de la República mediante la convocatoria a sesiones conjuntas de las comisiones correspondientes, que era la actuación pertinente

para dar mayor impulso a los proyectos en cuestión, según lo solicitado por el Jefe del Estado.

Respecto del quinto cargo de la demanda, relacionado con haberse ignorado en dos ocasiones dentro del trámite de este proyecto[10] la regla contenida en el artículo 79 del Reglamento del Congreso, que establece un orden específico para la secuencia de los asuntos que normalmente conforman el orden del día, manifestó que esta irregularidad sería insuficiente para causar la inexecutable de este Acto Legislativo, pues la eventual infracción de una de esas pautas debe además verse reflejada en la vulneración de al menos un precepto del texto superior. La interviniente indicó que en este caso ello no ocurrió, pues los actores se limitaron a denunciar el olvido de esta regla en las dos ocasiones ya indicadas, sin referirse a ninguna ulterior implicación constitucional. Así las cosas, considera que en consecuencia, este cargo debe ser también desestimado.

Sobre los restantes cargos de la demanda, relacionados con apartes específicos del texto de este Acto Legislativo, esta interviniente señaló lo siguiente:

Acerca del cargo sexto, relacionado con el numeral 3° del artículo 1° de este Acto Legislativo, que solo habría sido aprobado en cuatro de los ocho debates necesarios, ofrece tres razones que a su juicio validan el trámite cumplido, por no haberse infringido los principios de consecutividad e identidad flexible.

En primer lugar explica que la asignación al Tribunal de Garantías Penales de la función de dirimir conflictos de competencia corresponde al objetivo central que justificó la aprobación de este Acto Legislativo cual fue el de ofrecer a los miembros de las Fuerzas Armadas seguridad jurídica a partir de reglas claras para el juzgamiento de los hechos punibles por ellos cometidos. Señala que a partir de esta consideración, debería entenderse que el tema sobre el cual versa esta norma estuvo presente durante la totalidad del trámite de este proyecto.

En segundo término, señala que la idea de asignar esta función al nuevo tribunal y la suerte que esta iniciativa corrió a lo largo del trámite estuvo ligada al hecho de que paralelamente se tramitaba la fallida reforma a la justicia. Así, relata que la posibilidad de añadir esta función, durante el tercero de los ocho debates, surgió en momentos en que aquella otra iniciativa avalaba la desaparición del Consejo Superior de la Judicatura, órgano que antes de la aprobación de la norma ahora acusada era el encargado de decidir sobre esos conflictos de competencia, mientras que luego, la supresión de este punto, durante el quinto debate, obedeció al archivo de esa reforma, lo que supuso la permanencia del Consejo Superior de la Judicatura con todas sus funciones. Agrega que más adelante, y pese a esta última circunstancia, la Comisión Primera y la plenaria del Senado optaron por persistir en la asignación de esta función al nuevo tribunal, por considerarla lo más apropiado y pertinente para el logro de los objetivos con los que se tramitaba esta iniciativa.

Por último, aduce que si bien es claro que el trámite en relación con esta función transcurrió en la forma explicada por los demandantes, ello no implicaría infracción a las reglas constitucionales y orgánicas aplicables, pues lo ocurrido se encuadra más bien en los supuestos del artículo 161 superior, ya que se trata de una discrepancia entre las versiones del proyecto aprobadas por las dos cámaras legislativas. A este respecto señala que uno

de los objetivos del bicameralismo es ofrecer la posibilidad de que cada cámara introduzca cambios a los textos previamente aprobados por la otra, como en este caso ocurrió, sin que ello signifique la invalidación del trámite legislativo. Así las cosas, al dar esta connotación a lo sucedido con la aprobación de este numeral, solicitó a la Corte desechar también este cargo.

Sobre el séptimo cargo, relacionado con la inclusión de la frase “o policial” en el texto del inciso 2° del artículo 3° de este Acto Legislativo, reconoce también que esa expresión estuvo ausente durante el primero y segundo de los ocho debates. Sin embargo, aduce que además de haberse mantenido constante ese texto desde su introducción durante el trámite cumplido en primera vuelta ante la Comisión Primera del Senado hasta la aprobación del texto conciliado, el tema al que corresponde estuvo presente durante todo el decurso del procedimiento de reforma, pues desde la exposición de motivos[11], en todo momento se incluyó como destinatarios del fuero que era objeto de esa iniciativa a los miembros de la Policía Nacional. A partir de esas circunstancias, considera que en este caso tampoco se infringieron los principios de consecutividad e identidad relativa, razón por la cual este cargo no debe prosperar.

En torno al octavo cargo opina que tampoco en este caso se desconocieron los principios de consecutividad e identidad flexible, a partir de lo cual, el cargo debe ser desestimado.

Respecto del texto del artículo 4° transitorio, reconoció que aquél no hizo parte del proyecto original, pese a lo cual surgió en un momento temprano del trámite legislativo, concretamente en el segundo debate, al advertirse la ausencia de las necesarias disposiciones procesales que determinarían la forma como la entrada en vigencia de este Acto Legislativo afectaría los procesos entonces en curso. Seguidamente, realizó una pormenorizada comparación de los cambios sufridos por el texto inicialmente propuesto en cada uno de los subsiguientes debates, incluyendo la adición del aparte final sobre identificación de procesos en el término de un año. A partir de esta descripción, explicó que esos cambios no alteran el propósito de la norma, ni son de tal profundidad como para considerar que se ha faltado a los ya referidos principios.

En lo relacionado con la incorporación durante el último debate de la parte final de esta norma, adujo que se trata de una precisión adicional, que pese a su trascendencia, no alcanza a ser considerada un elemento sustancialmente nuevo cuya ausencia en las etapas previas pudiera viciar su inclusión en este punto.

Finalmente, acerca del cargo noveno sobre el trámite del artículo 5° transitorio, respecto del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir las normas necesarias para poner en marcha en forma inmediata el Fondo de Defensa Técnica y Especializada creado por el mismo Acto Legislativo, la interviniente realizó un detallado recuento de la línea jurisprudencial existente en relación con el principio de identidad flexible, y ejemplificó varias posibles escenas, en aras de precisar su verdadero alcance.

A partir de ello sostiene que, también en este caso, si bien el texto cuestionado fue aprobado por primera vez durante el cuarto de los ocho debates, el tema del que se trata, que no es otro que las reglas relativas al referido fondo, hizo parte de lo discutido durante

todas las etapas de este trámite legislativo, por lo cual no se habrían vulnerado, antes bien, se habría dado cumplimiento, a los principios de consecutividad e identidad flexible. Bajo esta consideración, también en este caso solicita a la Corte desestimar el cargo planteado y declarar exequible la norma así cuestionada.

#### 4.2. Del Ministerio de Justicia y del Derecho

Este Ministerio participó a través de apoderada especial, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2012 respecto de los cargos formulados, a partir de las siguientes consideraciones:

Esta interviniente inició su exposición con una extensa cita del fallo C-1053 de 2005 en el cual la Corte efectuó una síntesis de los aspectos que conforman el parámetro de control constitucional frente a la expedición de Actos Legislativos. Sobre estas bases, pasa a referirse a cada uno de los cargos de la demanda.

Primer cargo, relacionado con la supuesta simultaneidad de las sesiones de comisión y plenaria de la Cámara el día 26 de septiembre de 2012, que afectaría la validez del quinto debate de este Acto Legislativo: Descarta su procedencia al indicar, con apoyo en las respectivas actas, que la sesión plenaria comenzó formalmente después de haber concluido la de la comisión. De otra parte, señala que inmediatamente antes de cerrarse esta última, el Presidente de esa célula legislativa hizo constar que si bien ya se había abierto el registro de la sesión plenaria, la misma no había comenzado aún por falta del quórum reglamentario, circunstancia que a su juicio contribuye a descartar el problema planteado por los demandantes.

Segundo cargo, basado en la no continuidad del orden del día no agotado en la sesión anterior en la plenaria de la Cámara de Representantes, lo que invalidaría la celebrada por esa corporación el día 16 de octubre de 2012, y con ella el sexto debate del proyecto que antecedió a este Acto Legislativo: Presenta un extracto del acta correspondiente a esta última fecha, con la que demostraría que la agenda de ese día fue oficialmente modificada por decisión de la respectiva plenaria y no por la sola Mesa Directiva, diligencia que excluiría el vicio que en este caso alegan los actores. A partir de ello, pide a la Corte desechar este cargo y declarar la exequibilidad de este Acto Legislativo en lo que a él se refiere.

Tercer y cuarto cargos, relativos a la supuesta desatención a los mensajes de urgencia e insistencia enviados por el Gobierno Nacional en relación con dos proyectos de ley que de manera paralela cursaban en el Congreso, lo que afectaría el trámite impartido al proyecto antecedente de este Acto Legislativo: Considera que estos cargos son infundados pues el trámite de cada proyecto de ley es independiente de los demás, y las incidencias o defectos de uno de ellos no pueden afectar la validez de los otros. Esta postura es además respaldada con citas jurisprudenciales según las cuales la desatención a este tipo de solicitudes no podría afectar siquiera la validez del trámite del proyecto al que el mensaje se refiere, a partir de lo cual se deduciría que menos aún podría ello impactar el curso de otros proyectos.

Quinto cargo, sobre la presunta vulneración del Reglamento del Congreso en la elaboración

del orden del día de dos de las sesiones en las que se aprobó este proyecto de Acto Legislativo: Frente a este tema, llama la atención sobre la diferencia que conforme a la jurisprudencia existe entre los verdaderos vicios de trámite, y las llamadas meras irregularidades, las cuales serían insuficientes para causar la inconstitucionalidad de una ley o Acto Legislativo. En esa línea, señala que en caso de haber ocurrido en este caso los problemas planteados, se trataría de simples irregularidades, pero además anota que en realidad no se presentó esa situación, pues los órdenes del día fueron debidamente aprobados por las respectivas corporaciones con plena observancia del Reglamento del Congreso.

Cargos sexto, séptimo, octavo y noveno, todos enfocados a la inexecutableidad de ciertos apartes de este Acto Legislativo, a partir de la supuesta infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible: La interviniente incluye varias importantes citas jurisprudenciales[12] sobre el contenido y alcance de estos principios con base en los cuales resalta que el texto y los contenidos específicos de un proyecto de ley o de acto legislativo puede sufrir cambios importantes durante su trámite en las cámaras legislativas y sus respectivas comisiones, siempre que los temas de fondo hayan estado presentes y hayan sido debatidos en todas las etapas del mismo y que de hecho ello ocurre con gran frecuencia. Indica que en tales condiciones, el cambio en los textos o la adición de ciertas precisiones cuya necesidad suele surgir durante el proceso legislativo no pueden ser considerados como una infracción a tales principios, sino por el contrario, como muestra de adecuada aplicación del criterio de identidad flexible.

A partir de estas consideraciones, y con apoyo en la exposición de motivos que acompañó al proyecto original, así como algunas de las ponencias presentadas por los congresistas responsables dentro del trámite de este proyecto, sostiene que en este caso se han observado debidamente tales principios, pues los temas sobre los cuales tratan las distintas adiciones que aquí se cuestionan estuvieron presentes desde el inicio y a lo largo de todo el trámite del respectivo proyecto. Así ocurre, según la interviniente, con los distintos aspectos que son objeto de estos cargos, a saber: i) la definición de competencias entre las jurisdicciones ordinaria y penal militar; ii) la extensión del fuero de que trata esta norma a los miembros de la Policía Nacional; iii) la necesidad de establecer normas de carácter transitorio para regular los efectos inmediatos de la entrada en vigencia de esta nueva norma, y iv) la creación de un fondo destinado a financiar la defensa técnica de los miembros de la fuerza pública dentro de los procesos penales que deban afrontar.

Por estas razones solicita a la Corte desestimar estos cargos y declarar la executableidad de todas las normas acusadas.

#### 4.3. Del Observatorio de Opinión Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá

El Coordinador y un docente adscrito a este centro de estudios, quienes en forma concurrente invocaron su calidad de ciudadanos, intervinieron dentro de este proceso para solicitar a la Corte declarar inexecutable el numeral 3° del artículo 1° del Acto Legislativo 02 de 2012, sin pronunciarse sobre la demanda dirigida contra las demás disposiciones que lo integran.

En apoyo de esta solicitud señalaron que el título de este Acto Legislativo lista los artículos del texto superior que con él se modifican, pero omite mencionar el 256, que también habría sido modificado, en la medida en que la norma acusada atribuye al nuevo Tribunal de Garantías Penales la función de dirimir conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la penal militar que antes correspondía al Consejo Superior de la Judicatura. De esta manera, estima que se infringe el principio de unidad de materia, previsto en el artículo 158 superior.

Adicionalmente, coinciden con los demandantes en que se viola el principio de consecutividad, en cuanto a partir de la secuencia relatada por los demandantes, la norma finalmente aprobada como numeral 3° del artículo 1° no hizo parte del texto aprobado por la Comisión Primera y la plenaria de la Cámara de Representantes en los correspondientes debates. A partir de estas reflexiones, pide a la Corte declarar inexecutable el referido numeral.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5581 de fecha junio 5 de 2013, el Procurador General de la Nación presentó a la Corte su opinión sobre la presente demanda, pidiendo declarar executable el Acto Legislativo 02 de 2012, por los cargos analizados.

Antes de comenzar el análisis de los cargos de la demanda el concepto fiscal aboga por dar aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, a partir del cual se ha considerado que las reglas de procedimiento deben ser entendidas de tal forma que contribuyan a la efectividad de los demás principios superiores, y no como un fin en sí mismas. En esta perspectiva, efectúa los siguientes comentarios en relación con los distintos cargos formulados:

El primer cargo de la demanda, atinente a la simultaneidad de sesiones de comisión y plenaria de Cámara el 26 de septiembre de 2012 no debe prosperar, pues las respectivas actas permiten apreciar que la sesión de la Comisión Primera (en la que este proyecto se aprobó en quinto debate) había concluido para el momento en que se inició la plenaria de la misma corporación legislativa.

Sobre el segundo cargo, relativo a la no continuación del orden del día no evacuado en la sesión plenaria de la Cámara anterior a la del día 16 de octubre de 2012 (en la que este proyecto se aprobó en sexto debate), considera que si bien esta situación pudo haberse presentado, ello no podría afectar, ni menos aún invalidar el trámite de este Acto Legislativo, al no haberse afectado el principio democrático, y también por cuanto una irregularidad de este tipo solo podría afectar a los proyectos dejados de tramitar, pero no a otros. De otra parte, agrega que en este caso se produjo en debida forma el aviso previsto en el artículo 160 de la Constitución, lo que permite apreciar que la votación del proyecto de Acto Legislativo no fue sorpresiva ni subrepticia, pese al hecho de no haber concluido el trámite de los temas que estaban siendo considerados en la sesión anterior.

Un razonamiento semejante sobre la no comunicabilidad de los vicios o irregularidades de un proyecto a otro hace en torno a los cargos tercero y cuarto sobre la eventual desatención a dos mensajes de urgencia y de insistencia relacionados con otros proyectos,

en apoyo de lo cual cita jurisprudencia de esta corporación[13]. Así, considera que esta posible falta solo iría en perjuicio de los proyectos que fueron objeto de tales mensajes y tampoco podría afectar la validez del trámite cumplido por este Acto Legislativo.

Respecto del quinto cargo, relativo al presunto desconocimiento de la secuencia en que deben abordarse los puntos que conforman el orden del día de cada reunión, circunstancia que habría afectado el desarrollo de dos de las sesiones en las que se aprobó este proyecto (segundo y quinto debates), el Procurador considera discutible que así hubiere sucedido. Sin embargo, agrega que en caso de haberse presentado esa situación, ella no sería razón suficiente para aceptar que existe un vicio de forma capaz de causar la inconstitucionalidad de este Acto Legislativo, pues ello no implicaría afectación al principio democrático.

Seguidamente, el Ministerio Público efectúa algunas consideraciones en torno al alcance de los principios de consecutividad e identidad flexible de conformidad con la jurisprudencia constitucional, que en tal medida serían aplicables a los presuntos vicios de forma de que tratan los cargos sexto a noveno.

Con base en tales citas y en otras decisiones a las que ellas remiten, ahonda en relación con este último concepto (identidad flexible) para reconocer que no cualquier tema eventualmente ligado a los previamente tratados cumpliría con ese criterio, y que si no existe una relación cercana y directa sería del caso considerar que se trata de un tema nuevo. Sin embargo, anota que no necesariamente surge esta conclusión por el solo hecho de que un determinado texto no hubiere sido aprobado en uno o más de los debates cumplidos por el proyecto, ni tampoco porque algunos de los sucesivos textos tengan sentido contrario, pues esta última situación puede solucionarse a través de las comisiones de conciliación de que trata el artículo 161 de la Constitución.

A partir de estas consideraciones, señala el Ministerio Público que estos cuatro cargos no estarían llamados a prosperar, en apoyo de lo cual cita casos anteriores en los que, ante situaciones similares, esta corporación avaló la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Así por ejemplo, señala que resulta válido que durante el curso del trámite se hubiere creado y añadido la función del Tribunal de Garantías Penales de decidir sobre eventuales conflictos de competencia, pues es un tema que necesariamente se desprende de la dualidad de jurisdicciones que es el tema de fondo sobre el cual versa este Acto Legislativo. Anota además que para cuestionar este punto sería necesario probar que se trata de una sustitución al texto constitucional, aspecto que según lo ha sostenido esta corporación supone el cumplimiento de una carga argumentativa superior a la que es usual en las demás demandas de constitucionalidad, lo que los actores no llenaron en el presente caso.

Sobre la inclusión de la expresión “o policial” que extiende a los miembros de la Policía Nacional los efectos del fuero especial de que trata este Acto Legislativo, el Procurador explica que ella encuentra sustento en el contenido general del proyecto, así como en el artículo 216 superior, según el cual esa institución hace parte de la fuerza pública. Por ello considera que tampoco este cargo estaría llamado a prosperar, además de lo cual la sola desaparición del aparte demandado no tendría el efecto buscado por los actores.

Finalmente, y con respecto a los artículos 4° y 5° transitorio cuya tardía inclusión censuran los demandantes, considera el Procurador que se refieren a temas necesariamente derivados de aquellos que sí fueron incluidos desde el inicio del trámite legislativo, por lo que al margen del momento específico de su incorporación, aquélla sería válida conforme al principio de identidad flexible. En opinión del Ministerio Público, así ocurre tanto con la norma que establece plazos para identificar los procesos que deben pasar de la justicia ordinaria a la penal militar o viceversa, como con aquella que faculta el Presidente de la República para reglamentar de manera transitoria el Fondo de Defensa Técnica y Especializada de que trata el artículo 3° del mismo Acto Legislativo. Por estas razones, concluye que estas normas no resultan contrarias al aludido principio de consecutividad ni a otras normas relativas al trámite legislativo.

En armonía con estas conclusiones, el Procurador General pide a la Corte declarar exequible el Acto Legislativo 02 de 2012 aquí demandado.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de esta demanda según lo previsto en el artículo 241 numeral 1° de la Constitución, puesto que los preceptos acusados forman parte de un Acto Legislativo, reformativo del texto superior.

### 2. Oportunidad

Como es sabido, el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política establece que las demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año contado desde la publicación del respectivo acto. En la medida en que, de conformidad con lo previsto en el numeral 1° del artículo 241 ibídem, las demandas contra actos legislativos solo pueden originarse en vicios de procedimiento en su formación, este requisito es aplicable entonces siempre que se demanda la inexecutable de un acto reformativo de la Constitución.

En el caso que ahora se decide, se constata que ese requisito de procedibilidad se cumple con holgura, pues el Acto Legislativo demandado fue publicado el 28 de diciembre de 2012, al paso que la acción de inconstitucionalidad fue promovida el día 19 de febrero de 2013, menos de dos meses después. Así las cosas, en lo que a esta exigencia respecta, la Corte puede decidir sobre esta demanda.

### 3. Los temas a considerar para la presente decisión

Para resolver sobre los cargos de la demanda, la Corte efectuará en primer lugar unas reflexiones de carácter general acerca del parámetro de constitucionalidad aplicable a un caso como el presente, las cuales resultan pertinentes al estudio de cada uno de tales cargos. En esta perspectiva, abordará asuntos tales como la importancia del control sobre los procedimientos en el caso de las reformas constitucionales, y en ese mismo ámbito, la vulneración que puede resultar de la infracción de normas del Reglamento del Congreso, aspecto que incidirá especialmente en el análisis de los cargos primero a quinto.

Una vez planteados tales elementos, la Sala realizará otras consideraciones preliminares de carácter metodológico, las cuales determinarán el orden en que esta providencia abordará los distintos reproches formulados por los actores, a partir de lo cual se procederá a su análisis.

#### 4. Sobre el parámetro de constitucionalidad aplicable respecto del trámite de Actos Legislativos

De conformidad con el numeral 1° del artículo 241 superior, los actos reformativos de la Constitución, pueden ser objeto de demanda ciudadana, solo por vicios de procedimiento en su formación.

La posibilidad de verificar el completo cumplimiento de las reglas aplicables al trámite de la reforma constitucional, de suyo más exigentes que las del proceso legislativo corriente, ha sido usualmente entendida como una contrapartida de la imposibilidad de impugnar el contenido de tales reformas. Ante esta última circunstancia, el estricto control del tribunal constitucional respecto de las formalidades atinentes a la tramitación de las modificaciones al texto superior es el principal mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden velar por la preservación de la original obra constituyente, la que habitualmente se estima valiosa y trascendente para la vida de la comunidad política.

Ahora bien, desde una perspectiva general, esta Corte ha destacado la gran importancia que en los sistemas democráticos se atribuye al control sobre las formalidades y procedimientos legislativos, aclarando por qué éste no puede ser entendido como manifestación de un excesivo e indebido culto al formalismo[14].

Al diferenciar tales situaciones, y al tiempo que reprueba decididamente esa última posibilidad, este tribunal ha explicado que el control de las formas de la actividad legislativa reviste la mayor importancia, en cuanto la ley, que de manera imperativa puede cambiar el curso de la vida de los ciudadanos, que son sus destinatarios, ha de ser fruto de la deliberación democrática, reposada y transparente, de los representantes de éstos. Desde esta óptica, y sin por ello contradecir la autonomía que es propia del órgano legislativo ni desvirtuar el principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual toda exigencia procedimental debe estar al servicio de una específica finalidad[15], el control sobre los requisitos del procedimiento legislativo simplemente busca asegurar la prevalencia de ese espíritu deliberativo y pluralista, lo que se logra mediante la cumplida observancia de las reglas previamente acordadas para la adopción de decisiones públicas, pues contrario sensu, la laxitud en el cumplimiento de tales formalidades revelaría un sentimiento colectivo de poca importancia frente al carácter auténticamente democrático que supuestamente tienen tales decisiones.

En lo específicamente atinente al trámite de las reformas constitucionales, esa mayor exigencia formal es consecuencia de la inherente diferencia existente entre las leyes y la Constitución, a partir del rol correspondiente a cada una de tales normas jurídicas. Así, podría considerarse que las leyes, a través de las cuales se regulan muy diversos temas de incidencia para la ciudadanía, pueden ser producto de las preferencias de las mayorías parlamentarias existentes en un determinado momento, lo que resulta válido, y en esa medida, las leyes serían contingentes o pasajeras, en cuanto es evidente que ellas podrán

ser reformuladas o derogadas en el futuro, cercano o lejano, en la medida en que cambien esas mayorías al renovarse la composición del órgano legislativo. Sin embargo, la Constitución merece una consideración diferente, en cuanto ella contiene, precisamente, las reglas estables a partir de las cuales deben adoptarse las principales decisiones que interesan a la sociedad y a la comunidad política, y dirimirse los desacuerdos o controversias que pueden surgir al interior de ella. Por esta razón, la norma fundamental, y ciertamente sus eventuales reformas, no puede depender únicamente de un criterio mayoritario, que es algo esencialmente mutable y contingente, sino que ha de ser producto de un consenso mucho más comprehensivo y meditado, el que ha de resultar del cumplimiento del exigente trámite de aprobación que ella misma establece para el efecto.

En esta línea, es claro entonces que una reforma constitucional requiere, además de amplias mayorías en el órgano de representación popular, ser fruto de un proceso de aprobación especialmente reposado y cuidadoso, pues debido a su gran trascendencia, como último referente de todo el sistema normativo del Estado, el texto fundamental no debe ser alterado de manera apresurada o como resultado de pasajeras coyunturas políticas. En este sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-222 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), una de las primeras decisiones en materia de control a las reformas constitucionales:

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

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

Según puede observarse en el derecho comparado, ese trámite cuidadoso y reposado de la reforma constitucional puede lograrse a través de distintos mecanismos, entre ellos la exigencia de mayorías calificadas, la participación concurrente de varios actores políticos, y/o la tramitación del proyecto a través de varias etapas sucesivas, que deben cumplirse durante un lapso relativamente prolongado. De esta manera, el interés y la voluntad de aprobar la reforma son puestos a prueba a lo largo del proceso, incluso mediante la obligatoria interposición de ciertos momentos de enfriamiento, que ese interés debe superar, manteniendo suficiente vigencia en las fases subsiguientes. En esa medida, para lograr la aprobación de un proyecto de reforma constitucional, el consenso subyacente debe ser suficientemente amplio y las mayorías que lo impulsan deben ser capaces de perseverar a lo largo de todas esas etapas.

Al mismo tiempo, no es menos cierto que en términos comparativos, la Constitución de 1991 podría también ser catalogada como una norma relativamente flexible, tanto por el tiempo total requerido para llevar a cabo la reforma (dos períodos ordinarios y consecutivos,

lo que en la práctica equivale a menos de un año calendario), como también porque el lleno de esas más altas exigencias se facilita de manera importante siempre que existan amplias mayorías en el Congreso de la República, que es el principal órgano que interviene de manera activa en el trámite de su aprobación. En este sentido nuestra realidad es notoriamente diferente a la de otros países que contemplan mecanismos más complejos, los que usualmente involucran la participación de otros actores políticos y sociales[16]. Sin embargo, resulta válido considerar que la relativa facilidad con que puede ser modificada la norma de normas, es una razón adicional que debe llevar al juez constitucional a ser particularmente estricto y riguroso en la verificación de los requisitos aplicables a tales reformas.

A partir de estas y otras reflexiones semejantes, la consolidada postura de esta Corte[17] en torno a la trascendencia del control jurisdiccional respecto del trámite de los actos reformativos de la Constitución y el alto nivel de exigencia que debe caracterizarlo, fue sintetizada por la sentencia C-816 de 2004, en los siguientes términos (las negrillas no son del texto original):

“141- Este control del respeto de los procedimientos es aún más importante frente a las reformas constitucionales, puesto que éstas tienen que ser tramitadas con el máximo acatamiento por las normas de procedimiento, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, porque se trata nada más y nada menos que de modificar la norma fundamental que gobierna una sociedad; y, de otro lado, porque precisamente porque se trata de la norma fundamental del ordenamiento, la Constitución está dotada de supremacía y de rigidez, por lo cual su reforma exige procedimientos especiales agravados, en especial en dos aspectos: mayorías más estrictas y procesos de aprobación más largos.

142- Estos requisitos más exigentes que se establecen para la reforma de la Constitución no son caprichos, o formalidades sin sustancia, sino que representan la garantía misma del régimen constitucional y de la supremacía de la Carta. En efecto, si la Constitución pudiera ser reformada por el mecanismo ordinario de aprobación de una ley, y con las mayorías propias de la ley, entonces en sentido estricto no existiría Constitución, ya que el Legislador no estaría sujeto a ningún mandato superior, puesto que podría modificar las normas constitucionales por la simple expedición de una ley. Una Constitución que no es rígida no es entonces una verdadera Constitución, razón por la cual algunos doctrinantes consideran, no sin razón, que las disposiciones que regulan la reforma de la Constitución son, al menos formalmente, la norma fundamental del ordenamiento jurídico[18]. En efecto, si la Constitución de un país es la fuente de validez del resto del ordenamiento, y crea los órganos del Estado y prescribe la forma como se crea el derecho de inferior jerarquía, a su vez las reglas que establecen el procedimiento de reforma constitucional señalan cómo se cambian los contenidos constitucionales, con lo cual estatuyen el poder de reforma o poder constituyente derivado. Estas reglas son entonces la ‘constitución de la constitución’ o el núcleo de la constitución, y por ello la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución exige un control sobre la regularidad de los procedimientos de reforma constitucional.

143- Todo lo anterior muestra la importancia del control por parte del juez constitucional de la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma constitucional, pues si no se

protege la forma de la reforma de la Constitución, ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y poder constituido? Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales, como lo ha hecho la Corte en el presente caso, y como lo hacen otros tribunales constitucionales en el mundo.”

Algunos años después la Corte reiteró esta postura, haciendo un planteamiento análogo en la sentencia C-040 de 2010 (M. P. Luís Ernesto Vargas Silva), cuando expresó (no está en negrillas en el texto original):

“Existe un consenso jurisprudencial en el sentido que la exigencia del cumplimiento de los requisitos de procedimiento para el caso de los Actos Legislativos es mayor que cuando se trata de normas de índole legal. Ello debido a que la magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso, en tanto constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos de trámite que, por su naturaleza, vinculan a las decisiones del legislativo con la deliberación democrática.”

En línea semejante, según esta Sala Plena lo advirtió recientemente[19], es evidente que el más alto nivel de exigencia aplicable al trámite de las reformas constitucionales permite también conocer la extensión e intensidad del interés existente en torno a una determinada modificación del texto superior, pues si ésta se juzga más valiosa que la continuación del statu quo, y en tal medida existe una real y genuina determinación de llevarla a cabo, seguramente podrán superarse las difíciles pruebas previstas por el autor de aquél, mientras que si ese interés o decisión no es suficientemente fuerte, lo que podría deducirse de la imperfección de la forma utilizada, deben permanecer los contenidos originales. Esa adicional consideración avala también el entendimiento según el cual el control de forma sobre el trámite de las reformas constitucionales ha de ser notablemente estricto.

A partir de estas reflexiones, en el aludido fallo C-1056 de 2012, este tribunal mayoritariamente estimó que las reglas de la reforma constitucional, cualquiera que sea su contenido, son un aspecto esencial y definitorio de la identidad del texto superior[20], circunstancia que contribuyó a demostrar la inexecutable, por incompetencia del Congreso, del Acto Legislativo 1 de 2011, a través del cual se pretendió realizar una sustancial modificación de tales reglas.

Las anteriores consideraciones refrendan entonces la necesidad de que el control jurisdiccional sobre la validez del trámite de la reforma constitucional sea especialmente cuidadoso y exigente. En ese sentido, es deber de esta corporación verificar celosamente la absoluta corrección de todas las incidencias ocurridas durante ese proceso, pues según lo dispuso el constituyente, es mediante el cumplimiento de tales diligencias que puede asegurarse la legitimidad del proceso de cambio constitucional. Por ello, es claro que si en el procedimiento seguido para el efecto se observan deficiencias o irregularidades que por su naturaleza impliquen vulneración de los principios democráticos, ellas pueden ciertamente causar el fracaso de esa iniciativa, mediante la declaratoria de inexecutable del acto de reforma.

Ahora bien, respecto de las normas cuya infracción puede ocasionar esta consecuencia, la Constitución indica que las ritualidades que deben observarse para el trámite de los actos de reforma son las establecidas en el Título XIII del mismo texto superior, cuyo artículo 379 señala que aquéllos solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen esos mismos requisitos. En esta línea, el artículo 375 regula de manera específica el caso de las reformas que se tramitan mediante los llamados Actos Legislativos, para cuya aprobación estableció apenas tres reglas particulares, relativas a la existencia de iniciativa calificada para su proposición, a su tramitación en dos períodos ordinarios y consecutivos, y a la exigencia de mayorías calificadas en el segundo de ellos.

En vista del carácter notoriamente parcial de esta regulación, y pese al uso del adverbio solo, cuya presencia causó inicialmente perplejidad y confusión, desde sus primeras decisiones sobre el particular[21] la Corte ha precisado que la normatividad aplicable a los distintos mecanismos de reforma, cuya infracción puede ocasionar la invalidez de aquéllos, no se agota con estos solos preceptos, pues esa regla debe ser entendida desde una perspectiva sistemática, es decir, en armónica conexión con el resto del texto fundamental.

En esa dirección, se observa en primer lugar que existen en distintos capítulos de la Constitución otras disposiciones también pertinentes al trámite de su reforma, por ejemplo en relación con quienes tienen iniciativa para promoverla[22], con el trámite en comisiones cuando se discuten proyectos de acto legislativo[23], con la regulación mediante ley estatutaria de mecanismos tales como el referendo o la asamblea constituyente[24], y por supuesto con el control sobre tales actuaciones que corresponde cumplir a esta corporación[25].

De otra parte, conforme a lo previsto en el artículo 151 superior, son también aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica que contiene el Reglamento del Congreso que tratan sobre el ejercicio de la función constituyente derivada por parte del órgano legislativo[26]. Y por último, conforme lo prevé el artículo 227 del mismo Reglamento, son también aplicables, siempre que no resulten incompatibles con las regulaciones constitucionales existentes[27], las demás reglas del texto superior, y aquellas del aquel Estatuto relativas al proceso de aprobación de las leyes[28]. En consecuencia, todas estas disposiciones conforman el parámetro de constitucionalidad aplicable al trámite de las reformas constitucionales mediante Acto Legislativo[29].

El análisis precedente muestra que el parámetro normativo aplicable al control de los actos legislativos está formado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen ‘los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII’.[31]”.

La jurisprudencia ha resaltado que las anteriores reglas contienen una afortunada síntesis

de lo que sería razonable requerir en estos casos para poder dar cumplida aplicación al mandato contenido en el referido artículo 379 superior, pues si bien es claro que existen normas relevantes en relación con el tema por fuera del Título XIII, sería así mismo excesivo y desproporcionado concluir que un acto de tal trascendencia pudiera ser invalidado por la sola infracción de reglas o requisitos formales previstos en una Ley Orgánica, si ello no envuelve al mismo tiempo violación de preceptos contenidos en la Constitución misma.

La Corte ha aplicado estos criterios en varias oportunidades en las que el vicio alegado no vulneraba de manera directa una norma del Título XIII superior, pese a lo cual, en algunas de ellas se ha declarado la inconstitucionalidad total o parcial del acto reformativo acusado. Así por ejemplo, en el caso resuelto mediante la citada sentencia C-816 de 2004, este tribunal determinó que una irregularidad acaecida dentro del trámite del Acto Legislativo 2 de 2003, relacionada con el trámite de votación de un informe de ponencia, si bien prima facie solo vulneraba normas del Reglamento del Congreso, tenía unas características y una incidencia tal en el proceso de formación de la voluntad democrática durante ese trámite, que conllevaba infracción de la regla prevista en el artículo 375 superior, lo que trajo consigo la declaratoria de inexecutable de toda esa reforma.

Por la misma época, el fallo C-668 de 2004 analizó el trámite del artículo 16 del Acto Legislativo 1 de 2003, encontrando que éste fue introducido en condiciones anómalas, en una etapa tardía del trámite legislativo y sin brindar las garantías y condiciones necesarias para su debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. También en este caso, aunque lo ocurrido no implicaba directa infracción de alguna norma contenida en el Título XIII de la Constitución, la Corte llegó a conclusiones semejantes a las del caso anterior, en cuanto a la afectación de los principios democráticos, razón por la cual declaró inexecutable la norma acusada.

De otra parte, en años más recientes, las mismas reglas sirvieron de parámetro para el análisis de eventuales vicios que habrían afectado el trámite de otras modificaciones a la Constitución, aun cuando a partir de ellas la Corte determinó que no existía vicio que justificara su invalidación[32].

En esa misma línea, esta Corte ha considerado que cuando los cargos de la demanda se sustentan exclusivamente en la posible vulneración de mandatos contenidos en normas del Reglamento del Congreso, sin referir la simultánea violación de reglas constitucionales relevantes, podría incluso entenderse que se encuentran ausentes los criterios de pertinencia, especificidad y suficiencia, razón por la cual, más que declarar la executable de la norma acusada, procedería una declaratoria de inhibición respecto de tales cuestionamientos. Contrario sensu, es claro que sí resulta viable estudiar, y según el caso declarar la executable o inexecutable de Actos Legislativos que hubieren sido acusados, por haber omitido durante su expedición la plena observancia de requisitos orgánicos directamente ligados con la vigencia de los mandatos constitucionales a que se ha hecho referencia.

Finalmente, como se verá al analizar los distintos cargos de la demanda, es claro que no cualquier infracción de un requisito de tipo constitucional u orgánico será suficiente para

causar la inexecutable de un Acto Legislativo, pues también esto resultaría excesivo y desproporcionado y podría afectar indebidamente la autonomía del órgano legislativo, que en este caso tiene además el carácter de constituyente secundario. En esta medida, conforme a la práctica jurisprudencial de este tribunal, solo se declarará la inconstitucionalidad de la norma acusada en cuanto la magnitud y entidad de las violaciones procedimentales demostradas impliquen la afectación del principio democrático o de otros importantes principios constitucionales, en cuyo interés se han establecido tales reglas.

## 5. Análisis particular de los vicios denunciados dentro del trámite de aprobación del Acto Legislativo 2 de 2012

A partir de las premisas sentadas en los puntos anteriores, a continuación la Sala analizará cada uno de los cargos propuestos en la demanda, y evaluará las distintas situaciones que en concepto de los actores configuraron vicios de forma durante la tramitación del Acto Legislativo 2 de 2012.

Sin embargo, a efectos de facilitar ese análisis, el mismo seguirá un orden parcialmente distinto al planteado en la demanda, e incluso en algunos casos se referirá simultáneamente a varios de esos cargos, en cuanto los elementos comunes a algunos de ellos así lo aconsejen.

5.1. Los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto no se refieren a hechos acaecidos dentro del trámite del Acto Legislativo acusado y no reúnen los requisitos necesarios para ser analizados en sede de constitucionalidad

Pese a haberse admitido la demanda sin hacer ninguna salvedad en relación con apartes específicos de la misma, al realizar en este momento procesal un análisis más detenido de ella, la Corte observa que los cargos formulados en segundo, tercero, cuarto y quinto lugar tienen aspectos en común que les hacen inviables como eventuales razones de inconstitucionalidad del Acto Legislativo acusado.

A esta conclusión se arriba teniendo en cuenta que, dado que todos esos cargos coinciden en basarse en la supuesta infracción de disposiciones del Reglamento del Congreso, su aptitud para dar lugar a una decisión de fondo sobre la executable de este Acto Legislativo debe analizarse entonces a partir de las reglas planteadas en la sentencia C-816 de 2004, recientemente reiteradas en el fallo C-294 de 2012, a las que recién se hizo referencia en el punto 4 anterior. Así, esa posibilidad depende de aspectos tales como qué tan relevante resulta el cumplimiento de estas reglas para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, o qué tan estrecha es la relación existente entre ellas y el efectivo cumplimiento de los principios constitucionales relevantes y/o las normas de procedimiento previstas en el Título XII de la Constitución Política.

Como se recordará, las actuaciones cuestionadas consistieron en la aprobación de este proyecto en las siguientes circunstancias: i) dentro de una sesión plenaria cuyo orden del día dejó de incluir los puntos que no fueron evacuados en la sesión inmediatamente precedente[33]; ii) cuando habían sido formulados y antes de haber sido atendidos distintos mensajes de urgencia y de insistencia en los que se pedía la pronta tramitación de otros

proyectos de ley[34]; iii) en sesiones cuyo orden del día se elaboró sin tener en cuenta la secuencia en la que deben incluirse los distintos temas que habitualmente son considerados[35]. Así, teniendo en cuenta el momento y situación en los que habría ocurrido cada una de esas infracciones, una primera razón que conduce a considerar ineptos estos cargos es el hecho de que en realidad ninguno de tales defectos tendría la virtualidad de invalidar el trámite de aprobación de este Acto Legislativo, pues si bien se trata de hechos ocurridos durante algunas de las sesiones dentro de las cuales se discutió el proyecto que le antecedió, en ningún caso lo afectan directamente.

De otra parte, es necesario tener en cuenta que si bien ciertamente las normas del Reglamento del Congreso forman parte del parámetro de constitucionalidad aplicable al análisis de los vicios e irregularidades surgidos durante el trámite de las leyes y de los actos legislativos, dentro de las condiciones antes indicadas, su aplicación se encuentra lógicamente circunscrita a aquellas disposiciones que se relacionen directamente con el trámite del respectivo proyecto y no a las demás, pues es bien sabido que el referido reglamento incorpora muchas otras disposiciones que regulan temas diferentes, cuyo posible incumplimiento de ninguna manera incidiría sobre el trámite de un determinado proyecto.

Los hechos denunciados en los cargos segundo a quinto de la demanda son visible ejemplo de esta situación, pues sin duda ninguno de ellos pudo significar irregularidad de alguna especie frente al trámite que antecedió a la aprobación de este Acto Legislativo. Esto por cuanto, sin perjuicio de que ciertamente resulte cuestionable que las cámaras ignoren en su actuación disposiciones imperativas de su Reglamento, es claro que ninguna de las aquí planteadas afecta de manera negativa el trámite de este proyecto, pues carecen de la capacidad de invalidar las condiciones necesarias para que aquel transcurra de manera adecuada. Por ello, se insiste, hechos como la omisión en dar continuidad en determinadas sesiones a temas diferentes previamente iniciados, encontrarse pendientes otros proyectos legislativos que hubieren sido objeto de mensaje de urgencia, o la inversión en el orden de ciertos puntos de la agenda de algunas sesiones en las que este proyecto fue discutido, de ninguna manera inciden negativamente en el trámite del mismo.

Ahora bien, como antes se explicó, la corrección del procedimiento legislativo, y el ámbito dentro del cual las fallas que dentro de él ocurran resultarían relevantes, es aquel que tiene que ver con las condiciones necesarias para la formación de una verdadera voluntad democrática al interior de las cámaras, la materialización de los principios constitucionales, y en particular la efectividad del principio democrático durante todo el decurso de los distintos debates y etapas que conforman el trámite legislativo. Y es notorio que ninguno de los supuestos vicios alegados en estos cargos tiene relación con esos aspectos, pues al tratarse de omisiones de carácter general es evidente que para nada pueden incidir en el desarrollo de un determinado trámite legislativo.

De otro lado, en lo específicamente atinente a los cargos tercero y cuarto, relativos a la supuesta desatención de mensajes de urgencia e insistencia relacionados con otros proyectos se invocó como infringido el artículo 163 de la Constitución que trata sobre estos mensajes, es claro que no habría en este caso vulneración de esa norma superior, pues como es obvio, la posible ignorancia de esas solicitudes habría afectado los proyectos de

ley que fueron objeto de ellas, y no el proyecto de acto legislativo cuyo producto final aquí se cuestiona.

A partir de lo anterior, además de la ninguna incidencia de los hechos denunciados frente a la corrección del trámite seguido para la expedición de este Acto Legislativo, es claro que tales violaciones tendrían un rango puramente legal, de ningún modo constitucionalidad. En esta medida, estarían ausentes varios de los criterios necesarios para que la Corte pueda decidir sobre tales acusaciones, concretamente los de especificidad, pertinencia y suficiencia, los dos primeros por cuanto según se dijo, no existe una verdadera vulneración constitucional, ni tampoco los actores se propusieron sustentarla, y el último por cuanto en esas condiciones, no existe en realidad una duda, ni siquiera mínima, sobre lo posible inexecutable del Acto Legislativo demandado, por las razones aducidas en estos cuatro cargos.

Bajo las anteriores consideraciones, no existe en este caso opción distinta a que la Sala se inhiba de decidir sobre estos cargos, como en efecto lo hará en la parte resolutive de esta providencia.

## 5.2. Aplazamiento de los cargos sexto, séptimo, octavo y noveno sobre posible vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible

Como quedó dicho, los cuatro últimos cargos de la demanda atacan distintos apartes específicos del Acto Legislativo 2 de 2012 a partir de diversas incidencias sucedidas durante su trámite que demostrarían la irregular introducción de asuntos nuevos, que no hicieron parte del proyecto original ni de las versiones aprobadas durante los primeros debates, y que por ende implicarían infracción a los principios de consecutividad e identidad flexible, que según lo explicado en el punto 4 anterior, resultan aplicables al trámite de las reformas constitucionales, tanto como al de las leyes.

Sin embargo, debe recordarse que el cargo primero de la demanda, que será analizado en el punto siguiente, se dirige contra la totalidad del texto de este Acto Legislativo, por lo que en caso de prosperar haría innecesaria la revisión de los demás cuestionamientos. En esa medida, la Sala asumirá inicialmente el estudio de éste, y solo pasará a mirar esas glosas parciales en caso de no abrirse paso ese primer cargo. En consecuencia, volverá sobre estos puntos una vez cumplido el análisis del cargo sobre simultaneidad de sesiones.

## 5.3. Análisis del cargo primero, relativo a la simultaneidad de sesiones de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y la plenaria de la misma corporación en uno de los debates de este proyecto.

5.3.1. El primer cargo de la demanda tiene que ver con una circunstancia que afectaría uno de los debates en los que se tramitó este proyecto, concretamente el quinto debate, primero de la segunda vuelta, cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, consistente en que habría existido simultaneidad parcial entre esa sesión y otra de la plenaria de la misma corporación, celebrada en la tarde del mismo día. Este hecho implicaría infracción de los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso, que de manera expresa prohíbe tal coincidencia, se ubicaría en la hipótesis prevista en el artículo 149 superior, y afectaría el debate realizado

ese día, lo que a su turno implicaría incumplimiento de lo previsto en el artículo 375 ibídem.

A este respecto, debe en primer lugar observarse que ciertamente los artículos 83 (en su último inciso) y 93 del Reglamento del Congreso, aunque con expresiones diversas, coinciden en prohibir que las comisiones y las plenarias de una misma cámara sesionen de manera concurrente. La razón para ello es evidente, pues en cuanto cada congresista forma parte de una comisión y de una plenaria, la simultánea citación a las dos células legislativas a las que pertenece implicaría para aquél la imposibilidad de cumplir a plenitud con sus deberes, circunstancia que afectará tanto a parlamentarios como miembros tenga la respectiva comisión.

Sin duda, esta hipótesis difiere claramente de la que puede presentarse frente a la posible sesión simultánea, ya sea en un solo cuerpo o de manera independiente, de dos distintas comisiones o de las plenarias de las dos cámaras, situación que, por el contrario, es constitucionalmente viable, e incluso ha sido expresamente prevista por el texto superior.

Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando se da aplicación al artículo 163 sobre el trámite de urgencia, pues como medida de celeridad, es posible que las dos comisiones homólogas deliberen conjuntamente para dar trámite a un proyecto, y que posteriormente las dos plenarias discutan y voten simultánea pero separadamente, esa misma iniciativa. De igual manera, es posible que las cámaras se reúnan y actúen de manera conjunta en los eventos previstos en el artículo 141 de la Constitución, los cuales tienen en común el ser manifestación de funciones distintas a la legislativa. Finalmente, es factible que dos distintas comisiones o las plenarias de ambas cámaras sesionen de manera paralela, en aras de una más eficiente división del trabajo. En todos estos casos la sesión simultánea es posible y válida porque ninguno de los congresistas es a un mismo tiempo miembro de las dos células que actúan de manera concurrente, escenario totalmente contrario al que en este caso se cuestiona.

En este caso está probado que el día 26 de septiembre de 2012 se realizaron sesiones tanto de la Comisión Primera como de la plenaria de la Cámara de Representantes, en la primera de las cuales se cumplió la aprobación en quinto debate del Acto Legislativo aquí demandado. De igual manera, se estableció que esta reunión se extendió hasta las 4:10 de la tarde[36], esto es, por más de dos horas después del momento en que, conforme al orden del día y a la respectiva citación, debía iniciarse la sesión plenaria de la misma corporación legislativa[37].

No obstante, dos de los intervinientes, además del Procurador en su concepto de rigor, consideraron que pese a este hecho no se configuró vicio alguno que afecte la validez de la sesión cumplida por la Comisión Primera en esa fecha, por cuanto para el momento en que se abrió formalmente la sesión plenaria (una vez logrado el quórum decisorio)[38], ya había concluido hacía algunos minutos la reunión de la comisión, razón por la cual no habría existido simultaneidad.

5.3.2. Ahora bien, dado que las principales normas que en este caso se habrían infringido son todas disposiciones del Reglamento del Congreso, contenidas en la Ley (Orgánica) 5ª de 1992, antes de proceder al estudio de esta glosa resulta necesario indagar si en el presente

caso se cumplen las condiciones desarrolladas por la jurisprudencia de esta corporación, para que pueda abrirse paso un cargo relacionado con un vicio de trámite acaecido durante el trámite de una reforma constitucional basado en el incumplimiento de las normas de ese Reglamento.

Como quedó dicho, esas condiciones, desarrolladas entre otros pronunciamientos en la sentencia C-816 de 2004, pueden resumirse en la siguiente forma: i) que la norma infringida sea presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras; ii) que esa norma esté estrechamente relacionada con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial el principio democrático y, iii) que esa norma tenga una entidad tal que al desconocerse ocasionen un incumplimiento de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución Política. Así las cosas, para determinar en qué medida concurren en este caso los referidos requisitos, es necesario examinar a profundidad los motivos que explican y subyacen a la prohibición que en este caso fue transgredida.

Tal como se anticipó en párrafos anteriores, la principal razón que explica la prohibición de sesiones simultáneas de una comisión y de la respectiva plenaria es la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente las de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas. Sin embargo, más allá de esa evidente y elemental finalidad, estas reglas apuntan también al cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional, con lo que su eventual infracción afectaría de manera directa la posibilidad de realizar esos otros trascendentes objetivos.

En efecto, la posibilidad de concurrir y actuar cada vez que sea citada la comisión de la que un determinado congresista hace parte o la plenaria de la corporación a la que pertenece, que es al mismo tiempo un derecho y una obligación de éste, se vincula íntimamente con principios constitucionales tan determinantes como la participación o la igualdad, ambos incluidos desde el preámbulo como criterios inspiradores del orden superior.

Respecto del primero, el principio de participación, debe recordarse que éste es un sello distintivo del Estado social de derecho que se rige por la Constitución de 1991, cuyo artículo 1° define a Colombia como una República participativa, mientras que el 2° señala que uno de los fines esenciales de ese Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. A partir de estos postulados, la vida en comunidad ha de estar marcada por la existencia de oportunidades frecuentes para que los ciudadanos intervengan en la deliberación y gestión de los asuntos públicos, más allá de la periódica elección de sus representantes, y las decisiones públicas, sobre todo las de mayor trascendencia para la colectividad, han de tomarse en espacios y bajo procedimientos en los que pueda concurrir el mayor número posible de personas interesadas.

Además de esto, ante la imposibilidad práctica de la democracia directa, buena parte de las oportunidades de participación ciudadana se cumplen a través de otro importante principio, el de representación popular. Para ello, el artículo 40 del texto superior contempla

entonces el derecho de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, para lo cual se garantiza, entre otros mecanismos, el derecho de elegir unos representantes, los que a juicio de cada uno de aquéllos, mejor reflejen sus intereses. El principio de participación ciudadana se hace efectivo así a través de la actuación de esos representantes electos, entre los cuales se destacan de manera principal, los miembros del Congreso de la República, quienes en ejercicio de esa representación popular concurren, entre otras trascendentes tareas, al ejercicio de la función legislativa, así como, eventualmente, a la de reformar la Constitución.

A este respecto cabe también recordar que la participación de cada congresista y la de los ciudadanos representados se materializa a través de varios importantes mecanismos, entre ellos la iniciativa legislativa, la presentación de ponencias, la intervención en los debates previos a la decisión sobre propuestas normativas en curso, el impulso de actividades de control político o la simple intervención en las promovidas por otros, la participación en determinadas funciones electorales y/o judiciales, y en cada uno de esos escenarios, el derecho al voto, a través del cual toma parte en las respectivas decisiones, situaciones todas en las que cada integrante del órgano legislativo representa un importante número de ciudadanos electores.

Ahora bien, sin perjuicio de las reglas sobre quórum y mayorías que buscan racionalizar y hacer más eficiente el ejercicio de tales funciones, es evidente que para que la participación a través de los representantes electos resulte efectiva no basta que éstos puedan acudir a algunas, a varias, ni siquiera a la mayoría de las sesiones en las cuales el órgano legislativo ejerza sus funciones, sino que es preciso que cada uno de ellos pueda concurrir a todas esas reuniones.

En esta línea, la garantía de que los congresistas electos tengan la posibilidad de asistir a cada una de las sesiones del Congreso, tanto en las distintas comisiones como en las plenarios, es un asunto que también concierne a la ciudadanía, en cuanto incide directamente en la efectividad del derecho a la participación de todos aquellos que eligieron a estos representantes. Cada sesión a la que un congresista no pueda asistir, como ocurre si a la misma hora tiene otra citación, es un espacio de participación frustrado, tanto para él como para sus electores.

Por otra parte, cabe considerar también que estas normas buscan garantizar a los congresistas la posibilidad de acudir oportunamente a cada una de tales sesiones, lo que les permite evitar situaciones que afectarían la efectividad y trascendencia de su eventual participación, tales como la tener que intervenir y/o votar un proyecto de ley o cualquiera otra propuesta sin la suficiente información o contextualización, como sin duda puede ocurrir en los casos en que, ante la necesidad de atender citaciones simultáneas, forzosamente deba faltar a una de ellas, o llegar cuando ésta ya se hubiere iniciado.

Por estas razones, el mandato contenido en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso que prohíbe la celebración de sesiones simultáneas de comisiones y plenarios no es entonces una simple regla procedimental, sino una directamente relacionada con la realización de principios esenciales del texto constitucional.

De otra parte, debe incluso considerarse que si bien el derecho a participar supone y

requiere la posibilidad de concurrir y estar presente en cada una de esas sesiones, no se agota ni se satisface con este solo hecho, pues también son relevantes las circunstancias en que los congresistas puedan intervenir en ellas. Así, más allá de los verbos empleados en estas disposiciones[39], su intención es clara, pues se encamina a garantizar que los legisladores puedan concentrarse en el cumplimiento de sus funciones sin distracciones o dificultades de ninguna clase, como sería entre otras, el hecho de estar faltando a otra citación de igual o mayor importancia que aquella a la que asiste, y/o la necesidad de escoger entre una y otra, lo que sin duda afectaría el interés y la atención de todos los participantes, así como en general, la buena marcha de ambas sesiones parlamentarias, con desmedro de las condiciones en que debe cumplirse la delicada misión de representar los intereses ciudadanos y de legislar consultando la justicia y el bien común, como lo requiere el artículo 133 del texto superior.

En lo relacionado con la igualdad baste simplemente considerar que cada una de estas posibilidades debe ser garantizada respecto de todos los congresistas, sin excepción. No debe haber ni un solo integrante del órgano legislativo que afronte dificultades para el cumplimiento de sus funciones al tener que escoger entre varias de ellas. De otro lado, existiría una situación claramente desventajosa, contraria al principio de igualdad, si solo quienes pertenecen a una determinada comisión se ven privados de participar en la plenaria, mientras sus colegas pertenecientes a otras comisiones sí pueden hacerlo. Ese rompimiento de la igualdad perjudica tanto al congresista, que tiene el deber de concurrir a todas las sesiones parlamentarias[40], como a sus electores, quienes en ese caso ejercitan una participación deficiente e imperfecta.

Adicionalmente, todo lo dicho respecto de la igualdad podría alcanzar un punto crítico en los casos en que los parlamentarios afectados vengan a ser los representantes de minorías étnicas, pues en tales casos la no concurrencia de alguno de ellos podría implicar la absoluta ausencia de una particular visión sobre los temas que son objeto de debate y/o votación, afectándose así otro importante principio constitucional, como es el del pluralismo y la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana, de que trata el artículo 7° superior.

Ahora bien, más allá de estas importantes razones, existen otras consideraciones adicionales que también sustentan la comentada prohibición de simultaneidad en las sesiones de comisiones y plenaria. Una de ellas tiene que ver con el hecho de que la inasistencia reiterada a estas últimas puede llegar a configurar una causal de pérdida de investidura, de conformidad con el numeral 2° del artículo 183 del texto superior. En esta medida la asistencia a cada una de tales sesiones es un deber, pero también un derecho de los parlamentarios, en cuanto con ese acto cumplen con la carga cuya desatención daría lugar a una sanción de tanta repercusión como esta. De allí que la prohibición de que las comisiones y las plenarias sesionen a un mismo tiempo sea también una salvaguarda para que los congresistas puedan siempre concurrir a todas las sesiones plenarias que fueren convocadas y para que puedan continuar ejerciendo la importante misión para la cual fueron elegidos por el pueblo.

Recapitulando, a partir de las anteriores consideraciones en torno a las razones que explican el mandato contenido en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso, que

en este caso habrían sido ignorados, la Sala concluye que se reúnen las condiciones necesarias para hacer procedente el estudio de este cargo, pese a estar basado de manera principal en la posible vulneración de normas orgánicas, por ende, distintas a las contenidas en el Título XIII del texto superior.

En efecto, por las razones que vienen de explicarse, para la Corte es claro que la debida observancia de las normas reglamentarias que prohíben la simultánea realización de sesiones de una comisión y una plenaria es un asunto que reúne los tres elementos necesarios para que la Corte pueda tomarlo en cuenta como posible causa de la eventual inexecutable de un Acto Legislativo.

Ahora bien, aún en el caso de quienes logren concurrir a las distintas sesiones, la prohibición de reuniones simultáneas pretende rodear a cada uno de los debates que en ellas se desarrollen de la plenitud de las condiciones necesarias para que puedan ser, para todos los integrantes del Congreso, verdaderas oportunidades de participación y de construcción colectiva de una voluntad democrática, pues sin duda ese proceso se vería gravemente interferido si los concurrentes acuden en circunstancias de afán, apremio o incertidumbre, de manera precipitada, o con información errada o insuficiente, situaciones todas que podrían presentarse, incluso en forma generalizada, en el evento de producirse citaciones simultáneas. Por ello, al excluir tajantemente esa posibilidad, el Reglamento del Congreso busca entonces contribuir a garantizar la existencia del contexto necesario para el correcto y adecuado ejercicio de la función parlamentaria, razón por la cual el cumplimiento de estas reglas tiene significativa incidencia en el proceso de formación de la voluntad colectiva del órgano legislativo.

Así mismo, es claro que la observancia de esta norma está estrechamente vinculada con la materialización de principios y valores constitucionales, entre ellos el principio democrático, pues al garantizar la posibilidad de asistir a todas las sesiones parlamentarias se asegura el derecho a la participación de los integrantes del Congreso, y por esa vía, el de los ciudadanos que con su voto los han elegido, participación que es un principio definitorio del Estado colombiano, según consta desde el preámbulo del texto superior. Al mismo tiempo, el carácter universal de esta regla asegura también que esos derechos se gocen y se ejerzan en condiciones de igualdad, criterio que según la jurisprudencia ha reiterado, es un principio, un valor y un derecho de carácter constitucional, indispensable para la construcción de una sociedad verdaderamente democrática.

Por último, es también notorio que esta norma tiene una entidad tal que su desconocimiento ocasionaría un vicio capaz de afectar la validez de un acto legislativo, por implicar infracción de las reglas contenidas en el Título XIII de la Constitución Política. Ello por cuanto, como se explica con mayor extensión en los párrafos subsiguientes, es evidente que la aprobación de un proyecto de acto legislativo durante una sesión adelantada con infracción de esta prohibición no podrá considerarse válida para efectos de llenar la exigencia contenida en el artículo 375 del texto superior y sus normas concordantes, en el sentido de que una iniciativa de este tipo sea aprobada en un total de ocho debates durante dos períodos ordinarios y consecutivos.

5.3.3. Aclarada la procedencia conceptual del estudio de este cargo, la Sala debe ahora

analizar las circunstancias fácticas del mismo, a efectos de determinar si en efecto se infringieron los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso durante la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes cumplida el 26 de septiembre de 2012, en la cual se aprobó en quinto debate el proyecto antecedente del Acto Legislativo acusado.

A este respecto, teniendo en cuenta los hechos esclarecidos, que ninguno de los intervinientes refuta, es evidente para este tribunal que en el caso de autos la sesión de la Comisión Primera de la Cámara se extendió por más de dos horas más allá de la hora señalada para el inicio de la reunión plenaria de la misma corporación. Sin embargo, conforme a lo planteado por varios de los intervinientes, e incluso por el Procurador General, este solo hecho no originaría un vicio en el trámite del Acto Legislativo acusado, menos aún uno de entidad suficiente como para causar la inexequibilidad de esta norma.

También resulta relevante tener en cuenta lo dispuesto en el 2º inciso del mismo artículo 83 del Reglamento del Congreso, conforme al cual “Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias”, pese a lo cual aquellos pueden ser válidamente votados en cualquier otro día y hora. Así, sin perjuicio de esta última precisión, existe una regla básica, además de única[41] y por ello ampliamente conocida, conforme a la cual la principal labor del Congreso en cada día miércoles es proceder a la votación en plenarias de proyectos en segundo debate cuya discusión ya estuviere cerrada, lo que crea una cierta prelación hacia el desarrollo de esta tarea ese día de la semana, y constituye un llamado de atención frente a la eventual realización de otras actividades en ese mismo día.

Ahora bien, a propósito del argumento de quienes refutan este cargo bajo la consideración de que la sesión plenaria no comenzó antes de haber finalizado la de la Comisión Primera en la que se produjo la aprobación de este proyecto en quinto debate, conviene efectuar algunas precisiones adicionales en torno a cuándo puede entenderse que se ha desconocido el mandato reglamentario que prohíbe que las comisiones y las plenarias sesionen de manera simultánea.

Para ello es importante reflexionar sobre un aspecto que resulta determinante frente a esta controversia, como es cuándo exactamente puede entenderse iniciada una sesión parlamentaria. La respuesta a esta cuestión debe involucrar el análisis de otras normas del mismo Reglamento, entre ellas sus artículos 89 a 92, además del 268, precepto que establece el deber de los congresistas de asistir a todas las sesiones de las comisiones y plenarias de las cuales formen parte.

En este sentido, es necesario reconocer que el artículo 91 ibídem prevé que “Verificado el quórum, el Presidente de cada Corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula: ‘Abrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión’.” De esta circunstancia podría prima facie deducirse que solo una vez comprobada la existencia de quórum existe una verdadera y formal sesión de la comisión o plenaria respectiva.

Sin embargo, esta no es la única regla relevante en relación con el tema, pues al mismo

tiempo se observa que el artículo 89 ibídem ordena que “Llegada la hora para la cual ha sido convocada la sesión, cada uno de los Presidentes de las Corporaciones ordenarán llamar a lista para verificar el quórum constitucional. En el acta respectiva se harán constar los nombres de los asistentes y ausentes a la sesión, y las razones de excusa invocadas, con su transcripción textual”, y que el subsiguiente artículo 92 advierte que “Si llegada la hora para la iniciación de la sesión no hubiere el quórum reglamentario, el Presidente apremiará a quienes no han concurrido para que lo hagan”. Para la Corte es evidente que estas reglas buscan facilitar la pronta iniciación de la sesión que hubiere sido convocada, lo que permite aclarar que el deber y el derecho de los miembros del Congreso de concurrir a las sesiones a las que han sido convocados rige y ha de cumplirse desde que llega el momento y hora precisa para la cual la sesión haya sido citada

Como elementos adicionales, pueden también incorporarse a este estudio el artículo 90 de ese Reglamento que contempla las distintas situaciones que dan lugar a excusas aceptables, así como la parte final de su artículo 92, según el cual “Transcurrida una hora sin presentarse el quórum requerido, los asistentes podrán retirarse hasta nueva convocatoria”. Estas dos normas coinciden en prever situaciones en las que excepcionalmente cesa el deber de los congresistas de concurrir a una determinada sesión en vista de circunstancias específicas, lo que por contraste, no hace más que resaltar la vigencia permanente de ese deber, insiste la Corte, a partir de la hora para la cual la sesión hubiere sido citada.

El análisis conjunto y sistemático de estas disposiciones permite a la Corte concluir que, más allá del uso de la fórmula prevista en el citado artículo 91, que el Presidente de la respectiva corporación o célula legislativa debe pronunciar una vez acreditada la existencia del quórum, en realidad hay sesión parlamentaria al menos desde que se abre el registro para la verificación del quórum, lo que puede ocurrir desde la hora en que conforme a la citación oportunamente circulada, ésta ha de iniciarse. Es también a partir de este momento que deberá procurarse la presencia de los ausentes, y podrán comenzar las deliberaciones, siempre que se hubiere reunido el quórum requerido.

Así, resalta la Corte que el deber y el derecho de concurrir a las sesiones parlamentarias, que según la teleología de las normas cuya transgresión se analiza, es el elemento que justifica la prohibición de programar reuniones simultáneas, existe desde el primer minuto de la citación. En consecuencia, el incumplimiento de lo ordenado por los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso se materializa de manera indudable desde que tiene lugar la apertura del registro de asistencia mientras aún sesiona la otra célula legislativa, incluso si esa segunda sesión no pudiere aún comenzar su deliberación efectiva, debido a la temporal insuficiencia del quórum requerido.

Un motivo adicional para arribar a estas conclusiones es el hecho de que, en caso de asumirse una postura contraria, conforme a la cual se acepte que no existe sesión de las comisiones o plenarias hasta tanto no se certifique la existencia del quórum requerido, ello implicaría aceptar también que ninguno de los ausentes que con su no comparecencia (no justificada) termina por frustrar de manera definitiva la realización de una sesión debidamente convocada sería responsable por ello, pese al deber imperativamente establecido en el artículo 268 del mismo Reglamento. Ese eventual sinsentido, que podría

resumirse como la desaparición de un deber a causa de su masivo incumplimiento, ratifica entonces que el único entendimiento posible de estas normas es aquel conforme al cual, sin perjuicio de las reglas que determinan la validez de las deliberaciones y las decisiones parlamentarias (que es un asunto totalmente diferente) las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el momento en que se abre el registro que busca verificar el número de congresistas asistentes, instante a partir del cual tiene efectos la prohibición contenida en los artículos 83 y 93 en comento.

Así las cosas, esta Sala Plena reitera su apreciación en el sentido de que en este caso se obró contra el expreso mandato de estas reglas, pues la referida sesión de la Comisión Primera de la Cámara se extendió por más de dos horas más allá de la hora señalada para el inicio de la reunión plenaria de la misma corporación, y en el caso concreto, por casi cuarenta minutos después del momento de haberse abierto el registro de asistencia.

5.3.4. Ahora bien, aún cuando las observaciones precedentes apuntarían a concluir que el cargo analizado debe prosperar, frente al caso concreto resulta pertinente considerar algunas incidencias particulares que dan cuenta de las circunstancias en que se surtió este importante debate durante el trámite del Acto Legislativo acusado, así como del efecto perturbador que en este caso habría tenido la concurrencia, al menos parcial, de esta sesión parlamentaria con la que a la misma hora debía iniciarse en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En este sentido, entre los hechos relevantes cabe tener en cuenta los siguientes: i) inicialmente, el proyecto de que se trata estaba programado para ser estudiado en la sesión de la Comisión Primera celebrada el martes 25 de septiembre de 2012, sin embargo la reunión de ese día[42] se destinó en su mayor parte a escuchar a varios servidores judiciales y de la Rama Ejecutiva que habían sido citados para conocer sus opiniones sobre las necesidades presupuestales de la Rama Judicial, razón por la que la discusión y votación de este Acto Legislativo debió postergarse para la sesión del día siguiente, miércoles 26 de septiembre, para lo cual aquél fue nuevamente anunciado por la Presidencia de la Comisión antes de concluir la sesión del martes 25; ii) la reunión del miércoles 26 fue la única en que la Comisión Primera se ocupó del estudio, discusión y votación de este proyecto, que además fue el único punto del orden del día para esa fecha; iii) según se observa en la correspondiente acta, esta sesión se inició a las 10:22 de la mañana, y para el momento en que se declaró la sesión permanente, que debió ser hacia las 2:00 de la tarde[43], restaban las intervenciones de al menos cuatro de los representantes presentes, además de la votación de la propuesta con que terminaba la ponencia, del articulado y del título del proyecto, todo lo cual tuvo lugar después de esa hora; iv) antes de finalizar esta reunión, se produjo un comentario del Presidente de la Comisión quien informó que ya se había abierto el registro en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, a través del cual se buscaba prevenir a los presentes en el sentido de que aquélla estaba próxima a comenzar; v) la sesión plenaria de la Cámara del día 26 de septiembre de 2012 se abrió oficialmente a partir de las 4:11 minutos de la tarde y deliberó hasta más allá de las 10:30 de la noche, tiempo durante la cual se estudiaron y aprobaron cinco distintos proyectos de ley y se adelantó un debate de control político, uno de cuyos citantes fue el Representante Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, integrante de la Comisión Primera, quien además fungía como ponente en relación con el proyecto de Acto

Legislativo sobre fuero penal militar; vi) varios de los Representantes participantes durante la sesión de la Comisión Primera incluyeron en sus intervenciones repetidas alusiones a la brevedad del tiempo disponible, a la necesidad de concluir pronto y al hecho de que existía una clara decisión y voluntad política en el sentido de aprobar este proyecto[44]; vii) cinco de los integrantes de la Comisión Primera[45] registraron su ingreso a la sesión plenaria antes de la hora en que aquella Comisión concluyó oficialmente la suya; viii) en sesiones posteriores en las que se discutió este proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes, el 16 de octubre de 2012 en sexto debate y el 14 de diciembre del mismo año al aprobar la conciliación al término de la segunda vuelta, se presentaron diversas constancias sobre esta circunstancia. Una de ellas fue introducida por el Representante Wilson Neber Arias Castillo, quien informó que fue a petición suya que se abrió el registro a las 3:32 de la tarde en la sesión del día 26 de septiembre, mientras aún sesionaba dando quinto debate a este proyecto la Comisión Primera de la Cámara[46], mientras que la otra provino del Representante Germán Navas Talero, quien en esa fase final efectuó una relación de las irregularidades que en su concepto tenía el trámite adelantado para esta reforma, entre las cuales mencionó la simultaneidad de sesiones[47].

Del anterior recuento se evidencia que la sesión de la Comisión 1ª en la que se dio debate a este proyecto, resultado de un aplazamiento de la convocada para el día anterior, transcurrió en medio de visibles circunstancias de apremio debido a la simultaneidad, o cuando menos la inminencia de la sesión plenaria, además de lo cual, las más trascendentes actuaciones en ella cumplidas tuvieron lugar durante las dos últimas horas, tiempo durante el cual los circunstanciales debían acudir a otra reunión de la plenaria de esa cámara. Así, aunque ninguna de estas situaciones configuraría por sí sola un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de este Acto Legislativo, la apreciación conjunta de todas ellas permite reafirmar que en este caso no concurrieron las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de la deliberación parlamentaria, lo que a su turno afecta la validez del debate allí cumplido, que como se ha dicho, fue la única reunión en que la comisión discutió sobre este proyecto durante el transcurso del segundo período legislativo.

En esta perspectiva, el solo hecho de que la Comisión 1ª de la Cámara ya hubiera levantado la sesión, por lo demás apenas un minuto antes de que la plenaria de la misma corporación efectivamente comenzara sus deliberaciones, inmediatamente reunido el quórum requerido, no alcanza a borrar la visible desatención que en este caso se produjo frente al diáfano mandato de los referidos artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso. Ello por cuanto, según antes se explicó, durante un espacio considerable de tiempo (más de dos horas) de la parte final de la sesión de la Comisión, dentro de la cual ésta aprobó en quinto debate tan trascendente proyecto de reforma constitucional, aquélla transcurrió en condiciones muy distantes de las previstas por el legislador orgánico, puesto que existían circunstancias de incertidumbre y tensión ante la dificultad para cumplir otro importante compromiso propio de la labor legislativa.

Adicionalmente, también habría de considerarse notorio que la tardía apertura de la sesión plenaria de la Cámara, que los defensores de esta actuación esgrimen como principal razón para refutar este cargo, bien pudo deberse a la ausencia de los 35 representantes miembros de su Comisión Primera, la mayor parte de los cuales, según puede comprobarse en la parte inicial del acta 156 de esa fecha[48], solo registraron su asistencia pasadas las

4:00 de la tarde, hora en la que el número de congresistas presentes apenas llegaba a 55, casi 30 menos de los requeridos para conformar quórum decisorio. Así, en lugar de justificarse la patente violación de las normas que prohíben la realización de varias sesiones parlamentarias en el mismo tiempo, se hace evidente que la plenaria de la Cámara estuvo en la imposibilidad de abrir sus deliberaciones por un lapso considerable a partir de la hora en que había sido citada, debido a la ausencia de un número importante de sus miembros, quienes en ese momento se encontraban atendiendo otra actividad también propia de sus funciones, precisamente el tipo de situaciones que se pretende evitar con la aplicación de estas reglas.

Así mismo, debe advertirse que si bien existe claridad sobre el hecho de que la sesión plenaria no comenzó sus deliberaciones antes de que los miembros de la Comisión Primera hubieran finalizado las suyas, también es ostensible que en el momento en que la comisión aún sesionaba, nada aseguraba que la plenaria no comenzaría a desarrollar el orden del día propuesto, como estaba además en el derecho y en el deber de hacerlo, lo que hubiera expuesto a los integrantes de esta comisión a estar ausentes en al menos una de esas dos reuniones, agravando así el forzoso incumplimiento de algunas de sus obligaciones.

Todo lo anterior conduce a considerar que la Comisión Primera de la Cámara debió suspender el debate que venía realizando desde el momento mismo en que, conforme a la citación recibida, sus integrantes debían concurrir a la sesión plenaria, que por lo demás no fue cancelada ni formalmente pospuesta, pese a conocerse que al menos una quinta parte de sus integrantes atendían a la misma hora otro compromiso propio de sus funciones, y a que ellos sabían que tenían que estar en la plenaria. Al no haberlo hecho así, fuerza concluir que los miembros de esa Comisión desatendieron los antes citados mandatos previstos en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso, lo que además implicó infracción de los principios propios del debate democrático.

Así las cosas, pese a que el Título XIII de la Carta, que solo dedica un artículo a señalar las reglas a que deben sujetarse los actos legislativos, no alude en forma alguna a irregularidades como la aquí detectada, conforme a lo explicado en el punto 4 anterior, la Sala concluye que una situación como el debate y aprobación en segunda vuelta de un proyecto de reforma constitucional por la comisión competente, mientras a la misma hora se encuentra citada y pendiente de iniciar sus labores la plenaria de la misma corporación, además de contrariar expresos mandatos del Reglamento del Congreso, engendra un vicio de procedimiento en la formación de ese acto legislativo, capaz de ocasionar su inexequibilidad.

Esta conclusión se sustenta en el hecho de que, por las razones ya explicadas, esa circunstancia incide negativamente en las condiciones necesarias para adelantar el debate, en cuanto puede afectar la concurrencia de quienes opten por acudir a la citación de la plenaria, así como la atención, concentración y compromiso de los que sí asistan a la sesión de Comisión, quienes en todo caso lo harían mientras dejan de atender otra convocatoria tanto o más obligante, en ambas hipótesis en detrimento de la participación, el pluralismo, y en general, la posibilidad de adelantar un verdadero y auténtico debate que cumpla su finalidad en el proceso de construcción de la voluntad democrática, elementos que en los casos de las reformas constitucionales revisten aún más importancia que la que de suyo

tienen en los otros trámites que se cumplen ante el órgano legislativo.

En esta medida, reafirma la Corte que la discusión y aprobación así logradas no cumplen las condiciones necesarias para que la respectiva reunión sea considerada un debate válido, en los términos que de manera concordante prevén los artículos 157 y 375 de la Constitución Política. Así las cosas, las deliberaciones y decisiones adoptadas por la Comisión Primera de la Cámara en su reunión del 26 de septiembre de 2012 carecen de validez para los efectos de dar por cumplido el quinto debate de ese proyecto de reforma constitucional.

De otra parte, es claro que al encontrarse viciado e inválido el quinto debate cumplido por este proyecto de Acto Legislativo ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, deben estimarse así mismo inválidas todas las diligencias posteriormente surtidas ante la plenaria de esa misma cámara y ante la Comisión Primera y la plenaria del Senado. Por esa razón, este hecho conduce entonces a la total inexecutablez de la reforma constitucional acusada.

5.3.5. Ahora bien, en estos escenarios, ante la gravedad de la decisión que según lo expuesto corresponde adoptar a este tribunal, es necesario que previamente se examine la posibilidad de que la irregularidad detectada pudiera ser subsanada, bien por el órgano legislativo, bien por la propia Corte. Ello por cuanto, es indudable que en función del principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual todas las normas de procedimiento están al servicio de una específica finalidad constitucional, los vicios resultantes de la transgresión a tales reglas pueden resultar saneados o convalidados con posterioridad a su ocurrencia dependiendo entre otros factores, de qué tanto se haya cumplido o afectado el propósito que la regla en cuestión buscaba garantizar. Esta posibilidad ha sido reconocida por esta Corte no sólo a nivel teórico, sino que además existen casos significativos en donde esta Corporación ha aplicado esa doctrina[49].

Una primera posibilidad que debe examinarse en un caso como el presente es si la actuación de las mismas cámaras con posterioridad a la ocurrencia del vicio detectado por la Corte, podría entenderse como subsanación o convalidación de éste. En el caso que se analiza, esa convalidación podría entenderse manifestada, y de hecho así lo asumen varios de los intervinientes, por el hecho de que el pleno de la Cámara de Representantes no hubiere comenzado sus deliberaciones mientras aún sesionaba la Comisión Primera, y por el contrario, hubiera esperado hasta que ésta concluyera su reunión antes de iniciar formalmente la sesión plenaria, a efectos de evitar la configuración del vicio que de otro modo se generaría por la simultaneidad de las reuniones.

Sin embargo, según se explicó en páginas precedentes, la Sala Plena entiende que lejos de evitar o subsanar el posible vicio cuya ocurrencia aquí se comenta, esas circunstancias son más bien clara prueba de la materialización de aquél, pues resulta evidente que la simultaneidad de citaciones causó retraso en la iniciación de la plenaria de la Cámara, así como preocupación entre los entonces asistentes a la Comisión Primera, quienes tenían conocimiento de la reunión plenaria que en esos mismos momentos debía comenzar, así como plena conciencia sobre su deber de concurrir a ella. Como se dijo, todas estas son las situaciones que la existencia de las normas que en este caso fueron desatendidas pretende evitar, de allí que su ocurrencia cierta demuestre que en efecto se produjo el vicio alegado,

pues se obró contra una expresa prohibición contenida en dos normas del Reglamento del Congreso. Así las cosas, encuentra la Sala que el defecto observado no puede entenderse saneado por la conducta desplegada por la Comisión y la plenaria cuya actuación lo originó, las cuales constituyen, por el contrario, clara demostración de su ocurrencia[50].

En esta medida, cabe preguntarse entonces si es factible que en este momento, en desarrollo de la opción prevista en el párrafo del artículo 241 superior, la Corte devuelva al Congreso el Acto Legislativo acusado, para que aquél subsane el vicio aquí detectado y reponga el trámite legislativo afectado a partir de ese punto. Sin embargo, ello tampoco resulta viable, por varias razones: la principal de ellas es que el vicio detectado es un defecto importante, por cuanto es una irregularidad que incide negativamente sobre las condiciones necesarias para adelantar el correspondiente debate de tal forma que éste cumpla su finalidad, afectándose así uno de los requisitos esenciales de la formación de los actos legislativos. Esta circunstancia es aun más relevante en cuanto el trámite afectado es el de una reforma constitucional, que como se ha dicho, en razón a su trascendencia, ha de ser evaluado de forma un tanto más exigente que cuando se trata simplemente de la formación de las leyes,

De otro lado, en lo puramente procedimental, existen otras razones que así mismo impiden aplicar esta solución. Una de ellas es que no sería posible que la subsanación se cumpliera, como sería necesario, dentro del término previsto en el artículo 375 del texto constitucional (dos períodos ordinarios y consecutivos). Y otra es el hecho de que, aún en caso de que bajo otras consideraciones la subsanación fuera factible, teniendo en cuenta que el vicio ocurrió durante el quinto debate, ello implicaría repetir los cuatro últimos debates, esto es, la totalidad de la segunda vuelta, mitad de todo el trámite, lo que no aparece proporcionado ni acorde a la jurisprudencia de esta corporación. Bajo estas consideraciones, no resulta viable en este caso la eventual subsanación del defecto acaecido durante el quinto debate de esta reforma constitucional.

Como consecuencia de lo expuesto, la Corte encuentra probado el vicio alegado, que además de afectar el quinto debate de esta reforma constitucional, incide necesariamente sobre las etapas restantes de aquella, pues ha de concluirse que al no haberse adelantado válidamente el quinto debate, no era posible llevar a cabo los subsiguientes. En esta medida, ese hallazgo afecta y compromete la exequibilidad del Acto Legislativo 2 de 2012 en su totalidad.

Por último, la Corte considera pertinente aclarar que esta consecuencia no podrá estimarse excesiva, pues se deriva directamente de la clara e injustificada infracción de reglas aplicables al trámite de una reforma constitucional. Pero también por cuanto, según se explicó, la modificación del texto superior, con sus trascendentales consecuencias en cuanto se altera el parámetro de validez de todo el orden jurídico, ha de asumirse con el máximo rigor y seriedad. De esta manera, los actos legislativos y los demás a través de los cuales se pretenda llevar a efecto una reforma constitucional deberán ser declarados inexecutable si en su expedición no se observaron debidamente las reglas de procedimiento previstas en el texto superior, además de aquellas que hacen parte del Reglamento del Congreso, y que como las infringidas en este caso, resultan determinantes para la vigencia y efectividad del principio democrático.

#### 5.4. Irrelevancia sobreviniente sobre el estudio de los cargos sexto a noveno

Según lo explicado en el punto 5.2. anterior, teniendo en cuenta que la prosperidad del cargo primero es suficiente para ocasionar la inexecutable de todo el texto del Acto Legislativo 2 de 2012 objeto de esta demanda, la Corte se abstendrá de estudiar los cargos sexto a noveno, relacionados con otros vicios de trámite consistentes en la eventual infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, y que afectarían apartes específicos de este Acto Legislativo, pues evidentemente, cualquiera que fuere el resultado de ese análisis, el mismo resulta irrelevante frente a la ya esclarecida total inexecutable de esta norma.

#### 6. Conclusión

Analizados a plenitud los distintos cargos de la demanda, la Sala consideró que cuatro de ellos, los planteados en segundo, tercero, cuarto y quinto lugar no reunían las condiciones para dar lugar a una decisión de fondo en sede de constitucionalidad, pues se sustentan en situaciones que no impactaron el trámite de este Acto Legislativo y en la supuesta infracción de normas del Reglamento del Congreso, sin que simultáneamente se plantee la vulneración de preceptos constitucionales. En consecuencia la Corte se inhibirá de decidir sobre ellos.

De otra parte, la Corte Constitucional encontró fundado el primer cargo de la demanda, relacionado con el hecho de que durante el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso[51], la que prohíbe las sesiones simultáneas de comisiones y plenarias. Ello por cuanto la sesión de la Comisión Primera de la Cámara se extendió hasta las 4:10 de la tarde, mientras que la de la plenaria de la misma corporación estaba citada para las 2:00 p. m. y comenzó sus deliberaciones a las 4:11 p. m., inmediatamente después de que se reuniera el quórum necesario.

Además de la comprobada infracción de estas disposiciones que reglamentan el funcionamiento del Congreso, la Corte explicó la trascendencia de una situación como la relatada y de qué manera ella representa una grave lesión al principio democrático, al afectar seriamente las condiciones necesarias para el adecuado y tranquilo desarrollo de ese debate, al punto de invalidarlo, lo que a su turno implica incumplimiento del requisito de los ocho debates sucesivos exigido por el artículo 375 superior. También señaló que este vicio no fue saneado, sino por el contrario reafirmado, por la posterior actuación de las cámaras legislativas y que tampoco puede ser subsanado en esta etapa procesal. A partir de estas consideraciones concluyó que el defecto observado en relación con el quinto debate tiene entidad y gravedad suficientes para causar la inexecutable de la totalidad de este Acto Legislativo.

En esta perspectiva, al considerar la gravedad y plena acreditación del único vicio estudiado, y sin que en el presente caso haya sido necesario determinar si el Congreso era o no competente para expedir una reforma con estos contenidos, pues los actores no formularon un planteamiento de esa naturaleza, este tribunal concluye que existen razones suficientes, que le obligan a declarar inexecutable la totalidad del Acto Legislativo 2 de 2012.

## VI. DECISION

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

RESUELVE:

Primero: Declararse INHIBIDA para decidir sobre los cargos segundo, tercero, cuarto y quinto de la demanda.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE la totalidad del Acto Legislativo 2 de 2012.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Y JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-740/13

PROHIBICION DE SIMULTANEIDAD DE SESIONES-Desconocimiento (Aclaración de voto)

ACTOS REFORMATARIOS-Condiciones de legitimidad deben ser observadas en toda su máxima extensión (Aclaración de voto)

PROHIBICION DE SESIONES SIMULTANEAS-Finalidad y alcance (Aclaración de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Suspensión ante la simultaneidad de sesiones tiene un sentido de protección adicional en el contexto de una democracia participativa (Aclaración de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Deben tener ocho debates y surtirse en dos períodos ordinarios (Aclaración de voto)

ACTOS LEGISLATIVOS-Control jurisdiccional de constitucionalidad por vicios de procedimiento (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-9552

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2012, “por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia”.

Actores: Iván Cepeda Castro y otros.

Magistrado ponente:

Nilson Pinilla Pinilla

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala y por el magistrado ponente, aclaramos nuestro voto.

1. Compartimos la decisión que tomó la Corte Constitucional de declarar inexecutable por razones de forma el Acto Legislativo 02 de 2012. También estamos de acuerdo con la mayor parte de los fundamentos de la sentencia, en cuanto se contraen a exponer que el desconocimiento de la prohibición de simultaneidad de las sesiones, implicó una violación del artículo 375 de la Constitución en la medida en que no se aprobó el proyecto de acto legislativo en el marco de algunos principios sustantivos del procedimiento de reforma constitucional, como son la publicidad (CP arts 1 y 113), la igualdad y la libertad de participación política (CP arts 1, 2, 13 y 40), y el pluralismo (CP art1). Aclaramos el voto, sin embargo, porque no coincidimos con la forma como la ponencia quiso sintetizar estas ideas cuando señaló que el detectado era un vicio en la medida en que tenía como consecuencia la de “afectar seriamente las condiciones necesarias para el adecuado y tranquilo desarrollo de ese debate”. Esa síntesis no refleja de la mejor manera el concepto de violación acordado por la mayoría de la Corte en esta oportunidad.

2. Cuando la ponencia dice que el trámite estuvo viciado por cuanto se afectaron las “condiciones necesarias para el adecuado y tranquilo desarrollo del debate”, sus palabras

pueden llegar a ser entendidas como una sugerencia en el sentido de que el vicio se funda en lo inadecuado del debate, y en que no se desarrolló con tranquilidad. Eso, sin embargo, no es por sí mismo contrario a la Constitución. Juzgamos que esas expresiones de la sentencia pueden tener otro sentido distinto, que pasaremos a exponer en esta aclaración. Pero si se les da el alcance antes mencionado, podría llegar a concluirse -contra lo que aprobó la mayoría de la Corte en esta ocasión - que el control constitucional puede versar sobre la calidad del debate (sobre su adecuación y las condiciones de tranquilidad en general), lo cual descartamos que se haya hecho en esta sentencia. La jurisprudencia ha sostenido -y no fue en este caso objeto de cambios o ajustes- que “ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992, han establecido condiciones sobre la calidad del debate”. [52] Esa jurisprudencia se mantiene y, por lo mismo, no es a eso, o a algo parecido, a lo que se hace alusión en la síntesis de la ponencia.

3. El Acto Legislativo 02 de 2012 debía declararse inexecutable porque en su trámite se quebrantó la prohibición de sesiones simultáneas prevista en los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992, y eso a su vez supuso violar el artículo 375 de la Constitución. Este último exige que todo proyecto de acto legislativo sea “aprobado” en el primer periodo por mayoría simple, y en el segundo que la “aprobación” se la imparta la mayoría absoluta de cada Cámara. La Constitución exige entonces que el proyecto de reforma sea aprobado, pero no de cualquier forma. El Congreso debe respetar otra serie de requisitos no expresamente previstos en el artículo 375 de la Carta, pero sí en el resto de la Constitución. Por ejemplo, el citado precepto no dice que el primer debate de proyectos de acto legislativo deba ser tramitado en primer debate por cada comisión permanente de cada Cámara, y por separado, pero el 142 Superior sí prevé que cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, “comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley” (énfasis añadido). La Corte, en sentencia C-387 de 1997, sostuvo que todo proyecto, para convertirse en acto legislativo, necesita agotar 8 debates, y por tanto “las sesiones conjuntas de las comisiones permanentes de las Cámaras no están constitucionalmente autorizadas”. [53] Los proyectos de acto legislativo deben entonces obtener “aprobación”, como dice el artículo 375 de la Carta, dentro del marco de todas las demás normas constitucionales igualmente aplicables al trámite de las reformas.

5. Entre los principios sustantivos del procedimiento de aprobación de reformas se encuentran los de publicidad, libre e igual participación, y pluralismo (CP arts 1, 2, 13, 40). La prohibición de sesiones simultáneas busca salvaguardar para el procedimiento legislativo la vigencia de dichos principios, por ser fundamentales para la democracia, y en consecuencia adelantar sesiones contraviniendo ese precepto implica entonces conculcarlos (CP arts 1, 2 y 40). Todo congresista tiene igual derecho que sus pares a asistir y participar activamente en las sesiones de su Comisión y de Plenaria. Como no pueden concurrir a ambas al tiempo, la simultaneidad de las mismas afecta su derecho a igual participación. La falta de participación de un congresista afecta además la conformación plural del Congreso en cada reunión institucional. El pluralismo, en el ámbito parlamentario, es el reconocimiento del valor que tiene para la democracia la posibilidad institucional de cada congresista de asistir a toda sesión de su Comisión y de Plenaria. Los miembros del Congreso tienen aparte no sólo el derecho sino también el deber de acudir a cada sesión de su Comisión y de Plenaria (Ley 5 art 268.1). Pueden incluso perder su investidura cuando no lo hagan, en los términos de la Constitución (CP art 183 num 2). La simultánea reunión de

Plenaria y Comisión de una Cámara desconoce en suma el derecho a igual y libre participación, el pluralismo en cada reunión institucional del Congreso, e impide o dificulta el cumplimiento de sus más altos deberes. Esto, que lo sostiene también la ponencia, lo comparto plenamente.

6. A lo cual hay que agregar que la suspensión del debate ante la simultaneidad de sesiones tiene un sentido de protección adicional en el contexto de una democracia participativa. No es entonces sólo una salvaguardia de los derechos de participación de los representantes (indirecta de los representados). No es un control exclusivo sobre el funcionamiento de la democracia representativa. Busca ante todo asegurar mayores y mejores oportunidades de control ciudadano directo sobre el procedimiento de aprobación de reformas en el Congreso, como una forma de garantizar el funcionamiento de la democracia participativa que se manifiesta en el control político sobre los representantes (CP art 40). El diseño del procedimiento de reforma constitucional mediante acto legislativo revela una preocupación del Constituyente porque el Congreso expida los actos reformativos con intervalos perentorios de pausa (CP art 375). A diferencia de lo requerido para expedir una ley, que exige cuatro debates, para promulgar un acto legislativo se necesita el doble; es decir, ocho debates, cuatro en comisiones y cuatro en plenarios. La aprobación se debe dar además en dos períodos ordinarios y consecutivos, en la mitad de los cuales el Congreso entra en receso o sesiona de forma extraordinaria sobre otras materias (CP art 138). La interpretación constitucional no consiste simplemente en contraerse a la superficie del detalle literal de estos requerimientos, sino también en preguntarse por sus fundamentos y finalidades para determinar sus alcances.

7. Los actos legislativos deben tener ocho debates, no como una exigencia procedimental ausente de propósitos, sino como una forma de garantizar mayores espacios de reflexión y deliberación parlamentaria, lo cual se traduce a su vez en más oportunidades de discusión y de control ciudadano sobre el contenido y el proceso de aprobación de la reforma. La tramitación del acto debe surtirse en dos períodos ordinarios, entre los cuales ha de haber receso o sesiones extraordinarias dedicadas a otras materias, con el fin de asegurar al menos una fase de enfriamiento de las discusiones, necesaria para propiciar la reflexión y maduración de las conclusiones obtenidas tras los debates, y el acercamiento a la percepción política de la ciudadanía. El constitucionalismo colombiano ha sido consciente de la importancia de controlar los actos legislativos teniendo en mente esos fundamentos y finalidades, y por eso en la jurisprudencia se ha llegado a declarar inexecutable uno de tales actos (AL 2 de 1977), fundándose para ello parcialmente en que el Congreso había reducido tiempos, etapas, oportunidades de pausa y espacios o momentos de enfriamiento antes previstos para la reforma constitucional, con el fin o efecto de hacer esta última más expedita. En sentencia del 5 de mayo de 1978, la Corte Suprema declaró inexecutable por primera vez un acto legislativo, tras constatar -entre otras- que por virtud suya el Congreso había creado sin competencia un trámite de reforma constitucional adicional, menos gravoso que el previsto con anterioridad, el cual no respetaba los “procedimientos pausados y propicios a la reflexión serena indispensable en la controversia de los temas de suma trascendencia implicados en la reforma del Estatuto Mayor”. [54]

8. Esta propiedad democrática del procedimiento gravoso de reforma constitucional está a la base del valor supremo que llegó a tener la ley en el Estado liberal de derecho. La amplia

legitimidad de la cual gozaron las leyes durante el siglo XIX y buena parte del XX se ha llegado a atribuir no sólo a quien las expedía, y a las virtudes del resultado final, sino también al procedimiento gravoso y pausado de su elaboración.[55] El tributo que el constitucionalismo les llegó a rendir a las leyes –se ha dicho– se debió en parte a la sabia lentitud ('sage lenteur') de los legisladores.[56] Si esa dignidad no es hoy esperable de la ley, es al menos razonable sostener que definitivamente debe serlo de los actos legislativos en la actual regulación constitucional (CP art 375).[57] Al introducir modificaciones sobre los compromisos fundamentales de la comunidad, los actos legislativos deben ser fruto de elaboración sujeta a amplios periodos de debate, integrados –conforme lo digan la Constitución y la ley– por oportunidades de pausa y espacios o momentos de enfriamiento que no sólo permitan a los representantes reflexionar sobre lo discutido y escuchar las opiniones ciudadanas, sino también que faciliten oportunidades reales de control ciudadano sobre un acontecimiento fundamental en su vida pública.

9. El control jurisdiccional de constitucionalidad de los actos legislativos en Colombia se contrae a la detección de vicios de procedimiento en su formación (CP art 241.1), y no versa sobre el contenido material de los mismos. Lo cual no significa que el contenido no importe, sino que queda exento de control jurisdiccional. Puede entonces haber un control de otro orden, político por ejemplo y de origen ciudadano. Las competencias de control jurisdiccional sobre las reformas constitucionales, al estar limitadas únicamente al procedimiento de formación de los actos, hacen sin embargo que resulte todavía más imperativo pensarlas como un ejercicio de celoso escrutinio sobre el cumplimiento de –entre otros– los principios y reglas que definen tiempos de pausa, de interrupción y detención del debate, en cuanto de ese modo se maximizan las oportunidades de participación ciudadana en el control político sobre el contenido de las reformas. Un control constitucional sobre el procedimiento de reforma constitucional, que guarde estrictamente estos aspectos, tiene valor indudable para una sociedad comprometida constitucionalmente con la convivencia pacífica, democrática y en libertad. Un procedimiento que respete esos tiempos impide que la reforma se sustraiga al control de la opinión pública, que se instauren en la Constitución por sorpresa contenidos contrarios a la democracia, la paz o la libertad, e incluso contribuye a desactivar –en las fases de enfriamiento– emociones facciosas en los partidos o movimientos que intervienen en su creación.[58]

Fecha ut supra

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-740/13

REFORMA DE NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN FUERO PENAL MILITAR EN ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2012-Inexistencia de vicio que afecte la validez de sesión de Cámara en quinto debate al proyecto de ley (Salvamento de voto)

REFORMA DE NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN FUERO PENAL MILITAR EN ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2012-Ausencia de argumentación sobre la relevancia constitucional de la supuesta irregularidad de trámite (Salvamento de voto)

PROCESO FORMATIVO DEL ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2012-Propensión al subjetivismo axiológico con desconocimiento de reglas jurídicas constitucionales y orgánicas (Salvamento de voto)

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACTO LEGISLATIVO-No puede erigirse en forma de censura de la libertad de expresión política, a título de control subjetivo de “la calidad del debate parlamentario” (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del artículo 3 del Acto Legislativo 2 de 2012, “por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia”.

Discrepo de la decisión de declarar inexecutable el Acto Legislativo 2 de 2012, por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política.

La ratio decidendi del fallo de inexecutable formal del Acto Legislativo que regula el fuero militar -tal como se desprende de lo aprobado en Sala y se consignó en el comunicado de la Corte Constitucional-, consistió en lo siguiente: (i) desconocimiento de la “previsión de simultaneidad” entre la sesión de la comisión primera y la sesión plenaria de la cámara - artículos 83 y 93, Ley 5/92-; (ii) afectación de “principios sustanciales del procedimiento de enmienda constitucional”, específicamente, “pluralismo, transparencia y respeto de las minorías” y, en suma, del “principio democrático”, en virtud del apremio que a su juicio impactó “la calidad del debate parlamentario”.

Las razones de mi apartamiento de la decisión mayoritaria son las que a continuación expreso:

1. Inexistencia de vicio que afecte la validez de la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes -quinto debate al proyecto de Acto Legislativo-.

1.1. Para la configuración de un vicio procedimental basado en la simultaneidad de las sesiones de la comisión constitucional permanente y de la plenaria de la misma Cámara, según lo previsto en el artículo 93 de la Ley 5 de 1992, es menester que se hayan superpuesto total o parcialmente, es decir, (i) que ambas sesiones hayan empezado y (ii) que hayan coincidido en el tiempo al menos por un instante.

1.2. La propia decisión mayoritaria vacila en la determinación del supuesto fáctico, al admitir, a falta de plena certeza sobre la simultaneidad de las sesiones, “al menos inminencia de la sesión plenaria”, lo que desvirtúa la mínima coincidencia temporal de las mismas.

1.3. El inicio de las sesiones no es tema conjetural librado al parecer de los jueces constitucionales: está precisamente definido en el artículo 91 de la Ley 5/92 -reglamento del Congreso-: "Iniciación de la sesión. Verificado el quórum, el presidente de cada corporación declarará abierta la sesión (...)". Así, antes de la conformación del quórum deliberatorio, no existía sesión, imposibilitándose cualquier situación de simultaneidad.

2. Ausencia de argumentación sobre la relevancia constitucional de la supuesta irregularidad de trámite.

Este tribunal de manera pacífica y reiterada, incluso en esta sentencia, ha sostenido que las reformas a la Constitución sólo pueden ser declaradas inexecutable por la violación de los requisitos previstos en el Título XIII de la Constitución y, conforme a una interpretación sistemática; también por el desconocimiento de adicionales requisitos previstos en otros títulos de la Constitución que sean aplicables a su proceso de formación. A estos parámetros de control la Corte ha agregado, en lo que no sea incompatible con las regulaciones constitucionales, las reglas orgánicas sobre el proceso legislativo ordinario, conforme a lo previsto en el artículo 227 de la Ley 5 de 1992. Aún en el evento de aceptar, en gracia de discusión, que hubiese se hubiese quebrantado la prohibición del artículo 93 de la Ley 5 de 1992, no está clara ni justificada de manera suficiente la conclusión de que de esta circunstancia surge la invalidez de la sesión de la comisión, que había iniciado antes y había transcurrido de manera regular y válida, y mucho menos la inexecutable del Acto Legislativo 2 de 2012.

3. La propensión al subjetivismo axiológico con desconocimiento de reglas jurídicas constitucionales y orgánicas.

Si bien la Constitución contiene valores, principios y reglas, que deben ser apreciados, ponderados e interpretados por el tribunal constitucional, esto no autoriza en modo alguno a desconocer el mandato y el contenido objetivo de las reglas aplicables al proceso de formación de las reformas constitucionales, so pretexto de una visión subjetiva de los valores y de los principios. No se puede pasar de advertir que "existe claridad sobre el hecho de que la sesión plenaria no comenzó antes de que los miembros de la Comisión Primera hubieran finalizado la suya", a afirmar que existe un vicio insubsanable en el proceso de formación del Acto Legislativo, porque las condiciones en que se desarrolló la deliberación de la comisión fueron "poco propicias".

4. El juicio de constitucionalidad no puede erigirse en una forma de censura de la libertad de expresión política, a título de control subjetivo de "la calidad del debate parlamentario".

Juzgar la validez de las sesiones, como hace la mayoría, acudiendo a un parámetro de control basado en la "calidad del debate", constituye una forma de adelantamiento del juicio de constitucionalidad ajeno a la atribución normativa y una interferencia en el desarrollo de la actividad de representación parlamentaria, propia de la democracia representativa. Y se corre con ello el riesgo de incurrir, involuntariamente, en una forma de censura de la libre expresión política del Pueblo.

Respetuosamente,

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

A LA SENTENCIA C-740/13

REFORMA DE NORMAS CONSTITUCIONALES QUE REGULAN FUERO PENAL MILITAR EN ACTO LEGISLATIVO 02 DE 2012-Inexistencia de simultaneidad en el trámite (Salvamento de voto)

SIMULTANEIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

ACTO LEGISLATIVO-Insuficiencia de la simultaneidad para declarar la inconstitucionalidad (Salvamento de voto)

IMPOSIBILIDAD DE SIMULTANEIDAD DE LOS DEBATES-No se encuentra en la Constitución por lo cual convertirlo en vicio de forma constituye una atribución de facultades exclusivas del constituyente que no puede adjudicarse a la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-9552

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2012 “por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia”.

Actor: Iván Cepeda Castro y otros

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, me permito salvar el voto respecto a la sentencia C - 740 de 2013, por cuanto considero que no existió simultaneidad ni se afectó la calidad del debate del Acto Legislativo 02 de 2012, por las siguientes razones:

1. Inexistencia de simultaneidad

En el proceso de constitucionalidad se demostró que no existió simultaneidad en el trámite

del Acto Legislativo 02 de 2012 “por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia” por los siguientes motivos:

1.1. En primer lugar, no existió simultaneidad, pues si se consulta el Acta 15 del 26 de septiembre de 2012 de la Comisión Primera Constitucional Permanente, publicada en la gaceta 785 de 2012 se puede observar claramente que después de la votación a través de la cual se aprobó el proyecto en la Comisión primera todavía no se había dado inicio a la sesión en la Plenaria porque el señor Presidente no ha dado apertura a la misma:

“Cierre por favor Presidente.

Presidente:

Cierre la votación señor Secretario e infórmele a la Comisión el resultado.

Secretario:

Presidente han votado veintinueve (29) honorables Representantes, veintisiete (27) lo han hecho por el sí, dos (2) por el no, en consecuencia el título y la pregunta de ¿si quiere la Comisión que este proyecto pase a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes? ha sido aprobada con la mayoría exigidas en la Constitución y la ley para los proyectos de acto legislativo en segunda vuelta.

Presidente:

Quiero dejar una constancia antes de levantar la sesión y es que aunque ya se abrió el registro en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, la sesión formalmente no se ha iniciado porque el señor Presidente no ha dado apertura a la misma, o sea hay total tranquilidad frente a esa observación que algunos nos han venido haciendo. El doctor Alfonso Prada ha pedido el uso de la palabra y les pido el favor que esperemos unos minuticos al señor Ministro, quiere dirigirse a la Comisión y a los medios de comunicación, en cinco minuticos. Ponentes para segundo debate, en segunda vuelta, los mismos ponentes que venían haciéndolo hasta la sesión del día de hoy”.

De esta manera, es claro que los propios miembros de la Comisión Primera tenían confianza absoluta de que no se estaba dando simultáneamente el debate de este proyecto en la plenaria de la Cámara de Representantes.

1.2. En segundo lugar, la ponencia solamente presume la simultaneidad de las sesiones con base en indicios, pero no tiene ninguna prueba categórica ni directa para demostrar que las sesiones se dieron al mismo tiempo:

1.2.1. El primer indicio citado es que el día anterior no se alcanzó a discutir en plenaria el Proyecto de Acto Legislativo del fuero penal militar, lo cual no indica nada.

1.2.2. El segundo indicio es que el Proyecto de Acto Legislativo era el único punto del orden del día, lo cual no demuestra nada, pues la sesión inició en la tarde y está demostrado que tardó mucho tiempo en comenzar.

1.2.3. El tercer indicio es que a las 2 p.m. restaban las intervenciones de al menos cuatro representantes de los presentes además de la votación propuesta, lo cual no demuestra la simultaneidad pues la cesión de la plenaria se inició a las 4:11 p.m., tiempo más que suficiente para que se presente cuatro (4) intervenciones y la votación.

1.2.4. El cuarto indicio es que antes de que se cerrara el debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el Presidente de la misma señaló que ya se había iniciado el registro en la plenaria, lo cual tampoco demuestra que se haya iniciado la sesión y además omite señalar que en la misma constancia el Presidente de la Cámara de Representantes dio tranquilidad a los asistentes señalando que no se había instalado el debate en la plenaria:

“Quiero dejar una constancia antes de levantar la sesión y es que aunque ya se abrió el registro en la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, la sesión formalmente no se ha iniciado porque el señor Presidente no ha dado apertura a la misma, o sea hay total tranquilidad frente a esa observación que algunos nos han venido haciendo”.

1.2.5. En quinto lugar, se menciona que en la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes se estudiaron y aprobaron 5 proyectos de ley y se hizo un debate de control político, lo cual tampoco demuestra nada, pues la sesión duró de 4:11 a 10:30 p.m., es decir, tardó más de 6 horas, tiempo suficiente para esos debates.

1.2.6. Finalmente se menciona que el representante Wilson Neber Arias Castillo señaló que a petición suya el registro en la plenaria de la Cámara de Representantes se abrió antes de que terminara el debate en la Comisión Primera, afirmación que, o demuestra que este representante buscaba que se presentaran ambos debates al mismo tiempo o es mentira, teniendo en cuenta lo señalado por el Presidente de la Comisión Primera:

“Finalmente señor Presidente quiero hacer una constancia muy breve, el día 26 septiembre cuando se discutía en Comisión Primera este Acto Legislativo vine a la Plenaria y a las 3:32 logré después de no pocos esfuerzos para dirigirme el Secretario General entonces presentes que se abriera el registro, quiero hacer constar señor Presidente a esa hora estaba sesionando todavía la Comisión Primera aprobando este proyecto de Acto Legislativo, le notifiqué de ello a usted, a la Plenaria ya que en mi opinión vicia el proyecto mismo, muy a pesar de que la respuesta del Secretario cuando se pide la constancia por parte del doctor Germán Navas se cuida, decir que solo hasta las 4:16 se conformó el quórum y se declaró abierta la sesión Plenaria y yo quiero anticipar mi interpretación sobre el tema, señor Presidente desde el preciso instante en que se abre el registro debe suspenderse la labor de las Comisiones por cuanto o si no, no tendría objeto el intento de conformar un quórum de liberatorio y estimo por tanto Presidente y lo dejo constar para fines posteriores desde luego esta circunstancia que se presentó el día 26 septiembre del presente año. Muchas gracias señor Presidente”.

## 2. La novedad del argumento de la simultaneidad

La Corte Constitucional ha venido construyendo una línea jurisprudencial sobre el control material de constitucionalidad en la cual no había señalado que la simultaneidad del trámite fuera un vicio:

2.1. La Sentencia C - 179 de 1994[59] estudió los requisitos formales del trámite legislativo, entre los cuales menciona el respeto de los términos que “deben transcurrir entre cada uno de los debates en comisiones y en plenarios”.

2.2. La Sentencia C - 089 de 1994[60] verificó si el proyecto había sido debidamente publicado en la Gaceta, si las Comisiones y Plenarios de Cámara y Senado efectivamente sesionaron, mencionando las fechas de cada uno de los debates surtidos y las votaciones que tuvieron lugar. Luego, estudió lo referente al tema de la mayoría absoluta, así como las publicaciones en la Gaceta, las aprobaciones de las diferentes ponencias, y las efectivas sumisiones a debate del proyecto. En este sentido, no se analizó cómo se había llevado a cabo los debates, en cuanto a calidad, ni si en algún momento se dio simultaneidad de debates de comisión y plenaria.

2.3. La Sentencia C-393 de 2000[61] en cuanto a los debates hizo alusión a las fechas de cada uno, al número de senadores y representantes que acudieron, a la efectiva existencia de los informes de ponencia, a las mayorías, al quórum decisorio, y al número de votos depositados a favor y en contra. Sin embargo, nunca se realizó análisis de lo atinente a la calidad del debate ni a simultaneidad.

2.4. La Sentencia C-371 de 2000[62] sólo hizo alusión a la fecha de publicación del texto del proyecto de Ley en los debates, la fecha de aprobación del mismo en comisión y plenaria y la publicación en la Gaceta. Asimismo, se estudió la votación por mayoría.

2.5. La Sentencia C- 580 de 2001[63] señaló que el proyecto de ley objetado debió cumplir con el trámite de Ley Estatutaria en una sola legislatura, dado que la materia desarrollada - los organismos de acción comunal - se encuentra sujeta a la reserva de esta tipología normativa, por referirse a uno de los mecanismos de participación ciudadana.

2.6. La Sentencia C- 169 de 2001[64] mencionó lo atinente a la Comisión accidental de Conciliación, y su aprobación de las modificaciones al proyecto, como el hecho de que sus actuaciones hubieran respetado las atribuciones previstas. Con el examen de lo citado, la Corte pudo concluir, sin referirse al tema de la simultaneidad y sin pronunciarse sobre la calidad del debate, que el proyecto cumplía con los requisitos de forma.

2.7. La Sentencia C- 179 de 2002[65] realizó ciertas consideraciones especiales respecto del modo de votación con el que se aprobó el proyecto. Adicionalmente se dedicó a examinar la importancia de la publicación del proyecto en la Gaceta, como elemento esencial del trámite. Para concluir el estudio de forma, esta Corporación manifestó que efectivamente se cumplió con los requisitos procedimentales, sin haber hecho referencia a lo atinente a la calidad del debate, ni a una posible simultaneidad del mismo.

2.8. La Sentencia C-688 de 2002[66] explicó el trámite en la Comisión de Conciliación y en una sola legislatura, así como también a lo referente a la votación por mayorías absolutas. En ningún momento se examinó lo relacionado con simultaneidad de los debates ni calidad de los mismos.

2.9. La Sentencia C-292 de 2003[67] mencionó las fechas de los debates, revisando que

las ponencias hubieran sido aprobadas. También se hizo referencia a la facultad de introducir modificaciones y se mencionaron los principios de identidad y consecutividad. No se evaluó en ningún momento el tema de calidad del debate ni el de simultaneidad.

2.10. La Sentencia C-307 de 2004[68] se refirió al tránsito del proyecto en cuanto a que entre el primer y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a 8 días, y entre la aprobación de una Cámara y la iniciación en la otra, deben transcurrir por lo menos 15 días. Habiendo mencionado lo anterior, esta Corporación constató que el proyecto respetó los términos que deben mediar entre los distintos debates que debe sufrir el proyecto. Esta sentencia señala expresamente que el control de constitucionalidad no comprende la calidad, ni la suficiencia, ni los argumentos esgrimidos.

2.12. La Sentencia C- 238 de 2006[70] comprobó el cumplimiento de los principios de unidad de materia y consecutividad. Finalmente, se examinó el correcto trámite de inclusión de las modificaciones. En esta ocasión, tampoco se analizó nada referente a la calidad del debate ni a la simultaneidad del mismo.

2.13. La Sentencia C-187 de 2006[71] verificó que se haya realizado la debida la publicación y presentación del proyecto de Ley Estatutaria, así como la discusión y aprobación del mismo en las fechas señaladas previamente. Se analizó también lo atinente a la Comisión Accidental de Conciliación en cuanto a que lo conciliado hubiera sido aprobado con el quórum constitucional requerido. Finalmente, se estudió el cumplimiento de fechas y la publicación definitiva del texto conciliado, así como la exigencia de una única legislatura para el trámite.

2.14. La Sentencia C- 238 de 2006[72] determinó que efectivamente el proyecto hubiera sido sometido a votación en la oportunidad anunciada y que el trámite se hubiera realizado en el curso de una sola legislatura. Finalmente, se estudió lo atinente al respecto de los principios de identidad relativa y consecutividad y al requisito consistente en que los proyectos de Ley Estatutaria deben haber surtido el trámite de revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional. Además de lo enunciado, no se realizó análisis de simultaneidad o de calidad del debate.

2.15. La Sentencia C-929 de 2006[73] señala que el control de constitucionalidad no incluye el juzgamiento de calidad y suficiencia del debate.

2.16. La Sentencia C- 507 de 2007[74] se dedicó, de manera especial, a analizar la observancia de lo siguiente: (i) la aprobación del proyecto en todos los debates con la mayoría exigida, (ii) el transcurso de los plazos establecidos entre los debates, (iii) la exigencia sobre el anuncio previo acerca de que el proyecto será sometido a consideración y votación, (iv) el trámite en una sola legislatura y; (v) la observancia de la unidad de materia, de la identidad y de la consecutividad. En ningún momento de la revisión se hizo referencia a simultaneidad o calidad del debate.

2.17. La Sentencia C- 1011 de 2008[75] se refiere al trámite legislativo de subsanación que tuvo lugar y hace especial referencia a los siguientes temas: (i) la publicación del proyecto antes de darle curso en la Comisión respectiva, (ii) el anuncio previo a la discusión y aprobación, (iii) el cumplimiento de pautas del debate, (iv) la aprobación en una sola

legislatura y, (v) el cumplimiento de los requisitos de unidad de materia, consecutividad e identidad. No se realizó referencia alguna a simultaneidad ni a la calidad del debate.

2.18. La Sentencia C- 713 de 2008[76] examinó el cumplimiento de los principios de reserva de ley estatutaria, unidad de materia, consecutividad e identidad flexible. La Corte concluye que no observa ningún vicio de forma en el presente proyecto, sin haberse manifestado acerca de la simultaneidad o la calidad del debate.

2.19. La Sentencia C-490 de 2011[77] revisó el cabal cumplimiento de las pautas de los debates, del anuncio previo a la votación, aprobación en una sola legislatura, y de los requisitos de consecutividad, identidad flexible, unidad de materia. Finalmente, se concluyó que el proyecto cumplía con los requisitos formales, y en ningún momento se hizo alusión a simultaneidad ni a la calidad del debate.

2.20. La Sentencia C - 748 de 2011[78] hizo alusión al cumplimiento de los términos para la iniciación de los cuatro debates y de los principios de consecutividad e identidad flexible, para concluir que, en general, la aprobación del proyecto cumplió con los requisitos constitucionales previstos. Todo lo anterior, sin hacer referencia a la posible simultaneidad ni a la calidad del debate.

2.21. La Sentencia C - 765 de 2012[79] verificó que se haya tratado de una votación nominal pública y que se hayan respetado los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, así como la eventual obligatoriedad de la consulta previa. Con los elementos estudiados, la Corte concluye que el proyecto cumplió satisfactoriamente todas las diligencias previstas en la Constitución. Una vez más, puede afirmarse que no se hizo referencia ni a la calidad del debate, ni a la posible simultaneidad.

3. La insuficiencia de la simultaneidad para declarar la inconstitucionalidad de un acto legislativo

Como ya se demostró nunca antes la Corte Constitucionalidad había reconocido que la simultaneidad de los debates pudiera constituir un vicio de forma de tal magnitud que pudiera afectar causar la inconstitucionalidad de una ley o de un acto legislativo. En esta sentencia la Corte convierte una mera infracción de dos normas del reglamento del congreso (artículos 83 y 93) en un vicio con la entidad ocasionar la inconstitucionalidad de una reforma a la Carta Política, lo cual desconoce la primacía de la Constitución y el principio democrático por las siguientes razones:

3.1. En primer lugar, la imposibilidad de simultaneidad de los debates no está mencionada dentro de la Constitución, por lo cual convertirlo en un vicio de forma constituye una atribución de facultades exclusivas del constituyente que no puede adjudicarse la Corte Constitucional.

3.2. En segundo lugar, no es cierto que la simultaneidad de dos (2) debates afecte por sí misma la calidad del debate o el principio democrático de ambos, pues la presencia de los congresistas se verifica a través del quórum y si en el primer debate el mismo se cumple no se afecta en ningún momento el curso del debate:

3.2.1. El trámite del quinto debate del fuero penal militar demuestra precisamente esta situación, pues durante todo el debate se configuró el quórum y se presentó una amplia discusión. Si se consulta el acta 16 del 26 de septiembre de 2012 se puede observar que el debate tuvo una duración de casi 6 horas y que hubo intervenciones extensas de fondo sobre el proyecto de los Representantes Hugo Orlando Velásquez Jaramillo, Béner León Zambrano Erazo, Carlos Germán Navas Talero, Pablo Enrique Salamanca Cortés, Óscar Fernando Bravo Realpe, Efraín Antonio Torres Monsalvo, Fernando de la Peña Márquez, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Juan Carlos Salazar Uribe, Hernando Alfonso Prada Gil, Orlando Velandia Sepúlveda, Heriberto Sanabria Astudillo, Camilo Andrés Abril Jaimes, Miguel Gómez Martínez, Iván Cepeda Castro, Alfredo Bocanegra Varón, Rosmery Martínez Rosales, Alfredo Rafael De Luque Zuleta, Germán Varón Cotrino, Henry Humberto Arcila Moncada, Carlos Edward Osorio Aguiar y Rubén Darío Rodríguez Góngora, las cuales pueden ser consultadas en la Gaceta 785 de 2012.

3.2.2. Afirmar que no hubo discusión suficiente cuando durante casi 6 horas intervinieron 22 de los 29 Representantes a la Cámara presentes en el debate de un proyecto que para ese momento tenía solamente 5 artículos no tiene ninguna justificación. Esta situación también se puede verificar en el video de la sesión de la Comisión Primera, en el cual se encuentran todas estas intervenciones del proyecto y se pueden apreciar en especial las exposiciones de varios de los demandantes, quienes de ninguna manera podrían afirmar que no hubo debate.

3.2.3. En este sentido, podría llegar a decirse que de reconocerse simultaneidad el debate afectado sería el llevado a cabo en la plenaria, pero no el de la comisión, pues el mismo claramente tuvo un amplio debate. Sin embargo, debe destacarse que esta Corporación ya declaró constitucional uno de los proyectos que se debatieron en la tarde del 26 de septiembre de 2012 en la plenaria de la Cámara de Representantes, concretamente la "Convención sobre el Estatuto de los Apátridas" (ley 1588 de 2012) a través de la Sentencia C - 622 de 2013, en la cual señaló que no existieron vicios de trámite y que el procedimiento se surtió de acuerdo a las normas constitucionales:

"Examinado el trámite surtido por el proyecto que culminó en la expedición de la Ley 1588 de 2012, la Corte concluyó que cumplía a cabalidad con los requisitos, etapas y procedimiento previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, en particular, en lo relacionado con (i) la realización de los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; (ii) publicación oportuna del proyecto de ley y de las ponencias para cada debate; (iii) avisos previos a cada votación; (iv) cumplimiento de los términos que deben mediar entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes y (v) su trámite no excedió el límite de dos legislaturas establecido en la Constitución".

3.3. Finalmente, considero que lo que sí afecta el principio democrático es la conversión de meras infracciones de trámite contempladas en un reglamento en vicios de forma con la entidad de afectar la constitucionalidad de un acto legislativo, el cual valga decir requiere la aprobación en 8 debates, por lo cual la presencia de un presunto vicio en unos minutos de uno de ellos no puede afectar una decisión muy importante para el Estado colombiano como era el fuero penal militar.

#### 4. La posibilidad de subsanar el presunto vicio de trámite

4.1. El principio de instrumentalidad de las formas ha permitido que en numerosas ocasiones, la Corte Constitucional haya permitido que se subsanen vicios devolviendo los proyectos al Congreso de la República para que se les de trámite desde el momento en el cual se presentó el vicio de forma, tal como se ha reconocido en numerosas providencias de esta Corporación como el A - 081 de 2008, el A - 118 de 2013, el A 171 de 2009, el A - 267 de 2009, el A - 053 de 2010, el A - 127 de 2010 y el A 206 de 2010.

4.2. Teniendo en cuenta que el presunto vicio se presentó solamente en el quinto debate, lo más coherente hubiera sido permitir al Congreso de la República que lo subsanara, dando validez a los primeros cuatro debates, frente a los cuales la ponencia no reconoce ninguna irregularidad y darle la oportunidad al legislativo para que adelantara la segunda vuelta.

Sin embargo, esta posibilidad se niega en la sentencia con la simple consideración de que el vicio es muy grave, situación que no comparto, pues el presunto vicio de la simultaneidad en nada afectaría los debates de la primera ronda.

Por lo anterior, considero que aún en el caso de que se llegara a considerar que existía un vicio, el mismo podía ser subsanado mediante la realización de los debates de la segunda vuelta.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

[1] Ley 5ª de 1992.

[2] Artículo 80 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 9º de la Ley 974 de 2005.

[3] Proyecto de ley sobre reforma tributaria. Mensaje de urgencia presentado el 5 de octubre de 2012.

[4] Esto es, a más tardar el 5 de noviembre de 2012.

[5] En este caso se trataba del proyecto sobre la implementación de acuerdos adquiridos dentro del marco del Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre Colombia y los Estados Unidos de América, luego aprobado como Ley 1520 de 2012. El mensaje de urgencia e insistencia en relación con este trámite habría sido radicado el 20 de marzo de 2012.

[6] Durante el tercer y cuarto debate, con los que concluyó la primera vuelta.

[7] Primero de la segunda vuelta.

[8] Segundo de la segunda vuelta.

[9] Citó las sentencias C-072 de 1995 y C-1040 de 2005.

[10] Segundo y quinto debates, sesiones de los días 17 de abril y 26 de septiembre, ambos

de 2012.

[11] De la cual incorpora una transcripción parcial.

[13] Sobre este tema cita las sentencias C-072 de 1995 y C-1040 de 2005.

[14] Cfr. entre muchas otras, la sentencia C-141 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[15] Sobre la aplicación de este principio respecto de la elaboración de las leyes, ver entre otras las sentencias C-737 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet), C-473 de 2004 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-131 de 2009 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-076 de 2012 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto). Frente al trámite de reformas constitucionales, ver los fallos C-1039 de 2004 (M. P. Álvaro Tafur Galvis), C-1040 y C-1041 de 2005 (varios ponentes), C-040 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-106 de 2013 (M. P. Alexei Julio Estrada).

[16] Por ejemplo la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, aún vigente, podría ser considerada como extremadamente rígida, por cuanto además de amplias mayorías requiere la posterior aprobación de  $\frac{3}{4}$  partes de los Estados que conforman la Unión, lo que ha causado el fracaso de un gran número de estas iniciativas. Por su parte, la Constitución española de 1978 contempla situaciones en las que se requiere que después de que la reforma es aprobada por las Cortes Generales, éstas se disuelvan de manera inmediata y se llame a nuevas elecciones, después de lo cual la reforma debe ser también aprobada por mayoría de dos tercios por las nuevas Cortes, todo lo cual añade considerable dificultad al logro de tales reformas. Por último, también era mucho más rígida la Constitución vigente en Colombia hasta 1991, cuyo artículo 218 preveía un solo mecanismo de reforma, a través del Congreso de la República, en dos distintas legislaturas anuales.

[17] Sobre este tema ver, entre muchas otras, las sentencias C-222 de 1997 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), C-543 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-313 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-816 de 2004 (M. P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), C-277 de 2007 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-040 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). Ver también, en lo relacionado con leyes que convocan referendos constitucionales, los fallos C-141 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-397 de 2010 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez).

[18] “ Ver, entre otros, el texto ya clásico de Alf Ross. ‘Sobre la auto-referencia y un difícil problema de derecho constitucional’ en El concepto de validez y otros ensayos. México: Fontanamara, 1991, pp 52 y ss. Igualmente ver Pedro de Vega. La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente. Madrid: Tecnos 1991, pp 2874 y ss; e Ignacio de Otto. Derecho constitucional. Barcelona: Ariel, 1991. p 63 y ss.”

[19] Sentencia C-1056 de 2012 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

[20] Con salvamento de voto de los Magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alexei Julio Estrada.

[21] Ver sobre este tema, entre otras, las sentencias C-222 de 1997 (M. P. José Gregorio

Hernández Galindo), C-387 de 1997 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-543 de 1998 (M. P. Carlos Gaviria Díaz), C-372 de 2004 (M. P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-668 de 2004 (M. P. Alfredo Beltrán Sierra). Entre los más recientes ver también los fallos C-040 de 2010 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva) y C-294 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).

[22] Cfr. los artículos 103, 114, 155 y 237 de la Constitución.

[23] Artículo 142.

[24] Artículos 103 y 152 letra d).

[25] Artículo 241, numerales 1° y 2°.

[26] Artículos 219 a 227 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

[27] Las previstas en el artículo 375 y en los demás citados a manera de ejemplo en las notas 23 a 25 anteriores.

[28] Artículos 157 y siguientes del texto constitucional y artículos 139 a 217 de la Ley 5ª de 1992 sobre el procedimiento legislativo, y en lo pertinente, los artículos 68 a 138 sobre el régimen de las sesiones del Congreso.

[29] Sobre la aplicación de las leyes orgánicas y en particular el Reglamento del Congreso como parámetro de constitucionalidad, ver entre muchas otras las sentencias C-208 de 2005 y C-238 de 2010.

[30] Ver sobre este particular la ya citada sentencia C-816 de 2004 (Ms. Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), y entre las decisiones más recientes, el fallo C-294 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).

[31] Esta última frase es tomada del entonces reciente fallo C-551 de 2003 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet).

[32] Ver a este respecto, entre otras, las sentencias C-277 de 2007 y C-332 de 2012 (en ambas M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[33] Aprobación en sexto debate (segundo de la segunda vuelta) por la plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2012.

[34] La aprobación de este proyecto en sus tres últimos debates (segundo, tercero y cuarto de la segunda vuelta y en la conciliación cumplida al término de ésta) tuvo lugar después de que el Presidente de la República enviara mensaje de urgencia respecto del proyecto de ley de Reforma Tributaria el 5 de octubre de 2012, y antes de que éste fuera aprobado el 20 de diciembre del mismo año. De igual manera, la aprobación en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes tuvo lugar después de presentarse el 20 de marzo de 2012 mensaje de urgencia y de insistencia respecto de un proyecto de ley de implementación de acuerdos comerciales con los Estados Unidos de América, y antes de que éste fuera aprobado el 10 de abril del mismo año.

[35] Este problema habría afectado el trámite de las sesiones en las que este proyecto se aprobó en segundo y quinto debates, el 17 de abril de 2012 en la plenaria de la Cámara de Representantes (en primera vuelta) y el 26 de septiembre del mismo año en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes (en segunda vuelta).

[36] Este aspecto puede comprobarse con la lectura del acta número 15, correspondiente a la sesión de la fecha de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, Gaceta 785 de noviembre 9 de 2012, página 49.

[37] De conformidad con el orden del día de la sesión plenaria citada para esta fecha, que fue adjuntado al proceso por remisión que hiciera el Secretario General de la Cámara de Representantes (cuaderno 3 folio 8), esta sesión se citó para las 2:00 p. m.

[38] Según lo certificó el Secretario General de la Cámara de Representantes (cuaderno 3, folio 1) y consta además en el acta 156 correspondiente a la sesión plenaria de la fecha, publicada en la Gaceta 15 de febrero 6 de 2013 (página 3), en esta reunión se abrió el registro a las 3:32 p. m., y la correspondiente sesión se inició a las 4:11 p.m

[39] Artículo 83, inciso 4º: “Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarios de la Cámara respectiva.” Artículo 93: “PROHIBICIÓN DE SESIONES SIMULTÁNEAS. Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarios, con las características que señala el presente Reglamento.”

[40] Artículo 268 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

[42] Según puede observarse en el acta 14, publicada en la Gaceta 910 del 10 de diciembre de 2012.

[43] Según se deduce del contenido de los artículos 83 y 112 del Reglamento del Congreso.

[44] Cfr. Gaceta 785 de 2012. Entre otros, el Representante Pablo Emilio Salamanca Cortés observó que era difícil “en la cortedad de diez minutos tratar de hacer una síntesis de los motivos que me llevaron a presentar esta ponencia” (se refería a su proposición de archivar el proyecto), página 14; el congresista Germán Navas Talero sostuvo que se sometía al lapso de veinte minutos pero se reservaba “el derecho de ampliar esto, porque tengo cantidades de recortes y de informaciones acá”, página 21; y el Representante Henry Humberto Arcila Moncada, dirigiéndose al Ministro de Defensa aludió a que quería “llamar la atención para que en su intervención, teniendo en cuenta el tiempo, que se aprieta cada vez más en la aprobación de este importante Acto Legislativo, usted haga referencia a la proposición que le he dado a conocer, obviamente con la seguridad de que la dejaría como constancia para que podamos andarle más rápido a este tema”, página 33.

[45] Se trata de los Representantes Oscar Fernando Bravo Realpe (4:03 p.m.), Fernando de la Peña Márquez (4:04 p.m.), Juan Carlos Salazar Uribe (4:07 p.m.), Miguel Gómez Martínez (4:11 p.m.) y Hugo Orlando Velásquez Jaramillo (4:11 p.m.), este último ponente del proyecto de Acto Legislativo sobre fuero penal militar).

[46] Cfr. Gaceta del Congreso número 111 de marzo 20 de 2013, página 38.

[47] Cfr. Gaceta del Congreso número 254 de abril 30 de 2013.

[48] Cfr. Gaceta del Congreso número 15 de febrero 6 de 2012.

[49] Por ejemplo, en relación con el trámite de leyes estatutarias pueden verse los autos A-081 de 2008 (M. P. Jaime Córdoba Triviño) y el reciente A-118 de 2013 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio). Frente a leyes aprobatorias de tratados internacionales ver, entre muchos más, autos A-267 de 2009 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), A-053 de 2010 (M. P. María Victoria Calle Correa), A-127 de 2010 (M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y A-206 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto).

[50] Una reflexión de este mismo tipo condujo a tener por no subsanado el vicio detectado en el caso resuelto mediante la citada sentencia C-816 de 2004, en el cual una votación en curso en la que presumiblemente no se obtendría la mayoría necesaria fue suspendida sin haber concluido, y al día siguiente se produjo una nueva votación en la que esa mayoría se alcanzó. En este caso la Corte consideró que la existencia de una votación posterior con votos suficientes, lejos de subsanar el vicio ocurrido, demostraba fehacientemente la razón por la cual la otra fue suspendida de manera irregular, que no era otra que el temor de no alcanzar la mayoría requerida.

[51] Contenido en la Ley Orgánica 5ª de 1992. Los artículos específicamente infringidos son el 83 y el 93.

[52] Sentencia C-473 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa. SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández). Luego reiterada, entre otras, en la sentencia C-1040 de 2005 MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafus Galvis, Clara Inés Vargas Hernández. AV Humberto Sierra Porto. SPV Jaime Córdoba Triviño y Humberto Sierra Porto. SV Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra).

[53] Sentencia C-387 de 1997 (MP Fabio Morón Díaz. SV Alejandro Martínez Caballero).

[54] Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 5 de mayo de 1978. (MP José María Velasco Guerrero). Gaceta Judicial Nro 2397. Tomo CLVII. P-105. En esa ocasión, la Corte Suprema advirtió que el acto legislativo entonces bajo control instauraba la posibilidad de introducir reformas de honda y extensa envergadura en la Constitución (ordenamiento administrativo del territorio y administración de justicia), mediante un procedimiento inferior al previsto hasta entonces para reforma la Constitución mediante acto legislativo.

[55] Rivero, Jean. Les libertés publiques. Tomo I / Les droits de l'homme. 4eme ed. Paris. Presses Universitaires de France. 1984. Pp. 146 y s

[56] García de Enterría, Eduardo. Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Madrid. Thomson. Civitas. 2006, pp. 48 y ss.

[57] García de Enterría, Eduardo. Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas. Citada.

- [58] Rivero, Jean. Les libertés publiques. citada, pp. 146 y s.
- [59] M.P. Carlos Gaviria Diaz.
- [60] M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- [61] M.P. Jose Gregorio Hernandez Galindo.
- [62] M.P. Carlos Gaviria Diaz.
- [63] M.P. Clara Ines Vargas Hernandez.
- [64] M.P. Carlos Gaviria Diaz.
- [65] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [66] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [67] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
- [68] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [69] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- [70] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [71] M.P. Clara Ines Vargas Hernandez.
- [72] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- [73] M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- [74] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- [75] M.P. Jaime Cordoba Triviño.
- [76] M.P. Clara Ines Vargas Hernandez.
- [77] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- [78] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- [79] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.