

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Adición de proyecto inicial

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de estructura de Registraduría y organización electoral

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Inclusión de Registraduría y organización electoral

PROYECTO DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Adición

PROYECTO DE LEY-Modificaciones del presentado a iniciativa privativa del Gobierno

PROYECTO DE LEY-No adición por reserva de iniciativa

PROYECTO DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Sujeción a debates parlamentarios

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Solicitud de adición por Gobierno en trámite del debate parlamentario

Es posible que la solicitud de facultades extraordinarias se cumpla o se adicione por el Gobierno en el curso del debate parlamentario, sin que ese hecho, per se y supuesto el cumplimiento de los demás requisitos constitucionales, resulte en la inconstitucionalidad de la ley de facultades.

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Exigencias para trámite de solicitud

PROYECTO DE LEY DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Ambito de competencia legislativa para modificación o adición del presentado por el Gobierno

Resulta claro para la Corte que la exigencia del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución en el sentido de que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, no limita de manera absoluta la facultad del Congreso para hacer modificaciones, adiciones o supresiones sobre el proyecto, pero si le impone algunas restricciones sobre la materia. Encuentra, no obstante, la Corte que cuando en el curso del debate surjan modificaciones a un proyecto de ley de facultades que impliquen la adición de nuevos contenidos a los inicialmente previstos en la iniciativa gubernamental, dichas materias deben haber sido adicionadas por solicitud del propio Gobierno, con la correspondiente expresión de los motivos. La posibilidad de adicionar con contenidos nuevos un proyecto de ley de

facultades, se encuentra limitada, por otro lado, en razón de la oportunidad en la cual la misma es procedente. En consonancia con el principio de consecutividad, la adición de contenidos nuevos a un proyecto de ley de facultades, en principio, debe cumplirse durante el primer debate, de tal manera que tales contenidos puedan ser discutidos y aprobados en los cuatro debates previstos en la Carta. Sería posible también que en una etapa posterior del proceso legislativo surgiesen nuevos contenidos, pero en ese caso, la aplicación del mencionado principio de consecutividad impondría que el proyecto retorne a la comisión permanente en la que inició su trámite. Se trata en este caso, de asuntos nuevos, tema que difiere de las meras adiciones.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Estructuración a partir de un criterio finalístico

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Complementación de configuración de contenidos temáticos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Terminación de configuración de contenido material de proyecto de ley

El contenido material de un proyecto de ley, en función del principio de unidad de materia, puede terminar de configurarse en el curso del debate parlamentario, en la medida en que como fruto de tal debate es posible decidir, en ciertos casos, su restricción, o su ampliación cuando, en este último caso, ello se haga sobre contenidos que guarden relación de conexidad objetiva y razonable con la materia inicial del proyecto. Tal ampliación sólo puede cumplirse con cabal aplicación del principio de consecutividad.

Referencia: expediente D-3266

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1º del numeral 8º del artículo 1º de la Ley 573 de 2.000.

Actor: Jairo Villegas Arbelaez.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D.C, primero (1) de agosto de dos mil uno (2001).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jairo Villegas Arbelaez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutableidad del inciso 1º del numeral 8º del artículo 1º de la Ley 573 de 2.000.

Mediante auto del 24 de noviembre de 2.000, la entonces magistrada sustanciadora Cristina Pardo Schlesinger admitió la demanda y dio traslado al señor Procurador General de la Nación para lo de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el Artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición cuya inconstitucionalidad se demanda, según aparece publicada en el Diario Oficial N° 43.885 del 8 de febrero de 2000, es el siguiente:

“LEY 573 DE 2000

(febrero 7)

Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

8º. Modificar la estructura de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su régimen de funciones y competencias internas y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir, o fusionar empleos; modificar y determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la organización electoral y establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral y su régimen interno de funciones y competencias; dictar normas y definir la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil definir su estructura, funcionamiento, competencia y el sistema de manejo de los recursos destinados a la vivienda de los funcionarios de la Registraduría Nacional del Estado Civil; Establecer y crear la estructura interna, las funciones de sus dependencias y la planta de personal del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil, especificando el sistema de nomenclatura y clasificación de sus cargos; y, modificar y dictar las normas sobre el régimen de carrera administrativa específico, el de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de los servidores de la organización electoral, previsto en el Decreto 3492 de noviembre 21 de 1986.

(...).”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria del Artículo 150 Numeral 10º en concordancia con el Artículo 157 Numerales 1º y 2º de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Precisa el actor que la citada disposición es inconstitucional por vicios de trámite en su formación, de acuerdo con las siguientes consideraciones, que sustenta con transcripción de apartes del fallo C - 702/99 de esta Corporación:

2.1. Las facultades extraordinarias en torno a la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Organización Electoral no fueron solicitadas por el Gobierno en el proyecto de ley de facultades, tal como fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 345 de octubre de 1.999.

2.2. Las facultades extraordinarias en torno a la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Organización Electoral no fueron constitucionalmente concedidas, por las siguientes razones:

2.2.1. En el proyecto de ley publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, no se consagra la solicitud de revestimiento de facultades extraordinarias sobre la Registraduría Nacional del Estado Civil.

2.2.2. En la ponencia para primer debate, que contiene el pliego de modificaciones de los ponentes al proyecto inicialmente presentado por el Gobierno, publicada en la Gaceta del Congreso No. 438 de noviembre 12 de 1.999, se consigna que el Gobierno Nacional solicitó al Congreso de la República tramitar el proyecto con carácter de urgencia y pidió darle primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Primarias Constitucionales Permanentes de ambas cámaras. Ni en la ponencia, ni en el pliego de modificaciones, figura el otorgamiento de facultad alguna al Presidente de la República en torno a la Registraduría Nacional del Estado Civil, o sobre entidad o dependencia de la Organización Electoral.

2.2.3. Las facultades extraordinarias reseñadas no fueron aprobadas en primer debate en las comisiones permanentes de cada cámara, dado que el escrito mediante el cual el Gobierno solicitó facultades extraordinarias en relación con la Registraduría, solo fue presentado hasta el 1º de diciembre de 1.999 y únicamente se recogió en el texto de la ponencia para segundo debate.

1. Intervención ciudadana

1.1. En escrito de coadyuvancia a la demanda, el ciudadano Jaime Jurado Alvaran, señala que al estudiar el trámite legislativo que culminó con la expedición de la disposición acusada, se encuentra que la adición que se hizo al proyecto de ley inicial, para incorporar a la Registraduría, no fue aprobada en el primer debate como ordena el artículo 157 de la Constitución y por lo tanto es palmaria la inconstitucionalidad.

Añade el interviniente que, por otra parte, conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la ley de facultades acusada es irregular por violación de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Carta, en la medida en que la naturaleza restrictiva del régimen de las leyes de facultades extraordinarias, exige que el Gobierno presente de

manera expresa, clara y precisa la solicitud de las mismas, evento que no tuvo ocurrencia en el caso señalado.

Señala el interviniente que con la emisión de la ley de facultades se vulneró el principio de supremacía constitucional como el mandato del artículo 158 de la Constitución: “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.”, evento que sustenta en la aparición tardía y sorpresiva de las facultades en torno a la Registraduría, por lo cual afirma que se considera “...como una materia no relacionada con el objeto de la norma.”

Concluye que siendo la ley de facultades extraordinarias inconstitucional, consecuentemente los decretos que se dictaron con base en la Ley admiten igual consideración

1.2. El ciudadano Hernando Beltrán Orjuela, en nombre y representación del Ministerio del Interior, presenta escrito mediante el cual sustenta las razones por las que -a su juicio- el aparte normativo acusado debe ser declarado constitucional.

Sostiene el interviniente que de acuerdo con la Constitución las facultades extraordinarias no solamente pueden ser solicitadas en la presentación del proyecto, sino aún antes de darle primer debate, con la finalidad de adicionar, corregir o modificar el proyecto; evento que ocurrió en el citado caso con la solicitud del 1º de diciembre de 1.999, referente a la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Señala el apoderado del Ministerio que tanto el proyecto de ley de facultades extraordinarias como la adición al mismo, se presentaron de acuerdo con la Constitución; siendo los mismos estudiados y aprobados en primer debate por las Comisiones Primarias de Senado y Cámara en sesión conjunta, hecho que afirma se sustenta con la Gaceta del Congreso No. 558 de 1.999.

1.3. El ciudadano Iván Duque Escobar, en nombre y representación de la Registraduría Nacional del Estado Civil, presenta escrito mediante el cual sustenta las razones por las que el aparte normativo acusado debe ser declarado constitucional.

Conforme a lo expuesto, el Gobierno efectivamente solicitó facultades extraordinarias

respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las cuales fueron presentadas a las Comisiones de cada una de las Cámaras, y se tramitaron antes de haber sido aprobado en primer debate.

Sostiene que las facultades extraordinarias respecto de la Registraduría Nacional del Estado Civil, fueron aprobadas en el proyecto de Ley número 163 de 1.999 Senado y 113 de 1.999 Cámara en forma conjunta en primer debate, hecho que se sustenta para el interviniente con la Gaceta del Congreso número 558 de 1.999.

1.4. La ciudadana María Carolina Rodríguez Ruiz en nombre y representación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, presenta escrito mediante el cual sustenta las razones por las que el aparte normativo acusado debe ser declarado constitucional

Señala la mencionada interviniente que el proyecto de ley así como su adición fueron sometidos a primer debate en las Comisiones Conjuntas Primeras de Senado y Cámara, aprobadas en su integridad; hecho que sustenta con la Gaceta del Congreso No. 559 de 1.999 que contiene el segundo debate de la ley de facultades extraordinarias.

Afirma que aun cuando no se le hubiera dado primer debate a las facultades referentes a la Registraduría, constitucionalmente es posible que, durante el segundo debate, se introduzcan modificaciones al mismo, según el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación considera que, la norma debe ser declarada constitucional. Inicialmente establece que el demandante tiene razón cuando señala que las facultades solicitadas sobre la Registraduría Nacional del Estado Civil fueron aprobadas sin obtener aprobación en primer debate de la comisión conjunta; no obstante, considera que el argumento no conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma, porque es precisamente la Constitución en su artículo 160 inciso 2º la que permite durante el segundo debate de un proyecto de ley realizar adiciones, supresiones y modificaciones al mismo, circunstancia que se concreta igualmente en el artículo 178 de la Ley 5 de 1.992.

Considera que, siendo aprobada por las plenarios de una y otra Cámara la adición al proyecto de ley de facultades extraordinarias, como órganos de representación popular en pleno, y de acuerdo con el mandato del artículo 160 inciso 2º de la Constitución, es procedente la declaratoria de constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Problema jurídico

Debe precisar la Corte que no obstante dirigirse la demanda contra el “inciso 1º del numeral 8º del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000”, en la medida en que el numeral demandado consta de un solo inciso, el pronunciamiento de la Corte habrá de recaer sobre el texto completo del mismo.

2.1. Debe examinarse, en primer lugar, si existe un vicio de procedimiento en relación con el aparte acusado de la ley por haberse tramitado en segundo debate en Senado y Cámara de Representantes sin haber sido aprobado en las sesiones conjuntas de sus comisiones primeras.

2.2. Se impone establecer, si en el trámite de una ley de facultades es posible, conforme a la Constitución, que en el curso del debate y a iniciativa del Gobierno se adicionen materias que no formaban parte del proyecto de ley presentado por éste a consideración del Congreso y que, por consiguiente, no fueron publicadas antes de darles curso en la respectiva Comisión, ni hicieron parte del informe de ponencia para el primer debate, ni del correspondiente pliego de modificaciones.

2.3. Si se considera que dicha adición es posible, debe determinarse en qué condiciones resulta constitucionalmente admisible la misma y si con ella se vulnera el

principio de unidad de materia.

3. Alcance de la cosa juzgada constitucional

Como quiera que la Ley 573 de 2000 ha sido objeto de varias demandas, algunas de las cuales se refieren específicamente al numeral 8º del artículo primero, objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad, se impone determinar si sobre la materia existe cosa juzgada constitucional.

En Sentencia C-401 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), la Corte resolvió lo siguiente, en relación con el numeral en cuestión: “Declarar EXEQUIBLES las expresiones “y establecer su planta de personal pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos”; “establecer todas las características que sean competencia de la ley referentes a su régimen de personal; establecer y crear la estructura de la planta de personal del Consejo Nacional Electoral”; así como “y la planta de personal”, contenidas todas ellas en el numeral 8 del Artículo 1º de la Ley 573 de 2000.” En dicha sentencia la Corte realizó el análisis de la constitucionalidad de las expresiones demandadas frente a las disposiciones constitucionales que consagran la autonomía e independencia de la organización electoral; el alcance de la reserva de ley estatutaria en materia electoral; la prohibición constitucional para conferir facultades extraordinarias para expedir o modificar códigos y la necesidad de que las facultades extraordinarias sean precisas.

Cabe anotar que como en aquella oportunidad la Corte se pronunció únicamente sobre las expresiones demandadas, no sobre la totalidad del numeral 8º del artículo primero de la Ley 573 de 2000, y, en todo caso, no consideró los cargos que sustentan la demanda que ahora examina la Corte, no puede predicarse la existencia de cosa juzgada.

A su vez, la Corte, en Sentencia C-402 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-401 de 2001 en cuanto a las expresiones del numeral 8º del artículo primero de la Ley 573 de 2001 examinadas en dicho fallo, y declarar la exequibilidad de todo el numeral 8º, pero restringida a los cargos formulados por el actor, que tenían que ver con el hecho de que, en razón de la autonomía constitucional de la organización electoral la regulación de estas materias es de competencia exclusiva del Congreso de la República. Debido a esa expresa limitación del alcance de la cosa juzgada, frente a esta sentencia no se presenta tampoco, en el presente caso, cosa juzgada

constitucional.

4. Análisis de los cargos

4.1. La naturaleza de los cargos planteados impone un análisis del trámite legislativo del proyecto que se convirtió en la Ley de 2000.

4.1.1. El Gobierno, a través de los Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores, el día 29 de septiembre de 1999 presentó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley de facultades, con su correspondiente exposición de motivos, por medio de la cual “Se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Nacional”. El Proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 345 de octubre 5 de 1999, como proyecto de ley número 113 de 1999 - Cámara. En dicho proyecto, se solicitan facultades para, entre otros efectos, modificar la estructura y el régimen de organización y funcionamiento de distintas entidades del Estado. Entre las entidades para cuya reestructuración se solicitan facultades no se encuentra la Registraduría Nacional del Estado Civil ni, en general, la organización electoral.

4.1.2. El proyecto se remitió para su trámite a la Comisión Primera y fueron designados como ponentes los Representantes Jesús Ignacio García, Javier Ramiro Devia, Nancy Patricia Gutiérrez y Emilio Martínez.

4.1.3. El Gobierno presentó mensaje de urgencia para el trámite del proyecto y solicitó darle primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones primeras constitucionales permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

4.1.4. El Proyecto fue radicado como No. 163/99 - Senado, y la Presidencia de la Comisión Primera de esa Corporación legislativa designó como ponentes a los Senadores Luis Humberto Gómez G. y Héctor Helí Rojas.

4.1.5. Los ponentes presentaron informes de ponencia, de mayoría y de minoría, para las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara, los cuales fueron publicados en las Gacetas del Congreso No. 438/99 (Informe de mayoría) y No. 445/99

(Informe de minoría). Ni en dichos informes, ni en su correspondiente pliego de modificaciones aparece referencia alguna a la Registraduría Nacional del Estado Civil o a la organización electoral.

4.1.6. El Gobierno Nacional en comunicación suscrita por los Ministros del Interior y de Relaciones Exteriores (E), presentada ante las Mesas Directivas de Senado y Cámara en la sesión del día 1 de diciembre de 1999 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 33/2000, como parte del acta No. 5 de las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara, solicita que se adicione el proyecto de ley de facultades, mediante la incorporación de una serie de temas, entre los cuales se encuentra el relativo a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la organización electoral.

4.1.6. El día 8 de diciembre de 1999, durante el primer debate en las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de Senado y Cámara, mediante proposición No. 32 suscrita por los congresistas Luis H. Gómez G., Javier Ramiro Devia y Jesús Ignacio García, se solicita incorporar al proyecto de ley de facultades las adiciones solicitadas por el Gobierno, cuyo texto se transcribe en la proposición, según consta en el acta No. 8 de las sesiones conjuntas de las comisiones primeras de la Cámara de Representantes y el Senado de la República.

4.1.7. Ese mismo día, tal como consta en la mencionada Acta No. 8, se somete a consideración la proposición No. 32 mencionada, y se aprueba por mayoría en votación separada de ambas comisiones. Así mismo, en la sesión de esa fecha se aprobó el Proyecto de Ley de facultades en su totalidad.

4.1.8. El proyecto de Ley de Facultades aprobado en las sesiones conjuntas de Senado y Cámara contiene las facultades para la reestructuración de la Registraduría y la organización electoral, tal como consta en la publicación que del mismo se hizo en la Gaceta del Congreso No. 558/99.

4.1.9. Los informes de ponencia para segundo debate en Senado -Gaceta del Congreso No. 558/99 y en Cámara de Representantes -Gaceta del Congreso No. 559-, de manera expresa se refieren a la inclusión de la Registraduría y la organización electoral dentro del proyecto de ley de facultades.

4.1.10. Según puede apreciarse en las Gacetas del Congreso No. 602 - Cámara de Representantes y No. 606 - Senado de la República, que contienen, respectivamente la transcripción de las actas números 87 y 33 correspondientes, en cada caso, a la sesión extraordinaria del día 17 de diciembre de 1999, el proyecto de ley, con las modificaciones que se le hicieron durante el primer debate, fue aprobado en segundo debate por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Conforme al anterior recuento del trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en Ley 573 de 2000, encuentra la Corte que están probados los siguientes hechos:

- Las facultades para la reestructuración de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la organización electoral no hacían parte del proyecto de ley de facultades presentado por el Gobierno al Congreso.
- Mediante comunicación de diciembre 1 de 1999, radicada en las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, el Gobierno, después de la publicación del informe para primer debate y antes de que éste se cerrara y se procediera a la votación, solicitó adicionar el proyecto inicial de facultades, con la inclusión, entre otros aspectos, del relativo a la Registraduría Nacional del Estado Civil y la organización electoral. La solicitud del Gobierno contiene, de manera explícita, la exposición de los motivos que la sustentan.
- La anterior solicitud del Gobierno fue recogida, durante el curso del debate, en la proposición No. 32, suscrita por tres Representantes a la Cámara. Dicha proposición se votó de manera reglamentaria y fue aprobada.
- El proyecto de ley aprobado en primer debate en las sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara incluía las facultades para la reestructuración de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la organización electoral.

4.2. Aprobación en primer debate de las facultades para la reestructuración de la Registraduría Nacional del Estado Civil y, en general, de la organización electoral.

Se tiene entonces que conforme al trámite legislativo que se acaba de reseñar, la inclusión de la Registraduría y la organización electoral en el proyecto de ley de facultades si fue aprobada en primer debate, en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, y por

consiguiente el cargo por este concepto no está llamado a prosperar.

4.3. Constitucionalidad de la adición de las facultades solicitada por el Gobierno

4.3.1. Durante el curso del debate parlamentario es posible adicionar un proyecto de ley de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El trámite de un proyecto de ley se inicia cuando cualquiera de los sujetos que conforme a la Constitución tienen iniciativa legislativa, presenta el proyecto ante el Senado o la Cámara de Representantes.

A partir de ese momento, el proyecto entra en la esfera propia de las competencias de las cámaras legislativas y, en los términos de la Constitución y la ley, debe ser objeto de debate en las mismas.

Es claro que en este momento, independientemente de la consideración sobre el origen del proyecto, las cámaras adquieren plena competencia para pronunciarse sobre el mismo, y que, como fruto del debate, pueden hacerle modificaciones, adiciones o supresiones que consideren necesarias o adecuadas, tal como se desprende de lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 160 de la Constitución.

La posibilidad de que durante el debate parlamentario se realicen modificaciones a los proyectos de ley se predica incluso, tal como se dispone en el artículo 154 de la Carta, respecto de los proyectos que sean de iniciativa privativa del Gobierno. Y no podría ser de otra manera, en la medida en que el concepto mismo de debate parlamentario impide que la labor del Congreso se limite a aprobar o negar, sin poder hacer modificaciones, las iniciativas externas que se le presenten.

Sin embargo, por expresa disposición constitucional, la competencia de las cámaras legislativas durante el debate de ciertos proyectos de ley es restringida. Tal ocurre, por ejemplo, con los proyectos de ley que versen sobre materias sobre las cuales tiene iniciativa privativa el Gobierno. En esos casos, a tenor de lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 154 de la Constitución, “[l]as Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno”, expresión que es menos amplia que la del inciso 2º del artículo 160 de la Constitución, que se refiere a “modificaciones, adiciones y supresiones”

Una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que si bien las Cámaras pueden, en el transcurso del debate, modificar un proyecto de iniciativa privativa del Gobierno, e incluso suprimir algunos de sus aspectos, como consecuencia de la facultad que tienen de aprobar o no aprobar el proyecto, total o parcialmente, no tienen libertad para adicionar nuevas materias o contenidos, en cuanto que sobre ello, precisamente, existe reserva de iniciativa.

Sin embargo, la Corte, a partir de la consideración integral de los conceptos de iniciativa legislativa y debate parlamentario, y en armonía con lo dispuesto en el artículo 142 del Reglamento del Congreso, ha afirmado la posibilidad de convalidar el trámite de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa privativa del Gobierno, haya tenido un origen distinto.¹

Tratándose de proyectos de ley de facultades extraordinarias, por disposición constitucional los mismo sólo pueden tramitarse por solicitud expresa del Gobierno.

En la medida en que revestir de facultades extraordinarias al Gobierno es una función que el Congreso cumple por medio de ley, el trámite de la misma, además de a las disposiciones especiales contenidas en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución, debe sujetarse a las previsiones de los artículos que regulan el trámite legislativo, y para el efecto que en este momento es objeto de análisis, a lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Carta sobre los debates parlamentarios.

Por tal virtud, en consonancia con lo que se ha expresado en esta providencia, es posible que la solicitud de facultades extraordinarias se cumpla o se adicione por el Gobierno en el curso del debate parlamentario, sin que ese hecho, per se y supuesto el cumplimiento de los demás requisitos constitucionales, resulte en la inconstitucionalidad de la ley de facultades.

Las anteriores consideraciones permiten a la Corte afirmar que no existe violación de la Constitución por el solo hecho de que las facultades extraordinarias cuyo contenido es objeto de la presente demanda hayan sido adicionadas durante el curso del debate parlamentario.

No obstante lo anterior, la especificidad del régimen constitucional en materia de leyes de facultades extraordinarias, impone un análisis en concreto acerca de las condiciones en las cuales resultan constitucionalmente válidas las adiciones que en esta materia, sobre el proyecto inicialmente presentado por el Gobierno, se surtan durante el debate parlamentario.

4.3.2. Sobre las facultades extraordinarias previstas en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, ha dicho la Corte que su trámite exige, -en la materia que es ahora objeto de examen-, solicitud expresa del Gobierno, y que dicha solicitud debe contener la expresión de las razones de necesidad o conveniencia que la Constitución exige para que puedan ser concedidas. Sobre el particular, la Corte ha dicho que "... estas razones deben ser explícitas, no solo porque son un requisito del trámite legislativo dispuesto por el reglamento del Congreso, que exige que todo proyecto de ley debe ir acompañado de su correspondiente exposición de motivos, sino porque hace parte de la exigencia constitucional según la cual sólo se pueden conferir facultades extraordinarias al gobierno para que expida normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Dichas razones deben estar presentes desde la motivación del proyecto por medio del cual el Gobierno solicita las facultades, por cuanto la restricción constitucional en cuanto a la iniciativa legislativa comprende no sólo la identificación de la materia sobre la cual habrán de recaer las facultades, sino también las consideraciones de necesidad y de conveniencia pública que determinan el ámbito para las mismas. Sin embargo, en la medida en que lo que la Constitución, de manera expresa, exige es que para conceder las facultades el Congreso haya evaluado esas razones de necesidad o de conveniencia pública, el imperativo que, actuando como intérprete autorizado de la Carta, acaba de señalar la Corte, no obsta para que, en el curso del debate, se precisen y se complementen las razones que hayan sido presentadas por el Gobierno para justificar su solicitud." 2

La anterior consideración exige precisar el ámbito de la competencia del Congreso para modificar o adicionar el proyecto de ley presentado por el Gobierno.

Resulta claro para la Corte que la exigencia del numeral 10^o del artículo 150 de la Constitución en el sentido de que las facultades extraordinarias deben ser solicitadas por el Gobierno, no limita de manera absoluta la facultad del Congreso para hacer modificaciones, adiciones o supresiones sobre el proyecto, pero si le impone algunas restricciones sobre la materia.

Es natural que al evaluar las razones de necesidad o conveniencia que se esgriman para solicitar las facultades, en el curso del debate, el legislador pueda encontrar que es necesario

precisar algunos elementos, suprimir determinados aspectos, e incluso agregar otros que no puedan considerarse, en lo sustancial, como una materia nueva en el contenido de las facultades, no prevista en la solicitud del Gobierno. Este tipo de modificaciones hace parte de la prerrogativa de enmienda del Congreso y resulta de su capacidad para debatir los proyectos de ley que sean sometidos a su consideración.

Encuentra, no obstante, la Corte que cuando en el curso del debate surjan modificaciones a un proyecto de ley de facultades que impliquen la adición de nuevos contenidos a los inicialmente previstos en la iniciativa gubernamental, dichas materias, por virtud de lo dispuesto en el artículo 150 numeral 10º de la Constitución Política, deben haber sido adicionadas por solicitud del propio Gobierno, con la correspondiente expresión de los motivos.

La posibilidad de adicionar con contenidos nuevos un proyecto de ley de facultades, se encuentra limitada, por otro lado, en razón de la oportunidad en la cual la misma es procedente. La Corte ha sostenido que el proyecto de ley de facultades, y ello se predica de todos sus contenidos, debe surtir de manera completa el trámite legislativo previsto en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, lo cual impone su aprobación en los cuatro debates de rigor. En efecto, dijo la Corte en Sentencia C-702 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz) que la verificación sobre la exigencia constitucional de que las facultades extraordinarias sean “solicitadas expresamente por el Gobierno” implica establecer que “... la aprobación del texto relativo a las facultades extraordinarias solicitadas en forma expresa por el Gobierno, se surtió en forma constitucionalmente válida, por haberse aprobado con los debates de rigor, conforme al artículo 157 de la Carta, por haberse dado estricto cumplimiento, durante su tramitación, a todos los requisitos que la Constitución Política y el Reglamento del Congreso (Ley 5ª. de 1992) exigen para que un proyecto pueda convertirse en Ley de la República.

Agregó la Corte en esa oportunidad que “... en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º) en la Sesión Plenaria. Luego, 3º) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º) en su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.

Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.”

Se tiene, entonces, que en consonancia con el principio de consecutividad, la adición de contenidos nuevos a un proyecto de ley de facultades, en principio, debe cumplirse durante el primer debate, de tal manera que tales contenidos puedan ser discutidos y aprobados en los cuatro debates previstos en la Carta. Sería posible también que en una etapa posterior del proceso legislativo surgiesen nuevos contenidos, pero en ese caso, la aplicación del mencionado principio de consecutividad impondría que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 177 del Reglamento del Congreso, el proyecto retorne a la comisión permanente en la que inició su trámite. Se precisa que se trata en este caso, de asuntos nuevos, tema que difiere de las meras adiciones que se rigen por lo dispuesto en el artículo 178 del reglamento.

Como quiera que en el presente caso, la adición fue expresamente solicitada por el Gobierno en el curso del primer debate, mediante escrito radicado ante las mesas directivas de las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, en el cual se expresan los motivos de necesidad y conveniencia para el otorgamiento de las facultades, encuentra la Corte que no está llamado a prosperar el cargo formulado por este concepto.

4.4. Unidad de materia

El cargo por violación del principio de unidad de materia se plantea por un ciudadano en escrito de coadyuvancia a la demanda, a partir de la consideración de que el tema de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la organización electoral se introdujo, “... de manera sorpresiva y tardía ...”, sólo en el segundo debate.

Como quiera que en esta providencia se ha dejado establecido que dicho tema fue presentado a consideración de las comisiones primeras de Senado y Cámara en el curso del primer debate y que sometido a discusión fue objeto de aprobación, por sustracción de materia el cargo formulado perdería su sustento.

Sin embargo, sobre este particular cree necesario anotar la Corte que el principio de unidad de materia respecto de un proyecto de ley debe estructurarse a partir de un criterio finalístico entendiendo, como lo ha hecho esta corporación que "... el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria."3 Dicha finalidad, ha señalado la Corte, sin embargo, no es incompatible con la posibilidad de que el curso del debate parlamentario se complete la configuración de los contenidos temáticos que constituyen la base del principio de la unidad de materia. Así, en sentencia C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) expresó que si bien, conforme a la Constitución y para la garantía de los fines que le son propios, la Corte Constitucional debe ejercer el control sobre el principio de unidad de materia la intensidad de tal control debe ser atenuada para no "... desconocer la importancia de la instancia legislativa como ámbito de configuración del derecho, esto es, como punto culminante en el que se recogen los aportes de una opinión pública dinámica y comprometida con los procedimientos democráticos y con la fijación de sus contenidos." Agregó la Corte que "[e]sa importancia de las cámaras legislativas y su papel en el orden político se verían limitados por un control rígido que imponga la sujeción de la ley a núcleos temáticos y proscriba su extensión a temas relacionados con ellos por nexos objetivos y razonables."

A la luz de esos criterios, el contenido material de un proyecto de ley, en función del principio de unidad de materia, puede terminar de configurarse en el curso del debate parlamentario, en la medida en que como fruto de tal debate es posible decidir, en ciertos casos, su restricción, o su ampliación cuando, en este último caso, ello se haga sobre contenidos que guarden relación de conexidad objetiva y razonable con la materia inicial del proyecto. Tal

ampliación, como ha quedado expresado, sólo puede cumplirse con cabal aplicación del principio de consecutividad.

En el caso que ahora estudia la Corte, y como lo señala el interviniente, las facultades solicitadas inicialmente por el Gobierno se restringían a reestructurar la Contraloría, la Fiscalía, la Procuraduría, suprimir o reformar los trámites sobre los que versó el Decreto 1122 de 1999, dictar normas sobre servicio exterior y carrera diplomática y dictar el régimen para la liquidación y disolución de las entidades públicas del orden nacional.

Es claro que en ese proyecto original no estaba prevista la reestructuración de la Registraduría y la organización electoral, pero es claro también, que ese tema, guarda una relación de conexidad con la materia del proyecto original, en cuanto que se desenvuelve dentro de su mismo ámbito, esto es, el de conceder unas facultades extraordinarias al Gobierno para reestructurar, desde una perspectiva puramente operativa, un conjunto de entidades del Estado. En razón de esa relación de conexidad, durante el primer debate y por solicitud del Gobierno, las cámaras legislativas deciden ampliar el núcleo temático del proyecto.

Ese proyecto, así configurado desde la perspectiva de la unidad de materia, recibió, tal como ha quedado establecido, los cuatro debates constitucionales, al cabo de los cuales fue aprobado. De esta manera, el debate y la aprobación del proyecto versaron sobre temas que fueron conocidos desde la primera fase del trámite legislativo, sin que de las materias propias de la disposición acusada pueda predicarse que se introdujeron de manera sorpresiva o tardía en un proyecto de ley con el cual no tenían relación de conexidad objetiva y razonable. Por consiguiente no está llamado a prosperar el cargo que se ha formulado por este concepto.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

R E S U E L V E :

Declarase la EXEQUIBILIDAD, del numeral octavo del Artículo 1 de la Ley 573 de 2000.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Ver Sentencia C-1707 de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger)
- 2 Sentencia C-503 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil
- 3 Sentencia C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño