

Sentencia C-950/01

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Modificaciones por legislación ordinaria

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Unidad de materia en ley de organización territorial

LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Vigencia y derogatorias

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Intensidad sobre vicios de trámite

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Agotamiento del trámite legislativo en relación con la unidad temática

PROYECTO DE LEY-Falta de absoluta identidad entre el inicial y el aprobado por dinámica del trámite legislativo

PROCESO LEGISLATIVO-Agotamiento en relación con las unidades temáticas/PROYECTO DE LEY-No absoluta identidad entre sentido de la propuesta y texto definitivo/DEBATE PARLAMENTARIO-Modificaciones sustanciales de proyecto inicial/PROYECTO DE LEY-Modificaciones sustanciales del inicial

El seguimiento del proceso legislativo dispuesto por el constituyente implica que él se agote en relación con las unidades temáticas a las que se contrae el despliegue de la función legislativa pero en manera alguna involucra la exigencia de una absoluta identidad entre el sentido de las propuestas contenidas en los proyectos presentados y los textos definitivos aprobados. Una tal exigencia sería contraria a la naturaleza de la función parlamentaria pues las cámaras legislativas, partiendo de los proyectos formulados, canalizan el aporte pluralista de los congresistas en cada una de las materias sometidas a consideración y recogen el aporte de una opinión pública conciente de su capacidad, en un entorno democrático, de incidir en la configuración del derecho. Por ello, el ejercicio de la función legislativa coloca ante la posibilidad de que los proyectos inicialmente presentados sufran sustanciales modificaciones como consecuencia del debate que pretende desarrollar los distintos matices de las materias objeto de regulación.

DEBATE PARLAMENTARIO-Derogatorias que constituyen desarrollo de las unidades temáticas

DEBATE PARLAMENTARIO EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Organismos de control y régimen especial del distrito capital

PROCESO LEGISLATIVO-Presencia de unidades temáticas desde presentación de proyecto hasta conciliación

En el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Reelección de personeros y contralores

PROCESO LEGISLATIVO-Agotamiento de etapas en relación con la materia y no con cada uno de los puntos

Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en esa materia. Imponiendo tal exigencia se distorsionaría el control constitucional y se limitaría de manera infundada la función legislativa.

PROCESO LEGISLATIVO-Acreditación de temática no considerada en debates/PROCESO LEGISLATIVO-Debates exigidos y acreditación de temática no considerada/FUNCION LEGISLATIVA-Dinámica

Para la prosperidad de un cargo de inexequibilidad contra una norma por haberse promulgado con violación del proceso legislativo no es suficiente con afirmar que ella no fue sometida a los cuatro debates constitucionalmente exigidos pues debe acreditarse que ella gira en torno a un tema que no fue considerado en ninguno de los debates. Ello es así por

cuanto en sede de control constitucional no puede desconocerse la dinámica que caracteriza la función legislativa y que permite desarrollar múltiples matices a partir de las propuestas inicialmente formuladas, mantenerlas o incluso desvirtuarlas.

PROCESO LEGISLATIVO EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Voluntad de modificación de régimen del distrito capital

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre aspectos de conveniencia

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Coincidencia material y no textual

Referencia: expediente D-3357

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 (parcial) de la Ley 617 de 2000.

Actores: Mario Fernando Parra Guzmán y Luis Eduardo Ochoa Bohórquez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Mario Fernando Parra Guzmán y Luis Eduardo Ochoa Bohórquez demandaron el artículo 96 (parcial) de la Ley 617 de 2000, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 96 demandado de la Ley 617 de 2000, subrayando el aparte cuestionado por los actores en el presente proceso de inconstitucionalidad:

Ley 617 de 2000

“Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

(...)

“Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 17 de la Ley 3 de 1991; párrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7º, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral 5º del artículo 44 de la Ley 200 de 1995”.¹

III. LA DEMANDA

Según los demandantes, el aparte subrayado de la Ley 617 de 2000 viola los artículos 157, numeral 2, 158 y 322 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

En primer lugar, afirman los demandantes que el aparte demandado fue objeto de debate sólo en la Plenaria del Senado y no fue discutido ni en las Comisiones Primera del Senado y de la Cámara ni en la Plenaria de esta última, razón por la cual viola el artículo 157, numeral 2 que ordena que para que un proyecto sea ley, deberá “haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”. De esta forma, afirman “se introdujo subrepticamente a última hora y en el último debate en el Senado, la

derogatoria de los artículos citados presentándose vicios en su trámite, lo que debió fue regresar a estas células de Cámara y Senado para que se hubieran dado los debates correspondientes como exige la norma constitucional citada”.

En segundo lugar, al considerar que la Ley 617 de 2000 incluyó modificaciones al régimen especial para Bogotá y ser ésta una ley que trata varias materias, violó el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta y la exigencia constitucional del artículo 322 que demanda que el régimen de Bogotá se haga a través de una “ley especial”.

IV . INTERVENCIONES

A. Intervención del Ministerio del Interior

Mediante escrito radicado el 16 de marzo de 2001, intervino Nancy L. González Camacho en representación del Ministerio del Interior, según poder conferido por el Secretario General del Ministerio, para solicitar que la norma demandada sea declarada exequible por las siguientes razones:

En cuanto al carácter de las leyes que regulan el régimen especial para Bogotá, la representante del Ministerio afirma que “el Decreto 1421 de 1993 no tiene la categoría de decreto ley ni se trata de una ley especial de jerarquía superior a la Ley 617 de 2000, por lo cual ésta podía modificar sus disposiciones”. Afirma la interviniente que precisamente atendiendo el carácter especial del Distrito Capital, la Ley 617 de 2000 estableció un capítulo separado que incluye aspectos tales como los límites porcentuales a los gastos de funcionamiento y los límites de las transferencias al Concejo Distrital, entre otros.

En cuanto a la inclusión de la expresión “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” en el texto del artículo demandado, señala que como es bien sabido que una ley puede derogar normas o disposiciones que le sean contrarias, normalmente en el último artículo, el señalamiento expreso de las normas derogadas sólo puede hacerse en la codificación final del texto aprobado en los cuatro debates, porque sólo en ese momento se sabe cuáles fueron las disposiciones aprobadas y cuáles entran en contradicción con las aprobadas en el proyecto de ley, por lo cual su inclusión no constituye un vicio de trámite que viole el artículo 157 de la Carta.

En cuanto a los cargos de violación del principio de unidad de materia, afirma la representante del Ministerio del Interior que ésta no se produce, toda vez que el artículo 96 demandado “no tiene contenido temático que deba tener relación con el resto del articulado, sólo se limita a determinar que el artículo 96 y 106 del Estatuto Orgánico de Bogotá quedan derogados”.

B. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante oficio radicado el 16 de marzo de 2001, María Magdalena Botia de Botia presenta defensa de la norma demandada a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con el poder otorgado por la Asesora de la Dirección Superior del Ministerio, debidamente facultada para ello mediante Resolución 2992 de diciembre 29 de 2000. En dicho escrito, la representante del Ministerio solicita que la norma demandada sea declarada exequible por las siguientes razones:

La expresión cuestionada fue introducida desde la ponencia para primer debate del Senado, Gacetas No. 532 del viernes 10 de diciembre de 1999 y 553 del miércoles 15 de diciembre de 1999 y en el Pliego de Modificaciones al Proyecto de Ley número 199 Senado, 046 Cámara, “por medio del cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Afirma también que la disposición cuestionada fue objeto de análisis por las Comisiones Accidentales de Senado y Cámara establecidas para el efecto, tal como consta en el Acta de Conciliación (Proyectos de Ley 046/99 de la Cámara; 199/99 del Senado, Art.82 -Gaceta 479 del 29 de noviembre de 1999, página 12). Por lo anterior, concluye, el aparte demandado cumplió con los trámites constitucionales previstos en los artículos 157 y 161 de la Carta y por lo mismo debe declararse su exequibilidad.

C. Intervención ciudadana

Mediante escrito radicado el 20 de marzo de 2001, la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez solicita que se declare la constitucionalidad del texto demandado por las siguientes razones:

Asegura la interviniente que la expresión demandada cumplió con los trámites

constitucionales para su aprobación según consta en las Gacetas del Congreso No.394 de octubre 27 de 1999, 452 de 19 de noviembre de 1999, 553 del 15 de diciembre de 1999 y 211 de 14 de junio de 2000. Para la interviniente “a medida que fueron transcurriendo los debates en Cámara de Representantes, los artículos de las derogatorias fueron cambiando de acuerdo con el criterio del legislador; ya que en primer debate en el Senado los artículos no se volvieron a modificar. De otra forma, sería imposible que los H. Congresistas cumplieran eficientemente con su sagrada función de expedir leyes, si durante los debates en que participan no pueden enmendar las posibles deficiencias de los proyectos de ley que ante ellos se presentan”.

En relación con la violación al principio de unidad de materia, afirma la interviniente que tal principio no es absoluto sino que debe cumplir su finalidad y por lo tanto el término materia debe ser entendido de una manera tal que se examine si el contenido de una ley va encaminado a una misma finalidad y “aunque al ser considerado separadamente pueda parecer distinto, en un análisis más profundo se entiende que está ordenado en una misma dirección”. Así que, afirma, los temas tratados por la Ley 617 de 2000 versan sobre un mismo tema, la organización política y fiscal de las entidades territoriales, y existe entre tal asunto y el aparte demandado una relación de causalidad que respeta el principio de unidad de materia.

D. Intervención de la Personería de Bogotá

Mediante oficio PDJA -115, radicado el 23 de marzo de 2001, Luis Alejandro Vega Vega presentó en representación de la Personería de Bogotá, escrito en el que solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Para el representante de la Personería, la Ley 617 de 2000 cumplió los trámites constitucionales exigidos, pues “estimar contrario a derecho la inclusión de algunas normas en el artículo que ordena la derogatoria de los preceptos que resultan contrarios al espíritu de la ley que se expide, sería tanto como pretender que cuando se utiliza la expresión ‘se derogan todas las normas que le sean contrarias’ se debiera incluir todas y cada una de las preceptivas que quedan comprendidas por este mandato literal”. Exigir esto, según el interviniente, haría interminable el estudio de todas las leyes y, por ello, la falta de enunciación expresa de las normas derogadas no vicia de inconstitucionalidad una ley

expedida por el Congreso.

En cuanto a la falta de unidad de materia alegada por los actores, afirma el representante de la Personería que “tener un régimen especial no significa lo mismo que tener un régimen expedido mediante una ley especial. Bogotá, en efecto, por mandato constitucional, tiene un régimen especial. Pero eso no significa que cada vez que se haya de modificar un aspecto relacionado con el manejo político administrativo de la capital de la república, deba expedirse una ley exclusivamente referida a ese fin”. Por estas razones, concluye el interviniente, no se viola la Constitución.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante oficio del 24 de abril de 2001, el Procurador General de la Nación remite a esta Corporación el concepto de rigor de conformidad con lo dispuesto por los artículos 242, numeral 2 y 278, numeral 5 de la Constitución Política y solicita que la norma cuestionada sea declarada inexecutable por las siguientes razones.

En primer lugar, en relación con vicios en el trámite de la Ley 617 de 2000 señala el Procurador que aun cuando el texto demandado no fue debatido ni aprobado por la Comisión Primera Constitucional ni por la Plenaria de la Cámara de Representantes, dicha falencia fue subsanada con la suscripción del acta de conciliación, cuyo texto aparece publicado en las páginas 9 a 13 de la Gaceta del Congreso No. 395 de 1999 y mediante la cual se dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 160 de la Carta.

En segundo lugar, afirma la Vista Fiscal, según el título de la Ley 617 de 2000 era dable que el legislador se pronunciara sobre el ordenamiento territorial, las competencias de los municipios en aspectos referidos a la racionalización del gasto, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, el régimen salarial de los servidores públicos, la función veedora de los personeros en relación con el gasto, la supresión de las contralorías en algunas entidades territoriales y sobre aspectos relativos a las normas del Estatuto Orgánico del Distrito Capital. La inclusión de varias materias bajo una misma ley no constituye por sí solo un atentado al principio de unidad de materia pues “solamente aquellos segmentos, apartes o proposiciones respecto de las cuales no sea posible establecer relación causal, teleológica o sistemática con la materia dominante en la ley, deben ser desestimados”.

En relación con el principio de especialidad de la ley, el representante del Ministerio Público afirma que “del contenido del artículo 322 de la Carta Política, no se deduce que el tratamiento jurídico del Distrito Capital esté sujeto a reserva en el entendido que todo asunto relativo a esta entidad territorial sea dispuesto mediante una ley especial”. El tratamiento especial que prevé la Carta para esta entidad territorial se deriva, según el agente del Ministerio Público, de su condición de Capital de la República de Colombia, del Departamento de Cundinamarca y sede del Gobierno Central, lo cual “no lo excluye como destinatario de las normas tendientes a fortalecer la descentralización y de aquellas que apuntan al saneamiento fiscal de los entes territoriales”.

Afirma, así mismo, que “la Constitución no exige que la regulación de los asuntos referidos al distrito, deba estar contenida en una ley de carácter especial. Por tanto, ésta puede estar contenida en una ley ordinaria”, pues resultaría carente de objeto práctico que el Congreso “se ocupe en una ley de carácter especial de regular los aspectos en los cuales existe unidad teleológica y sistemática para referirse a ellos, de manera exclusiva, en tratándose del Distrito Capital”. Por consiguiente, se ajusta al contenido del artículo 322 de la Carta.

No obstante lo anterior, encuentra el Procurador que existen aspectos que no guardan relación con la materia que es objeto de regulación en la Ley 617, como es el establecimiento de las calidades y el procedimiento para la elección de los personeros y contralores, tratado en los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 derogados, con lo cual se genera un vacío que deviene en inconstitucionalidad, “por cuanto tal disposición resulta extraña a la norma y genera un vacío jurídico de orden procedimental”.

Para el agente del Ministerio Público “la derogatoria que se declara, deja sin contenido normativo un aspecto de vital importancia dentro del Estatuto de Bogotá y, en últimas del régimen de control para el Distrito Capital, cual es el de la fijación de los requisitos para desempeñar los cargos de personero y contralor distritales, pues no existe ninguna disposición en esta ley o en otra que permita afirmar que tales requisitos se pueden encontrar en otra normatividad. En este orden, considera este Despacho que la referencia que hace el artículo 96 a la derogación de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 debe ser declarada contraria a la Constitución por generar un vacío legislativo que dentro del contexto mismo de la Ley 617 no tenía ninguna justificación, pues si era la voluntad del legislador modificar los requisitos para acceder a los mencionados cargos, expresamente ha

debido regular esa materia, pero no derogar las normas correspondientes creando un vacío normativo que vulnera el ejercicio de la función pública en sí misma considerada, como es el ejercicio de las funciones de control, pues estos cargos deben ser desempeñados por personas que cumplan algunos requisitos, los cuales, posiblemente por un error del legislador fueron eliminados”.

Para la Vista Fiscal, las únicas alusiones a los cargos de personero y contralor distrital contenidas en la Ley 617 de 2000 se encuentran en los artículos 57 y 60 que se refieren exclusivamente al monto salarial y al régimen de inhabilidades y prohibiciones aplicables a estos dos servidores, por lo que no solucionan el vacío creado con la derogatoria ordenada en el artículo 96. Agrega el Ministerio Público que “toda norma jurídica debe tener un efecto útil”, característica que no está presente en el aparte cuestionado por el actor en este proceso, razón por la cual solicita que se declare inexecutable la expresión “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Problemas Jurídicos Planteados

Tres son los cuestionamientos planteados por los actores:

1. La aprobación de modificaciones al régimen de Bogotá mediante ley ordinaria, lo cual sólo podía hacerse mediante una ley especial.
2. La falta de unidad de materia entre el aparte demandado y la Ley 617 de 2000.
3. La violación del trámite legislativo en la aprobación del aparte demandado, pues, según los demandantes, tal texto fue introducido en la Plenaria del Senado durante el último debate del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000.

B. Respuesta a los Problemas Jurídicos Planteados

La Corte analizará enseguida cada uno de los cargos formulados.

Para los demandantes, la modificación del régimen especial de Bogotá previsto en el artículo 322, sólo podía hacerse mediante una ley especial, por lo que las modificaciones introducidas

por la Ley 617 de 1993 violan, a su juicio, la Carta.

Esta Corporación ya analizó el tema en un fallo reciente, pero respecto de los artículos 52 a 60 de la Ley 617 de 2000, que fueron cuestionados por violar el trámite especial que supuestamente exige la Constitución para modificar el Decreto 1421 de 1993. Este mismo cargo lo sustenta el actor en el proceso de la referencia contra el artículo 96 de la Ley 617 de 2000. En la sentencia C-837 de 20012 esta Corporación resolvió que era posible introducir modificaciones al régimen especial de Bogotá mediante una ley ordinaria y declaró la constitucionalidad de los artículos demandados.

Dijo en esa ocasión la Corte,

“...el hecho de que el artículo 322 Superior circunscriba el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital al imperio de una ley especial, no significa, ni mucho menos, que se haya creado una categoría de ley a la manera de las orgánicas o estatutarias. Por el contrario, lejos de cualquier ritualidad especial o diferente a la de las leyes ordinarias, lo que la ley contentiva del régimen del Distrito Capital implica es el reconocimiento de un criterio territorial en particular y de unos perfiles institucionales y funcionales que con exclusividad identifican y diferencian a dicho distrito respecto de todos los demás. Sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones vigentes para los municipios, poniéndose de relieve tanto los rasgos comunes de este Distrito para con los municipios y demás distritos, como la no exigencia de una tal especial ritualidad. A decir verdad, desde el punto de vista del procedimiento legislativo el régimen del Distrito Capital se condensa en una ley de corte ordinario. Por la misma vía, en lo concerniente a la especialidad y pertinencia de sus materias la ley reguladora de dicho régimen no pasa de ser una especie dentro de las varias leyes que puede hacer el Congreso a la luz de la cláusula general de competencia.”³

Por lo tanto, la Ley 617 de 2000 podía introducir modificaciones al régimen especial del Distrito Capital, y por ello, ese cargo de inconstitucionalidad contra el aparte del artículo 96 cuestionado, no está llamado a prosperar.

2. Principio de unidad de materia y cosa juzgada constitucional

En relación con el cargo sobre violación del principio de unidad de materia por falta de

conexidad entre la frase “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 y la Ley 617 de 2001, la Corte se pronunció recientemente en la sentencia C-778 de 2001. En esa oportunidad, la Corte decidió

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por no violar el principio de unidad de materia.⁴

Por lo cual respecto de este cargo ha operado la cosa juzgada constitucional relativa.

3. El trámite de la Ley 617 de 2000

El tercer cargo, relativo al trámite del artículo 96 de la Ley 617 de 2000, es radicalmente diferente a los dos anteriores.

Según el demandante, el aparte demandado fue introducido durante el último debate del proyecto de ley en la Plenaria del Senado, violándose de esta forma lo previsto en el artículo 157 de la Carta.

Para estudiar este cargo, la Corte primero observará el proceso de formación del artículo 96 demandado. Y, posteriormente, analizará el contenido de los artículos citados como derogados por la norma demandada para determinar la identidad entre la voluntad del legislador expresada a lo largo del proceso de formación de la Ley 617 de 2000 y el texto finalmente aprobado.

a. Descripción del trámite del artículo 96 demandado

De conformidad con los documentos que obran en el expediente, el proyecto de ley que se convirtió en la Ley 617 de 2000 siguió el siguiente trámite en el Congreso:

El proyecto de Ley No. 046 de 1999 de la Cámara, por medio del cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se adoptan otras disposiciones”, y su respectiva exposición de motivos fueron presentados ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, el día 11 de

agosto de 1999, según consta en la Gaceta del Congreso, Año VIII, No. 257, 17 de agosto de 1999. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias el proyecto original preveía lo siguiente:

Artículo 57. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 199; 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; 11 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997; 6 de la Ley 177 de 1994, que adiciona el numeral 12 del artículo 165 de la Ley 136 de 1994, el artículo 8 de la Ley 177 de 1994, que modifica el artículo 168 de la Ley 136 de 1994 y las demás disposiciones que le sean contrarias.(subrayado fuera de texto)

Las disposiciones cuya derogatoria expresa se proponía establecían las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, del alcalde y de los ediles, así como sus honorarios y seguros,⁵ lo cual guardaba armonía con el objetivo del proyecto de establecer “reglas para la transparencia de la gestión departamental y municipal, a través del fortalecimiento del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores, alcaldes, diputados y concejales, la extensión en el tiempo de las incompatibilidades, la ampliación de las causales de pérdida de investidura para concejales y diputados.”⁶

La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara del Proyecto de Ley No. 046 de 1999 de la Cámara, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, acumulado a los Proyectos C-030, C-043, C-051, C-061, C-114 de 1999, fue publicada en la Gaceta del Congreso, Año VIII, No. 394, el 27 de octubre de 1999.⁷

El texto de la norma sobre vigencia y derogatorias de la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, aun cuando estableció algunas modificaciones, mantuvo las derogatorias propuestas para el Decreto 1421 de 1993:

Artículo 76. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Párrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993;

el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

Durante el debate ante la Comisión Primera de la Cámara se propusieron varias modificaciones al proyecto original, la mayoría de las cuales fueron dejadas como constancias destinadas a ilustrar la elaboración de la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes.⁸ Tales proposiciones se referían principalmente a la modificación de las reglas sobre financiación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, incluido el Distrito Capital de Bogotá; el establecimiento de valores máximos a los gastos de los concejos y contralorías distritales y municipales; y la consagración de inhabilidades e incompatibilidades para gobernadores, diputados, concejales y alcaldes. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias se eliminó la referencia a los artículos 34 y 72 del Decreto 1421 de 1993.⁹ El texto aprobado en la Comisión los días 9, 10 y 11 de noviembre de 1999, en lo pertinente decía:

Artículo 76. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

En la ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley 046 de la Cámara se propusieron modificaciones relacionadas con la categorización presupuestal de los departamentos, la exclusión de los rendimientos financieros que las entidades territoriales obtuvieran de las inversiones de ingresos de destinación forzosa, la flexibilización de los límites de gastos de las entidades territoriales. También se eliminan algunas causales de inhabilidad y se aclaran algunas incompatibilidades y se extiende su duración.¹⁰ En cuanto al artículo sobre vigencia

y derogatorias la ponencia no propuso ninguna modificación a lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. Decía así:

Artículo 79. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3 del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

El texto definitivo aprobado en la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 479, del 29 de noviembre de 1999.¹¹ El texto del artículo de vigencia y derogatorias mantuvo lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara. Decía así:

Artículo 82. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993; 68 de la Ley 181 de 1995; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias.(subrayado fuera de texto)

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, entre otras modificaciones se propusieron límites más exigentes para los gastos de funcionamiento tanto de departamentos como de municipios y distritos; algunas precisiones al régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores y diputados para ajustarlas a lo previsto en la Constitución; la eliminación del artículo que prohibía la reelección de contralores y personeros; la extensión de los límites de gastos de las entidades territoriales a todos los gastos y no sólo a los de funcionamiento y el establecimiento de controles adicionales que impidieran a las entidades territoriales obtener créditos para financiar gastos

de inversión cuando afrontaran dificultades para cumplir con sus obligaciones de funcionamiento.

En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias, según se dice en la ponencia, se incluyó la referencia a los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993,¹² con el fin de permitir la reelección de los personeros y contralores del Distrito Capital, tal como se había autorizado para los personeros y contralores en las demás entidades territoriales. El texto pertinente, fue aprobado el 30 de mayo de 2000, según consta en el Acta No. 36, en la Comisión Primera del Senado de la República y decía:

Artículo 89. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 28, 29, 30, 37, 66, 68, 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

En la ponencia para segundo debate en el Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso, Año IX, Número 211, del 14 de junio de 2000, en relación con el artículo sobre vigencia y derogatorias, los ponentes propusieron eliminar las referencias a los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del Decreto 1421 de 1993, por considerar que “el carácter especial de Santafé de Bogotá amerita mantener las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el Decreto 1421.”¹³

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. (subrayado fuera de texto)

El proyecto de ley 199 de 1999, Senado, 046, Cámara, “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de

Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del Gasto Público Nacional”, fue debatido y aprobado en la Plenaria del Senado el día 20 de junio de 2000, según consta en las Gacetas del Congreso, Año IX, Números 256 y 259. En cuanto al artículo sobre vigencia y derogatorias, el texto aprobado en la Plenaria del Senado decía:

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; Parágrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1, 3, 5, 6, 8 y 11 de la Ley 177 de 1994, el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4 del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y el numeral 5 del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

Parágrafo. La derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 a que hace referencia el presente artículo empezará a regir a partir del año 2003.¹⁴ (subrayado fuera de texto)

Durante el debate del proyecto en la Plenaria del Senado, los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Alfonso Lizarazo Sánchez presentaron objeciones sobre la derogatoria expresa de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993. Para los Senadores, la derogatoria expresa de esos artículos permitiría la reelección del personero y del contralor de Bogotá, con lo cual, a su juicio, se promovería la corrupción y por ello presentaron una proposición sustitutiva para eliminar esas referencias.¹⁵

Ante esta objeción, el Senador Germán Vargas Lleras aclaró el origen y justificación de esa expresión. Según el Senador Vargas Lleras, el tema de la reelección de los personeros municipales había sido debatido durante el tránsito del proyecto ante la Cámara, por lo cual la referencia a los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 no constituía una adición extraordinaria a la cual pudiera aplicársele el calificativo de “mico”. Según el Senador, el tema de la reelección del personero y del contralor había sido discutido con profundidad tanto en la Comisión Primera como en la Plenaria de la Cámara de Representantes y al no existir una prohibición constitucional para su reelección se estableció esa posibilidad para las

distintas entidades territoriales y por ello se eliminó del proyecto el artículo 50 que mantenía esa prohibición.¹⁶ No obstante, como tal artículo se refería a los contralores y personeros municipales, distritales y departamentales, sin hacer referencia expresa a los correspondientes funcionarios del Distrito Capital de Bogotá, se propuso derogar las normas del Decreto 1421 de 1993 que establecían tal prohibición. Por estas razones, en la ponencia presentada a la Plenaria se intentó “unificar el régimen en la elección de funcionarios de control y vigilancia de la ciudad de Bogotá, con los funcionarios del resto del país” y por ello se propuso la derogatoria expresa de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993.¹⁷

Ante las diferencias existentes entre los textos aprobados en las Plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, se establecieron Comisiones Accidentales de Senado y Cámara cuyos resultados fueron consignados en el Acta de Conciliación del 22 de agosto de 2000¹⁸, que en lo pertinente para el presente proceso ante la Corte dice:

Acta de Conciliación

Proyecto de Ley 046/99 (C); 199/99 (S)

“Los Honorables Senadores y Representantes designados para adelantar la conciliación del articulado del proyecto de ley 046/99 (C); 199/99 (S), en relación con los artículos objeto de la misma hemos convenido acoger los siguientes textos: (...)

“Artículo 95 (S), 82 (C)

“La Comisión acoge el texto del Senado con excepción del párrafo que establecía que la derogatoria de los artículos 96 y 106 del decreto 1421 empezará a regir a partir del año 2003, por cuanto se considera conveniente unificar el régimen de los personeros de todo el país. Igualmente se precisa la expresión que se deroga de la Ley 200 de 1995”.

El texto definitivo, aprobado por las Plenarias de las Cámaras el 6 de octubre de 2000, y publicado en el Diario Oficial el 9 de octubre de 2000, en lo pertinente dice:

“Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos 17 de la Ley 3 de 1991; párrafo 3º del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1º, 3º, 5º, 6º, 8º y

11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7º, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4º del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral 5º del artículo 44 de la Ley 200 de 1995”. (subrayado fuera de texto)

b. Análisis del proceso legislativo seguido por la norma demandada

Sobre el proceso seguido por el artículo 96 y en particular por el aparte al que se extiende la demanda, la Corte advierte lo siguiente:

1. Cuando se cuestiona la constitucionalidad de una norma por vicios de trámite y se trata de determinar si tal disposición fue o no sometida a los debates constitucionalmente exigidos teniendo en cuenta las unidades temáticas que fueron sometidas a debate, surge una tensión entre la cláusula general de competencia del Congreso y el procedimiento fijado por la Carta para que un proyecto se convierta en ley. Y para resolver esa tensión debe determinarse primero la intensidad del control constitucional pues entre mayor sea la intensidad del control menor será el espacio de maniobrabilidad del parlamento en la configuración del derecho positivo y, por el contrario, mientras menor sea la intensidad del control constitucional, mayor será el espacio de maniobrabilidad del legislador.

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

Entonces, se trata de una tensión que debe resolverse ponderando la naturaleza de la función legislativa y el principio democrático que la alienta con la necesidad de que esa función se ejerza respetando los parámetros constitucionales referidos al proceso legislativo.

Tal ponderación se acompasa bien con la vocación democrática del parlamento y con el imperativo de derivar la legitimidad de los tribunales constitucionales también del ejercicio estricto de sus competencias¹⁹.

Por todo ello, para determinar si a una norma se le dieron o no los debates parlamentarios dispuestos por la Carta, esta Corporación debe advertir si la unidad temática a que ella se contrae ha sido debatida en las Comisiones y en las Plenarias de Cámara y Senado pues el agotamiento del proceso legislativo en relación con ella conlleva la consecuente satisfacción de esas exigencias constitucionales respecto de las disposiciones que la desarrollen. Con ese proceder ni se imponen restricciones indebidas a la instancia legislativa, ni se permite que ella ejerza su función desconociendo el procedimiento diseñado por el constituyente.

2. Del proyecto de Ley No.046 de 1999 de la Cámara, que fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, hacía parte un artículo sobre vigencia y derogatorias y entre éstas se incluían algunas normas del Decreto 1421 de 1993. Ese artículo era el 57 y él sufrió varias modificaciones a lo largo de los debates cumplidos en las Comisiones Primeras y en las Plenarias de Cámara y Senado. Ello explica que la derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 no apareciera en el proyecto original; que ella haya sido introducida en el debate surtido en la Comisión Primera del Senado y considerada luego en la Plenaria y que haya sido sometida al estudio de unas Comisiones Accidentales para conciliar las diferencias surgidas entre Cámara y Senado. Luego, es claro que del texto definitivo del artículo 96 de la Ley 617 de 2000 hacen parte los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 que no aparecían en el proyecto que fuera considerado en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara.

De ese modo, lo que importa precisar es si el hecho de no haber sido sometidos esos artículos a tales debates constituye una vulneración del artículo 157 de la Carta o si la inclusión de esas normas constituye desarrollo de un tema si debatido en esas oportunidades y, por lo mismo, acorde con ese artículo de la Carta²⁰.

3. Desde la presentación del proyecto de Ley en la Secretaría General de la Cámara de Representantes quedó claro que uno de los motivos en razón de los cuales se desplegó el proceso legislativo fue el de modificar el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá. Y

ese proceso legislativo se cumplió en relación con esa temática pues así se lo advierte tanto en las ponencias presentadas en cada uno de los debates como en el giro que esos debates tomaron.

En efecto. El proyecto originalmente presentado preveía la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 34, 37, 66, 68 y 72 del Decreto 1421 de 1993; normas que establecían las inhabilidades e incompatibilidades de los concejales, del alcalde y de los ediles del distrito capital y sus honorarios y seguros. Esta previsión se mantuvo en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara pero en el debate se eliminó la referencia a los artículos 34 y 72 y por eso el texto aprobado contemplaba la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del mencionado Decreto. Este texto se mantuvo en la ponencia y en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara.

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado, entre las normas a derogar se incluyeron los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 con el propósito de permitir la reelección de personeros y contralores del distrito capital, armonizando esa situación con la de los demás personeros y contralores, texto que fue aprobado por la Comisión. En la ponencia para segundo debate se suprimió la derogatoria de los artículos 28, 29, 30, 37, 66 y 68 del citado Decreto dado el carácter especial de Bogotá y la necesidad de mantener las inhabilidades e incompatibilidades previstas en ese régimen. De esa manera, en el texto aprobado sólo se incluyeron los artículos 96 y 106 entre las normas derogadas.

Finalmente, ante las objeciones formuladas por dos senadores a la derogatoria de esas disposiciones y dadas las diferencias existentes entre los textos aprobados en las Plenarias de Cámara y Senado, se establecieron las Comisiones Accidentales que suscribieron el acta de conciliación en la que se acordó el texto definitivo del artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

4. Entonces, como puede advertirse, las modificaciones introducidas al régimen especial del distrito capital, mediante la derogatoria de algunas de sus disposiciones, surtieron los cuatro debates exigidos por la Carta para que un proyecto se convierta en ley. Es cierto, no se discute que se presentaron evidentes variaciones entre el contenido del proyecto original y el sentido en el cual el Congreso terminó ejerciendo su función legislativa. Pero esa falta de absoluta identidad entre las normas cuya derogatoria inicialmente se pretendía y aquellas que fueron efectivamente derogadas se explica como una consecuencia de la dinámica que

caracteriza al proceso legislativo y no en virtud de una referencia incluida a última hora con el propósito de lograr la aprobación de una derogatoria normativa no considerada en el curso de los debates.

En este punto debe resaltarse que el seguimiento del proceso legislativo dispuesto por el constituyente implica que él se agote en relación con las unidades temáticas a las que se contrae el despliegue de la función legislativa pero en manera alguna involucra la exigencia de una absoluta identidad entre el sentido de las propuestas contenidas en los proyectos presentados y los textos definitivos aprobados. Una tal exigencia sería contraria a la naturaleza de la función parlamentaria pues las cámaras legislativas, partiendo de los proyectos formulados, canalizan el aporte pluralista de los congresistas en cada una de las materias sometidas a consideración y recogen el aporte de una opinión pública conciente de su capacidad, en un entorno democrático, de incidir en la configuración del derecho. Por ello, el ejercicio de la función legislativa coloca ante la posibilidad de que los proyectos inicialmente presentados sufran sustanciales modificaciones como consecuencia del debate que pretende desarrollar los distintos matices de las materias objeto de regulación²¹.

De este modo, si el proyecto de la Ley 617 se ocupó en todos los debates de la organización política y fiscal de las entidades territoriales, incluyendo el régimen especial contemplado para el distrito capital por el Decreto 1421 de 1993; si en todos los debates se sometió a consideración el punto atinente a la derogatoria de algunos artículos de ese decreto y si en razón de ello en el texto definitivo de la ley se dispuso la derogatoria de dos artículos de ese decreto, es claro que como los debates giraron en torno a ese tema y la relación de las normas derogadas fue fruto de ese debate, no hay fundamento para cuestionar la constitucionalidad de la norma demandada.

5. Por otra parte, la Corte encuentra que en el contexto de la Ley 617 se hicieron múltiples regulaciones concernientes a la reforma parcial de la Ley 136 de 1994 y del Decreto Extraordinario 1222 de 1986, a la adición de la Ley Orgánica del Presupuesto, a la reforma del Decreto 1421 de 1993, al fortalecimiento de la descentralización y a la racionalización del gasto público nacional. En ese contexto se hicieron múltiples regulaciones concernientes a los organismos de control y, de ese modo, las referencias que se hacen a organismos de esa naturaleza en el ámbito del régimen especial del distrito capital se armonizan con esas regulaciones. Luego, el examen del cargo formulado no se circunscribe a la mecánica

verificación de si los artículos derogados estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, pues es preciso establecer si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates.

Procediendo de esta manera, la Corte advierte que el tema concerniente a los organismos de control y el tema relativo al régimen especial del distrito capital, aunque con distintos matices, estuvieron presentes en todos los debates. Luego, no puede afirmarse que el ejercicio de la función legislativa en una situación tan puntual como la derogatoria de normas relativas a los organismos de control como la personería o la contraloría del distrito capital devenga inconstitucional por no haber sido previstas desde el inicio del trámite legislativo pues lo cierto es que las unidades temáticas a que se contraen esas disposiciones estuvieron presentes a lo largo de todo ese proceso, desde la presentación del proyecto hasta la suscripción del acta de conciliación por parte de las comisiones designadas para el efecto por Cámara y Senado y su posterior aprobación.

6. Ahora, en el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales.

En ese entendido, la Corte advierte que el punto atinente a la reelección de personeros y contralores estuvo presente desde la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes y por ello se consagró la prohibición de tal reelección. Luego, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado se suprimió tal prohibición y también la del personero y el contralor del distrito capital. Pero ese punto era sólo uno de los contenidos de la materia concerniente a las modificaciones introducidas al régimen especial del distrito capital. Y es claro que esta materia no se agotaba únicamente en la reconsideración de la prohibición de reelegir al personero y al contralor sino que comprende todos los puntos contenidos en los artículos 96 y 106 ya reseñados y en los artículos que habiendo sido sometidos a debate no fueron finalmente derogados.

7. Debe tenerse en cuenta que cada una de las particularidades desarrolladas en una disposición y en relación con un mismo tema no constituye una materia diferente para efectos de determinar el cumplimiento o incumplimiento del proceso legislativo. Por ello debe distinguirse entre la materia regulada por la ley y los distintos desarrollos de que ella es susceptible. Así, la definición de quién es el personero distrital, el establecimiento de reglas sobre la elección del personero y del contralor distritales, el señalamiento de los requisitos que debe cumplir quien vaya a ser elegido personero o contralor, la prohibición de su reelección para el período inmediatamente siguiente, el período del personero y del contralor distritales, las prohibiciones al contralor y la determinación de quién llena sus faltas temporales no constituyen siete materias diferentes sino distintos desarrollos de una misma materia²².

De asumirse que por cada prescripción legislativa existe una distinta materia de regulación se distorsionarían principios como el de unidad de materia y su sana teleología encaminada a dotar de una mínima racionalidad al proceso de formulación de la ley. Es más, hasta la titulación de las leyes sería imposible si se asume que debe existir correspondencia entre su título y su contenido, esto es, entre su título y las materias por ella reguladas, según lo ordena el artículo 168 del Texto Fundamental.

En ese contexto, lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en esa materia. Imponiendo tal exigencia se distorsionaría el control constitucional y se limitaría de manera infundada la función legislativa.

Entonces, como cada una de las distintas prescripciones contenidas en los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 no constituye una materia diferente sino desarrollos de una misma materia, no era necesario que ellas fueran expresamente tratadas en cada uno de los debates reglamentarios.

8. Ahora, es cierto que sólo unos de los contenidos particulares de los artículos 96 y 106 fueron expresamente referidos, como son la prohibición de la reelección del personero y del contralor del distrito capital, y que los restantes contenidos no fueron expresamente considerados. Pero para la prosperidad de un cargo de inexequibilidad contra una norma por

haberse promulgado con violación del proceso legislativo no es suficiente con afirmar que ella no fue sometida a los cuatro debates constitucionalmente exigidos pues debe acreditarse que ella gira en torno a un tema que no fue considerado en ninguno de los debates. Ello es así por cuanto en sede de control constitucional no puede desconocerse la dinámica que caracteriza la función legislativa y que permite desarrollar múltiples matices a partir de las propuestas inicialmente formuladas, mantenerlas o incluso desvirtuarlas.

Así, en el caso presente, no puede desconocerse que la función legislativa se ejerció derogando todo el contenido de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 y que sólo se hizo expresa referencia a la prohibición de la reelección de dos funcionarios. Pero tampoco puede desconocerse que la amplitud de esa derogatoria es compatible con la finalidad de modificar el régimen especial del distrito capital. Por ello, el hecho de que la norma demandada extienda la cobertura de las derogatorias dispuestas a ámbitos que no fueron expresamente aludidos pero que involucran aspectos que desarrollan una de las finalidades de la ley de que hace parte no tiene por qué tornarla inconstitucional.

Por lo demás, para efectos de derogar la prohibición de reelección del personero y del contralor del distrito capital no había necesidad de incluir entre las normas derogadas los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993, pues si tal hubiese sido el propósito del legislador bastaba con la cláusula general que derogaba las disposiciones contrarias a la Ley 617 y esa prohibición resultaba contraria a la voluntad de suprimirla que se expresó durante el proceso legislativo. Por el contrario, el hecho de que, a pesar de esa derogatoria implícita en la cláusula general, el legislador haya dispuesto la derogatoria de todo el contenido de los artículos 96 y 106 es una muestra de que la voluntad legislativa era esa y no otra.

9. De otra parte, teniendo en cuenta que el señor Procurador General de la Nación solicita la declaratoria de inexecutable de la norma demandada argumentando que ella resulta inconveniente por el vacío legislativo que se genera por el equívoco en que incurrió el legislador al no disponer una nueva regulación relacionada con la elección, período y calidades del personero y del contralor del distrito capital, esta Corporación debe advertir que el aparente vacío legislativo sobreviniente a la derogatoria de las normas que regulan esos aspectos, no es argumento para afirmar la inexecutable de esa disposición. Y se dice que el vacío es aparente por cuanto es la misma Carta la que en su artículo 322 ha dispuesto que del régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital de Bogotá hacen parte

también “las disposiciones vigentes para los municipios”.

Como fuere, lo cierto es que, en el caso presente, lo relevante es que a todo lo largo del proceso legislativo fue clara la voluntad encaminada a modificar el régimen especial del distrito capital y a derogar varias de las disposiciones especiales que integran ese régimen y que las derogatorias finalmente dispuestas son consecuencia del agotamiento de ese proceso y manifestación clara de esa voluntad. Y como en este evento el juicio de constitucionalidad debe circunscribirse a la verificación de esos supuestos, la Corte no puede extenderse en consideraciones relacionadas con la falta de técnica legislativa que pueda advertirse en las derogatorias dispuestas ni en sus implicaciones.

Desde luego, quizá se estime inconveniente que el legislador derogue disposiciones especiales tan importantes como las referidas a la elección, calidades, período y prohibiciones del personero y del contralor del distrito capital. No obstante, el juicio de constitucionalidad no conlleva un juicio de conveniencia sobre la legislación pues en ese ámbito la tarea de la Corte se circunscribe a la exclusión del ordenamiento jurídico de aquellas disposiciones que vulneran los preceptos del Texto Fundamental y en manera alguna a corregir los aparentes equívocos en que haya incurrido el legislador al derogar unas normas sin prever expresamente un nuevo régimen especial para la materia que era objeto de regulación²³.

Por lo demás, adviértase que de optar por una declaratoria de inexecuibilidad en razón del aparente vacío legislativo advertido por el Procurador General de la Nación, la Corte estaría desbordando su papel pues se estaría desligando del control constitucional y se estaría extendiendo a juicios de conveniencia que escapan a su ámbito funcional. Ello es así en cuanto, si bien es claro que el control constitucional tiene la virtualidad de asegurar la necesaria armonía entre la función legislativa y la Carta Política y, por ese camino, la de dotar a esa función de la racionalidad que impone la dinámica del Estado social de derecho, también lo es que el aseguramiento de esa armonía debe hacerse a partir de una confrontación normativa entre el Texto Fundamental y la ley y no a partir de otro tipo de consideraciones que, por fundadas que puedan advertirse, escapan a la estricta naturaleza de ese control.

Como puede advertirse, entonces, la Corte, ateniéndose a un control constitucional caracterizado por una intensidad consecuente con el respeto del principio democrático pero al mismo tiempo con el respeto del procedimiento implementado por el constituyente para la formulación de la ley; a la dinámica de los debates de que fueron objeto las materias reguladas por la Ley 617 de 2000 y entre ellas la modificación del régimen especial del Distrito Capital de Bogotá y del régimen de los organismos de control de las entidades territoriales; a la doctrina constitucional que asume el principio de identidad como coincidencia material y no como coincidencia textual; a la necesaria distinción que debe hacerse entre la materia regulada por la ley y los distintos desarrollos que de ella se hacen y a la inviabilidad de las razones de conveniencia como argumentos para afirmar la inexequibilidad de una disposición; ateniéndose a todos esos fundamentos, la Corte no encuentra que, en relación con las expresiones demandadas, el legislador haya incurrido en vicios en la formación del artículo 96 de la Ley 617 de 2000 y por ello declarará su exequibilidad.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE la expresión “96 y 106 del Decreto 1421 de 1993” contenida en el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-950/01

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó

su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-950 de 5 de septiembre de 2001, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Es claro que el legislador tiene potestad no sólo para “hacer las leyes”, sino, también, para derogarlas conforme a lo preceptuado por el artículo 150 de la Constitución y, vigente como se encuentra la Ley 617 de 2001 declarada exequible, el artículo 96 en el que se derogan algunas disposiciones, entre otros los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993, que tiene rango legal, se ajusta a la Constitución.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento de voto a la Sentencia C-950/01

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Tesis extremadamente laxa (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Mínimo de racionalidad legislativa/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Reelección no corresponde a materias como incompatibilidades, faltas temporales o calidades (Salvamento de voto)

PROCESO LEGISLATIVO-Evolución de proyecto y voluntad del Congreso (Salvamento de voto)

PROCESO LEGISLATIVO-Materias de artículos no discutidos en trámite (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Alcance (Salvamento de voto)

La Corte ha sostenido que el principio de identidad exige que a lo largo del trámite legislativo ambas cámaras hayan abordado la materia objeto de la norma demandada, pero no requiere que el texto aprobado en ambas cámaras sea idéntico. Lo que la Constitución hace imperioso es que ambas cámaras hayan debatido y, para este caso, regulado una misma

materia. No importa que una lo haya hecho en un sentido y la otra en uno diferente o inclusive contrario.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-No impide evolución de texto de la norma/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Consideración de materia por Cámaras y solución de discrepancias (Salvamento de voto)

El principio de identidad no impide que el texto de una norma evolucione a medida que el Congreso delibera acerca de su contenido a todo lo largo del proceso de formación de la ley y permite que lo aprobado por una y otra Cámara sea diferente e, inclusive, opuesto. Pero, sí exige que ambas cámaras hayan considerado la materia y que solucionen sus discrepancias de tal manera que el texto finalmente aprobado por cada Cámara después de la etapa de conciliación sea idéntico. Dicho texto puede ser alguno de los dos originalmente adoptados por las Cámaras o uno, tercero, distinto a éstos que conduzca a conciliar las discrepancias y que verse sobre la misma materia.

LEY-Racionalidad legislativa mínima en derogación (Salvamento de voto)

LEY-Derogación exige racionalidad mínima del legislador/NORMA DEROGADA-Racionalidad mínima del legislador/NORMA DEROGADA-Expedición o no de nueva regulación (Salvamento de voto)

Cuando la derogación es consecuencia de una nueva regulación, esa racionalidad mínima del legislador exige que lo derogado haya sido tratado en la nueva ley, salvo que se deduzca del debate que la voluntad del legislador era derogar unas normas sin expedir una nueva regulación.

NORMA DEROGATORIA-Inconstitucionalidad por extensión a materias no debatidas en Cámaras/PROCESO LEGISLATIVO-Extensión de efectos de derogatoria a materias no debatidas (Salvamento de voto)

PROCESO LEGISLATIVO-Divergencia absoluta entre lo debatido, querido y finalmente enunciado (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-3357

Demanda de inconstitucionalidad contra

el artículo 96 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Actor: Mario Fernando Parra Guzmán y Luis Eduardo Ochoa Bohórquez

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el debido respeto, salvamos nuestro voto porque consideramos que la Corte adoptó una tesis extremadamente laxa en relación con el principio de identidad en la tramitación de los proyectos de ley.

1. La Corte tuvo que escoger entre diferentes criterios para determinar si se cumple o no el principio de identidad en la formación de las leyes. El criterio más amplio concebible es que el Congreso puede modificar caprichosamente un proyecto de ley, agregando y suprimiendo temas nuevos en cualquier etapa del proceso legislativo, siempre y cuando la materia de las normas nuevas guarde relación con la temática global del proyecto. En este caso la temática global era el ordenamiento territorial y por lo tanto, se podría decir que cualquier adición relativa a la reelección de los personeros y contralores del distrito capital no violaría el principio de identidad. Obviamente, la Corte no acogió este criterio que rompería absolutamente no sólo el principio de identidad sino el de consecutividad, ambos desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, la Corte adoptó un criterio distinto al anterior, que, también estimamos muy laxo. Si bien no analiza el respeto al principio de identidad con referencia a la temática global de un proyecto, sí lo hace con base en la materia general dentro de la cual se inscribe la modificación introducida, v.g.r. la materia del régimen de los personeros y los contralores. Por eso, se dice que hay que distinguir “entre la materia regulada por la ley y los distintos desarrollos de que ella es susceptible”. La Corte llega a esta conclusión porque

“De asumirse que por cada prescripción legislativa existe una distinta materia de regulación se distorsionarían principios como el de unidad de materia y su sana teleología encaminada a dotar de una mínima racionalidad al proceso de formulación de la ley. Es más, hasta la titulación de las leyes sería imposible si se asume que debe existir correspondencia entre su título y su contenido, esto es, entre su título y las materias por ella reguladas, según lo

ordena el artículo 168 del Texto Fundamental.

En ese contexto, lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en esa materia. Imponiendo tal exigencia se distorsionaría el control constitucional y se limitaría de manera infundada la función legislativa.”

En otros apartes de la sentencia la materia general que sirve de base para evaluar si se ha respetado el principio de identidad es aún más amplia puesto que se dice que “lo relevante es que a todo lo largo del proceso legislativo fue clara la voluntad encaminada a modificar el régimen especial del distrito capital y a derogar varias de las disposiciones especiales que integran ese régimen y que las derogatorias finalmente dispuestas son consecuencia del agotamiento de ese proceso y manifestación clara de esa voluntad”. Así, la materia general de referencia en esta segunda cita ya no es el régimen de los personeros y contralores sino el régimen especial del distrito capital, que es aún más amplio puesto que la regulación del personero y del contralor distritales es tan sólo un aspecto del régimen especial de Bogotá.

Aunque compartimos el espíritu de la sentencia de dejar un amplio margen al Congreso para introducir modificaciones a los proyectos, estimamos que hay un mínimo de racionalidad legislativa que en todo caso debe ser respetado. No se puede considerar que el tema de la reelección de los personeros y contralores pertenece a la misma materia que el de su régimen de incompatibilidades, o el de sus faltas temporales ni, mucho menos, el de las calidades para ser elegido.

Consideramos que la Corte se ha debido aproximar al tema analizando cuál es la relación que existe entre el asunto regulado por una disposición de un proyecto de ley que evoluciona y la voluntad manifestada expresamente por el Congreso a lo largo de dicha evolución. Del análisis de la relación entre asunto regulado y voluntad democráticamente expresada a lo largo del trámite se deduce una conclusión diferente a la acogida por la Corte. Pensamos que dicha conclusión no introduce una rigidez en la formación de las leyes diferente a la mínima compatible con los cánones constitucionales.

A continuación recogemos las principales características del enfoque que hubiera podido seguir la Corte y señalamos cuál es su resultado.

Revisados los antecedentes del trámite de la expresión cuestionada por el actor, resultaba claro que la expresión demandada fue introducida en la Comisión Primera del Senado y fue adoptada luego por la Plenaria del Senado de la República. Su contenido fue discutido durante los debates al proyecto ante las Comisiones Primera de la Cámara y del Senado y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, pero sólo en cuanto a la posibilidad de reelección de los personeros y contralores. Como surgieron discrepancias entre los textos aprobados por una y otra Cámara se hizo necesaria la conciliación de las diferencias a través de comisiones accidentales, tal como lo establece el artículo 161 de la Carta.

No obstante, si bien es cierto que la posibilidad de prohibir la reelección de los personeros y de los contralores fue objeto de debate en ambas cámaras, y por ello, en principio se justificó la derogatoria expresa de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993, no todas las materias contenidas en esos artículos fueron discutidas durante el trámite del proyecto que luego se convertiría en la Ley 617 de 2000.

En efecto, los artículos 96 y 106 de Decreto 1421 de 1993 regulan, sin entrar en detalles, siete temas en relación con el personero y el contralor²⁴ distrital; a saber: i) la definición de quién es el personero distrital; ii) el establecimiento de algunas reglas sobre la elección del personero y del contralor distritales; iii) el señalamiento de los requisitos que debe cumplir quien vaya a ser elegido personero o contralor; iv) la prohibición de su reelección para el período inmediatamente siguiente; v) el período del personero y del contralor distritales; vi) algunas prohibiciones al contralor distrital; y vii) la determinación de quién llena las faltas temporales del contralor distrital. No obstante, durante el trámite de la Ley 617 de 2000, de estos temas, el Congreso sólo estudió el cuarto.

Era necesario entonces distinguir entre dos derogatorias: 1) la que se refiere expresamente a la prohibición de reelección inmediata de personeros y contralores distritales; y 2) la que se refiere a los demás temas contenidos en los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993.

En cuanto al primer tema, de los antecedentes que obran en el expediente, resultaba claro que el tema de la reelección de los personeros y contralores se incluyó en la Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes, mediante la prohibición de reelección de estos funcionarios²⁵. Posteriormente, en la Cámara, tal prohibición se mantuvo para todos los personeros y contralores.²⁶ Luego, en el Senado de la República, en la ponencia para

Primer Debate ante la Comisión Primera del Senado, se propuso suprimir la prohibición de reelección de los personeros y contralores,²⁷ y en consonancia con ello, la derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993.²⁸ Esta propuesta fue finalmente acogida por las comisiones de conciliación y por las Plenarias de ambas Cámaras. Con lo cual, quedaba clara la voluntad expresa del legislador de extender la posibilidad de reelección del personero y del contralor a las autoridades respectivas del Distrito Capital.

Por ello, la derogatoria de los apartes normativos que se refieren a la reelección del personero y del contralor del Distrito Capital era claramente constitucional, como quiera que respecto de esta materia se cumplieron los requisitos constitucionales previstos en los artículos 157, 160 y 161 de la Carta. En especial, se respetó el principio de identidad tantas veces defendido por esta Corporación²⁹, como un principio de coincidencia material no como una regla de univocidad regulativa.³⁰

En efecto, la Corte ha sostenido que el principio de identidad exige que a lo largo del trámite legislativo ambas cámaras hayan abordado la materia objeto de la norma demandada, pero no requiere que el texto aprobado en ambas cámaras sea idéntico. Lo que la Constitución hace imperioso es que ambas cámaras hayan debatido y, para este caso, regulado una misma materia. No importa que una lo haya hecho en un sentido – prohibir la reelección inmediata, la Cámara – y la otra en uno diferente o inclusive contrario –permitir la reelección inmediata, el Senado.³¹

Sin embargo, cuando la diferencia no es insignificante sino sustancial³², la discrepancia entre lo aprobado por una y otra Cámara debe ser objeto de conciliación, según lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución y en el artículo 186 del Reglamento del Congreso. Luego de conciliadas las discrepancias, ambas cámaras deben aprobar el mismo texto, es decir, un texto idéntico.

El principio de identidad no impide que el texto de una norma evolucione a medida que el Congreso delibera acerca de su contenido a todo lo largo del proceso de formación de la ley y permite que lo aprobado por una y otra Cámara sea diferente e, inclusive, opuesto. Pero, sí exige que ambas cámaras hayan considerado la materia y que solucionen sus discrepancias de tal manera que el texto finalmente aprobado por cada Cámara después de la etapa de conciliación sea idéntico. Dicho texto puede ser alguno de los dos originalmente adoptados

por las Cámaras o uno, tercero, distinto a éstos que conduzca a conciliar las discrepancias y que verse sobre la misma materia.³³

Esto fue lo que ocurrió en cuanto al punto de la reelección del personero y del contralor del Distrito Capital. La Cámara la prohibió, el Senado la permitió, la Comisión de Conciliación propuso superar la discrepancia sin proponer un tercer texto, sino aceptando el texto aprobado por el Senado y, finalmente, ambas cámaras aprobaron un texto idéntico. La inclusión de los artículos 96 y 106 dentro de la norma sobre derogatorias demandada obedeció a la decisión del Congreso de reflejar esa realidad y hacer explícita esa voluntad democráticamente conformada. No obstante, al incluir de manera general la referencia a los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 en la cláusula derogatoria, también fueron excluidas del ordenamiento disposiciones respecto de las que el legislador no tuvo esa intención.

Como consta en los documentos que obran en el expediente, en ninguno de los debates ante las Comisiones Primeras ni ante las Plenarias de Cámara y Senado hubo discusión de las reglas para la elección de personeros y contralores municipales, ni para el caso de los municipios en general, ni para el Distrito Capital en particular. Tampoco se debatieron los otros temas por ellos regulados, como las calidades que éstos deberían tener, ni mucho menos el procedimiento bajo el cual se realizaría su elección. Por esta razón, y de conformidad con el principio de identidad, sólo frente a la frase contenida en los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 que se refiere a la prohibición de reelección del personero distrital y del contralor distrital, existía la relación de coincidencia entre la materia propuesta y debatida y la finalmente adoptada en el Congreso, que exige la Carta³⁴.

En efecto, la Ley 617 de 2000 no contiene disposiciones que establezcan nuevas reglas sobre la elección del personero o del contralor del Distrito Capital, ni establece requisitos para su elección. No existe, dentro de sus disposiciones, modificación alguna de los otros temas tratados en los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993, para que se pudiera entender que la derogatoria cobijaba la integridad de tales normas y no sólo las frases relativas a la prohibición de la reelección.

Si bien es cierto que el legislador puede derogar apartes normativos que no fueron expresamente regulados en la nueva ley, o incluso, mediante una ley de artículo único

derogar una ley anterior sin dictar nuevas normas para llenar el “vacío” creado, tal posibilidad, no obstante, debe ejercerse dentro de unos parámetros constitucionales mínimos.

La Constitución exige una racionalidad legislativa mínima para que sea posible determinar que realmente se conformó la voluntad democrática de crear, modificar o derogar una norma. Ello es garantía de que no se cometerán errores, dada la complejidad del ordenamiento jurídico. Así como la simple referencia a una ley derogada no la revive, la mera enunciación del número de un artículo en una lista de disposiciones derogadas, no excluye todas las normas que éste contiene del ordenamiento jurídico sino tan sólo aquellas respecto de las cuales se haya conformado la voluntad legislativa de derogarlas. De lo contrario, con una frase podrían derogarse por error normas que el propio legislador no deseaba derogar y respecto de las cuales jamás se conformó la voluntad democrática de derogarlas.

Cuando la derogación es consecuencia de una nueva regulación, esa racionalidad mínima del legislador exige que lo derogado haya sido tratado en la nueva ley, salvo que se deduzca del debate que la voluntad del legislador era derogar unas normas sin expedir una nueva regulación. Ninguna de estas dos hipótesis ocurrió en este caso. Como se observa en los debates del proyecto de ley que se convirtió en la Ley 617 de 2000, la voluntad del legislador era derogar sólo la frase sobre reelección contenida en los dos artículos enunciados. Realmente, en ninguna de las Cámaras se conformó la voluntad de suprimir los requisitos para ser personero o contralor distrital, ni de acabar el procedimiento para su elección, ni de modificar las calidades requeridas para ser elegido personero o contralor. Respecto de esas materias, no existió en realidad ningún debate ni trámite en el Congreso y, por lo tanto, nunca se conformó la voluntad legislativa de derogar las normas correspondientes.

Por ello, la expresión demandada al extender los efectos de la derogatoria expresa a materias que no habían sido debatidas en ninguna de las dos Cámaras, constituye una derogatoria inconstitucional. En su adopción se desconoció el trámite que exige la Constitución para que se conforme la voluntad democrática plasmada en una ley de la República. Por la misma razón, tampoco podían ser objeto de conciliación, porque como lo ha dicho reiteradamente esta Corporación, las comisiones accidentales

“(…) no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa

de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara”³⁵.(subrayado fuera de texto)

En este caso, existe más que una discrepancia entre textos aprobados por una y otra cámara, pues lo que presenta es una divergencia absoluta entre lo debatido en el Congreso, lo querido por el legislador y lo finalmente enunciado en la disposición demandada. Tal discrepancia no es subsanable por el procedimiento previsto en el artículo 161 de la Carta. Por lo cual, la Corte habría tenido que declarar la inconstitucionalidad del aparte demandado por vicios de procedimiento en su formación.

No obstante lo anterior, como quiera que el artículo 96 de la Ley 617 de 2000 también contiene una cláusula general de derogatoria, las expresiones “No podrá ser reelegido para el período siguiente”, contenida en el artículo 96 del Decreto 1421 de 1993 y la frase “El contralor no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente”, contenida en el artículo 106 del Decreto 1421 de 1993, podrían haberse entendido derogadas dentro de tal cláusula general por resultar contrarias a lo establecido en la Ley 617 de 2000, y de esta manera se habría preservado la voluntad expresa del legislador conformada según el trámite previsto en la Constitución.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 DIARIO OFICIAL, Año CXXXVI No. 44188, del 9 de octubre de 2000, páginas11 a 20.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-837/01, MP: Jaime Araujo Rentería.

3 En este mismo sentido, ver la sentencia C-198/98, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, fallo en el

cual la Corte señaló “La característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación. (...) La especialidad es un atributo que responde a las exigencias que se derivan de la anotada singularidad del Distrito Capital(...). El ámbito de la especialidad, por consiguiente, se debe acotar con un sentido funcional, vale decir, su medida la ofrece la necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital – sede de los órganos superiores del Estado – y capital del Departamento de Cundinamarca.(...)”

4 Corte Constitucional, Sentencia C-778/01, MP: Jaime Araújo Rentería.

5 Los artículos del Decreto 1421 de 1993 a los que hacía referencia el artículo 57 del proyecto original se referían a las siguientes materias: Artículo 28. Inhabilidades de los concejales, Artículo 29. Incompatibilidades de los concejales, Artículo 30. Excepciones , Artículo 34. Honorarios y seguros de los concejales , Artículo 37. Inhabilidades e incompatibilidades del alcalde mayor , Artículo 66. Inhabilidades de los ediles , Artículo 68. Incompatibilidades de los ediles , Artículo 72. Honorarios y seguros de los ediles.

6 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 257, del 17 de agosto de 1999, página 15.

7 Sobre la acumulación del proyecto 046 con los proyectos C-030, C-043, C-051, C-061, C-114 de 1999 la ponencia señaló lo siguiente: C-030 de 1999, el cual proponía que para la categorización de municipios se computen todos los ingresos del municipio incluidas las transferencias de la Nación. Según el ponente como quiera que los objetivos del proyecto 046 y el C-030 no coincidían, no incluyó las propuestas de este proyecto en el texto que se presentó ante la Comisión Primera de la Cámara. C-043 de 1999, que proponía reglamentar la elección del personero municipal y asignarle funciones de veedor del tesoro en aquellos municipios en donde no hubiera contraloría. Para el ponente, esta propuesta tenía la eventualidad de generar un mayor gasto público y por ello no fue incluida en el proyecto de articulado presentado ante la Comisión Primera de la Cámara. C-051 de 1999, que incluía la categorización de los departamentos, límites a los gastos de las asambleas, incompatibilidades para los diputados y modificación de la remuneración de los diputados. Las propuestas de este proyecto fueron fusionadas con las del proyecto 046. C-061 de 1999, que precisaba el alcance de las inhabilidades de los gobernadores para postularse a otros

cargos de elección popular, sentido que fue recogido en la propuesta que se puso a consideración de la Comisión Primera de la Cámara. C-114 de 1999, que propuso establecer la moción de censura en el nivel municipal, pero este tema no fue incluido por los ponentes por considerar que distorsionaba la administración municipal.

8 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, del 19 de noviembre de 1999, página 2

9 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, del 19 de noviembre de 1999, página 28

11 Gaceta del Congreso Año VIII, Número 479, del 29 de noviembre de 1999

12 Gaceta del Congreso Año VIII, Número 532, del 10 de diciembre de 1999, página 24; y Gaceta del Congreso Año VIII, Número 553, del 15 de diciembre de 1999, página 24.

13 Gaceta del Congreso, Año IX, Número 211, del 14 de junio de 2000, página 7

14 Gacetas del Congreso, Año IX, Número 256, del 13 de julio de 2000, página 16

15 Gaceta del Congreso, Año IX, Número 259, del 14 de julio de 2000, páginas 60 a 62.

16 En efecto, el artículo 50 del proyecto de Ley 046 de 1999, en el texto definitivo adoptado por la Cámara de Representantes decía: “Artículo 47. Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros. Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

Parágrafo. Los funcionarios de que trata el presente artículo no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente. (subrayado fuera de texto). Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 479, página 10. En la ponencia para Primer debate en el Senado de la República, (Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 553, página 11) los ponentes propusieron en el Pliego de Modificaciones lo siguiente: “Artículo 50. “Se elimina el parágrafo del artículo 50, que establecía la imposibilidad de reelección de estos funcionarios. No existe una razón jurídica ni política suficientemente sustentada para prohibir la reelección de estos funcionarios”.

17 En el mismo pliego de modificaciones presentado a la Comisión Primera del Senado, simultáneamente con la supresión del párrafo del en el artículo 50, en el artículo 89 del proyecto, sobre vigencia y derogatorias, se agregó expresamente la mención de los artículos 96 y 106 a la lista de disposiciones del Decreto 1421 de 1993, cuya derogatoria expresa se proponía. Ver Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 553, página 24.

18 Cfr. Folios 443 a 458

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

20 Esta Corporación en reiterados fallos ha desarrollado una doctrina según la cual los vicios en la formación de la ley no remiten a un análisis de la regla de derecho contenida en la disposición acusada sino a la verificación de las etapas del proceso legislativo. En ese sentido, entre otras, las Sentencias C-183 de 1997, C-702 de 1999, C-433 y C-557 de 2000 y C-501 de 2001.

21 El principio de identidad que rige en el proceso de formulación de la ley ha sido ampliamente desarrollado por esta Corporación. De acuerdo con esa doctrina, ese principio no remite a la permanencia del sentido de una regulación sino a la necesidad de que entre las distintas regulaciones que lleguen a concebirse exista una coincidencia material. Entre otros pueden consultarse los siguientes pronunciamientos: C-167 de 1993, C-424 de 1994, C-282 de 1997, C-1404 de 2000 y C-198 de 2001.

22 Para mayor claridad es preciso recordar el texto de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993:

Artículo 96. Elección y calidades. El personero distrital es agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos. Será elegido por el Concejo durante el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de tres (3) años que se iniciará el primero (1) de marzo y concluirá el último día de febrero. No podrá ser reelegido para el

período siguiente.

Para ser elegido personero se requiere tener más de treinta (30) años, ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo. El personero se posesionará ante el alcalde mayor.

En ningún caso podrán intervenir en su postulación o elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consaguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

La elección de personero se hará entre los candidatos postulados en sesión anterior a la de la elección. Ente la postulación y la elección debe mediar un término no menor de tres(3) días.

Artículo 106. Elección de contralor. El contralor será elegido por el Concejo Distrital para período igual al del alcalde mayor, de terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá y uno por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en la ciudad. El Contralor no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente. Sus faltas temporales serán llenadas por el contralor auxiliar.

El contralor acreditará el cumplimiento de las calidades exigidas en la ley y tomará posesión de su cargo ante el alcalde mayor.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de contralor no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el Distrito, ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

23 Son abundantes los pronunciamientos en los que la Corte ha excluido de los juicios de constitucionalidad las valoraciones de conveniencia de las normas legales. Entre otros, Sentencias C-358 y C-407 de 1997 y C-364, C-645 y C-1504 de 2000.

24 Los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 establecen lo siguiente (subrayado fuera de texto):

Artículo 96. Elección y calidades. El Personero Distrital es agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos. Será elegido por el Concejo durante

el primer mes de sesiones ordinarias, para un período de tres (3) años que se iniciará el primero (1) de marzo y concluirá el último día de febrero. No podrá ser reelegido para el período siguiente.

Para ser elegido personero se requiere tener más de treinta años ser abogado titulado y haber ejercido la profesión con buen crédito durante cinco (5) años o el profesorado en derecho por igual tiempo. El personero se posesionará ante el alcalde mayor.

En ningún caso podrán intervenir en su postulación o elección quienes se hallen dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil respecto de los candidatos.

La elección de personero se hará entre los candidatos postulados en sesión anterior a la de la elección. Entre la postulación y la elección debe mediar un término no menor de tres (3) días.

Artículo 106. Elección de contralor. El contralor será elegido por el Concejo Distrital para periodo igual al del alcalde mayor, de terna integrada con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá y uno por el Tribunal Administrativo con jurisdicción en la ciudad.

El contralor no podrá ser reelegido para el período inmediatamente siguiente. Sus faltas temporales serán llenadas por el contralor auxiliar.

El contralor acreditará el cumplimiento de las calidades exigidas en la ley y tomará posesión de su cargo ante el alcalde mayor.

Quien haya ejercido en propiedad el cargo de contralor no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el Distrito, ni aspirar a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

25 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 394, página 22. El párrafo del artículo 48 del proyecto de ley presentado por el ponente decía expresamente “Artículo 48. Extensión de las incompatibilidades de los contadores y personeros. (...) “Los funcionarios de que trata el presente artículo no podrán ser reelegidos para el período inmediatamente siguiente”.

26 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 452, página 25. En el texto aprobado por la Cámara, el artículo 47 regulaba la extensión de las incompatibilidades de los contadores y personeros y establecía la prohibición de su reelección.

27 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 532, página 12. El ponente propone la eliminación del párrafo del artículo 50 (renumerado) del proyecto que regulaba la prohibición de reelección de los contadores y personeros.

28 Gaceta del Congreso, Año VIII, Número 532, página 24.

29 Ver entre otras: Corte Constitucional, Sentencias C-167/93, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-333/93, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-424/94, M.P. C-055/95, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-282/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

30 Ver por ejemplo la sentencia C-1488/00, M.P.(E): Martha Victoria Sáchica Méndez, en la que la Corte analiza los límites para la introducción de modificaciones por una de las cámaras respecto del texto aprobado por la otra. Dijo en esa ocasión: “es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hace referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los texto aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la Ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guarden identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente” (subrayado fuera de texto)

31 Corte Constitucional, Sentencia C-543/98, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En este fallo, al examinar las diferencias existentes entre los textos aprobados en los distintos períodos legislativos y las modificaciones introducidas en el segundo período, la Corte reiteró que las modificaciones de redacción, introducidas durante el segundo período legislativo que no alteraran el sentido de lo aprobado en el primer período legislativo, eran constitucionales. Como consecuencia de ello, salvo la expresión “La ley reglamentará la materia”, contenida en el inciso segundo del artículo 35 de la Constitución, las demás modificaciones fueron declaradas exequibles.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-167/93, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En este fallo la Corte señaló cuándo se justificaba la integración de comisiones accidentales. En esa ocasión dijo: “debe aclararse que la Comisión accidental que se integre para efectos de dar aplicación al artículo 161 de la Carta, única y exclusivamente puede ocuparse del estudio y análisis de las disposiciones del proyecto de Ley que hubieren sido objeto de “discrepancias”, o lo que es lo mismo, de aquellas normas cuyo texto hubiere sido aprobado en la plenaria de una Cámara en forma diferente al de la otra. De manera que la Comisión citada no puede entrar a modificar preceptos del proyecto de Ley sobre los cuales no hubiera existido “discrepancia”. (subrayado fuera de texto. En este mismo sentido ver la sentencia C-282/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

33 Ver entre otras la sentencia C-003/96, M.P. Hernando Herrera Vergara. En este fallo la Corte analizó si las Comisiones de Accidentales encargadas de conciliar el texto aprobado por las Cámaras durante el trámite de la Ley 100 de 1993 podían modificar, e incluso sustituir completamente los textos aprobados en las Cámaras y declaró la constitucionalidad de la norma aprobada de esta forma. En ese fallo sostuvo la Corte “La función de la Comisión Accidental a que alude el artículo 161 constitucional, es la de preparar el texto que habrá de reemplazar a aquél sobre el cual surgieron discrepancias en las plenarios de las Cámaras, siempre y cuando éste corresponda al deseo mayoritario de las mismas”.

34 Ver entre otras, Corte Constitucional, Sentencia C-922/00, M.P. Antonio Barrera Carbonell. En este fallo la Corte analizó si las modificaciones introducidas (beneficio tributario creado en la Cámara a favor de un hospital específico, fue ampliado por el Senado a todos los hospitales universitarios departamentales del país) al proyecto de ley durante su debate en la plenaria del Senado (4 debate) respetaban lo previsto en los artículos 157 y 161 de la Carta. Las modificaciones fueron declaradas exequibles.

35 Corte Constitucional, Sentencia C-702/99, M.P. Fabio Morón Díaz. En esta sentencia, la Corte declaró la inconstitucionalidad de facultades extraordinarias incluidas irregularmente en un proyecto de ley, al no haber cumplido ni el primer ni el segundo debate en la Cámara de Representantes y con lo tal omisión, afirmó la Corte, “se desconocieron evidentemente también los requisitos constitucionales previstos en los numerales 2º. y 3º. del artículo 157 de la Carta para que un proyecto se convierta en Ley de la República, relativos a los principios de identidad relativa y consecutividad”.