Función Pública

Sentencia 372 de 2004 Corte Constitucional

SENTENCIA C-372 DE 2004

Referencia: expediente D-4835

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*".

Actor: Manuel Alberto Restrepo Medina

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintisiete (27) de abril de dos mil cuatro (2004).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina solicita a la Corte declarar inexequible el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 "*por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones*".

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del veintinueve (29) de agosto de 2003, admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En dicha providencia decretó la práctica de algunas pruebas. Así, ordenó a las Secretarías Generales del H. Senado de la República y la H. Cámara de Representantes, remitir los antecedentes legislativos, copia de los originales o copias auténticas de las gacetas y las Actas en las que conste lo correspondiente al trámite surtido en el Congreso de la República del Acto Legislativo 01 de 2003. Así mismo, les solicitó que se certificaran las fechas de las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como de los resultados de las votaciones del proyecto de Acto Legislativo en las distintas etapas en Comisiones y Plenarias de cada Corporación legislativa.

Una vez allegadas en su totalidad las pruebas solicitadas, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 6 de octubre de 2003, ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo resolvió comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso e invitar, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, al Ministerio del Interior y de Justicia, la Academia Nacional de Jurisprudencia y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidades Nacional, Rosario y Externado de Colombia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto del artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*", según publicación en el Diario Oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003.

Artículo 7°. Facultades de las Cámaras. El numeral 2, del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de

2002.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El ciudadano Manuel Alberto Restrepo Medina demanda el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003, por considerar que desconoce los artículos 151 y 157 de la Constitución Política.

El actor señala que en el trámite legislativo del artículo 7º demandado, se vulneraron los artículos 157 de la Constitución y 147 y 177 de la Ley 5ª de 1992 y, en consecuencia el artículo 151 Superior, por cuanto el texto del artículo acusado, a pesar de haber sido negado en primer debate en segunda vuelta por parte de la Comisión Primera del Senado y la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue incluido y aprobado por las Plenarias de ambas Cámaras. A su juicio, las Plenarias debían devolverlo a las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes con el fin de que reconsideraran la novedad. Así entonces, considera que es inconstitucional por no haber surtido los debates reglamentarios exigidos.

Después de hacer un recuento del trámite que surtió el artículo demandado en el Congreso, el actor reitera que en segunda vuelta, éste fue votado negativamente en forma expresa por las Comisiones Primeras de ambas Cámaras, sin dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 177 del Reglamento del Congreso, esto es, sin haber devuelto el proyecto legislativo para su reconsideración por parte de la Comisión Constitucional Permanente, "*de modo que la aprobación del artículo con omisión del cumplimiento de este requisito reglamentario implica una vulneración del artículo 151 de la Carta, puesto que el propio Congreso desconoció una norma de su reglamento, al cual* "*estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa*".

En suma, afirma que el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 únicamente fue aprobado en 6 de los 8 debates reglamentarios, toda vez que su aprobación en segundo debate, durante el segundo período, en las Plenarias del Senado y la Cámara fue irregular. Por lo anterior, solicita se declare su inexequibilidad.

IV. INTERVENCION

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Luis Fernando Marín Molina, obrando en calidad de apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Señala que revisadas las Gacetas del Congreso No. 406, 437, 540 y 567 de 2002, así como la publicación efectuada a través del Decreto 99 de 2002, se observa que el texto "*(similar, no idéntico*")*)* del artículo demandado figura en todas las ponencias del proyecto que culminó con el Acto Legislativo 01 de 2003, así como en la publicación del Gobierno.

Así mismo, después de hacer un recuento del trámite que surtió el precepto demandado en segunda vuelta, afirma que éste fue plenamente conocido tanto por los integrantes de las Comisiones Primeras Permanentes Constitucionales de cada cámara como por las Plenarias de las mismas, en todos y cada uno de los ocho debates que sufrió el texto definitivo del Acto Legislativo.

Así las cosas considera que el hecho de que la inclusión del texto del artículo 7º demandado no haya sido aprobada por las Comisiones Primeras en los debates dados en ellas en segunda vuelta, no es razón para que dicho artículo esté afectado de inconstitucionalidad. Lo anterior, por cuanto el mismo fue conocido por los Congresistas que decidieron votar negativamente su permanencia en el proyecto de Acto Legislativo.

A su juicio, no se requiere que los proyectos de Actos Legislativos tengan el mismo texto durante los ocho debates. La única limitación que establece la Carta Política consiste en que lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni pueden introducirse temas nuevos. Aunado a lo anterior, explica que de una interpretación armónica de los artículos 158, 160 y 161 Superiores, puede concluirse que en las comisiones y en las Plenarias se pueden introducir modificaciones al texto del proyecto de Acto Legislativo, siempre y cuando conserven la identidad del proyecto y que en el segundo período solamente se podrán estudiar y modificar los temas aprobados en el primero.

Considera que no existe ningún vicio de forma en el trámite en la formación del artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003, "*por cuanto el Congreso de la República tramitó este precepto de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución; fue publicado antes de darle trámite en las comisiones respectiva; aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las Plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; entre el primero y segundo debate en cada Cámara mediaron los términos a que alude el artículo 160 de la Constitución y, se aprobó con el quórum constitucional requerido en las Plenarias de cada Cámara, como parte del texto conciliado por la Comisión nombrada a tal fin por las mesas directivas del Senado y de la Cámara.*"

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Vista Fiscal rinde concepto, solicitando se declare la inexequibilidad del artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003, modificatorio del artículo 135 de la Constitución Política, por considerar que desconoce los artículos 151, 157 y 375 Superiores, así como los artículos 147 y 177 de la Ley 5ª de 1992.

En primer término señala que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y el artículo 277 de la Ley 5ª de 1995, el trámite relativo al procedimiento legislativo ordinario que no sea incompatible con las regulaciones constitucionales, tendrá aplicación en el trámite relacionado

con las reformas constitucionales. Así, considera válido que el actor, como fundamento de su cargo, haga referencia a algunos preceptos de la Ley 5ª de 1992.

Indica que las dos vueltas para la aprobación de un Acto Legislativo, exigidas por el artículo 375 de la Constitución, deben sujetarse a lo prescrito en el artículo 157 constitucional, en tanto que en la primera vuelta como en la segunda, los proyectos de Acto Legislativo requieren ser aprobados en los cuatro debates reglamentarios, previa publicación en la Gaceta del Congreso.

Con base en lo anterior, afirma que el artículo 7º demandado requería haber sido aprobado durante los ocho debates, y al ser negado expresamente en dos de ellos, no se dio cumplimiento al artículo 157 constitucional, que exige que todo proyecto debe ser aprobado en primer debate en las comisiones constitucionales respectivas.

Anota que, teniendo en cuenta que la norma acusada fue negada en el primer y en el tercer debate de la segunda vuelta, si las Plenarias consideraban pertinente su inclusión nuevamente, debieron haber agotado el trámite que exige el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992, es decir, remitir el artículo a la Comisión para su reconsideración.

Finalmente indica que como el artículo demandado fue eliminado en segunda vuelta en las Comisiones Constitucionales Permanentes de ambas Cámaras, las Plenarias no podían, en virtud del artículo 160 de la Constitución, introducir modificaciones o adiciones al proyecto, toda vez que estas últimas no pueden, como lo señala el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992, corresponder a temas nuevos, pues ello violaría el principio de unidad de materia, o temas rechazados o expresamente negados, lo que desconocería no sólo el artículo 157 de la Constitución sino también el principio de representación.

VI. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de un acto reformatorio de la Constitución.

2. Oportunidad de la acción

El inciso 2º del artículo 379 Superior señala que la acción pública contra los actos reformatorios de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 01 de 2003 "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*" fue publicado el tres (3) de julio de 2003 en el Diario oficial No. 45.237. La presente demanda se presentó el quince (15) de agosto de 2003, esto es, dentro del término establecido constitucionalmente.

3. Cargos de inconstitucionalidad presentados en la demanda

El actor argumenta que durante el trámite surtido por el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 en el Congreso de la República, se vulneró lo dispuesto en el artículo 157 de la Constitución, por cuanto pese de haber sido excluido por las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, durante el segundo período, las Plenarias de ambas Cámaras lo incluyeron nuevamente. Así mismo, aduce que se desconoció el artículo 151 de la Constitución, al no haberse aplicado lo dispuesto en los artículos 147 y 177 de la Ley 5ª de 1992. El primero de ellos, en tanto reproduce el contenido del artículo 157 Superior y, el segundo, pues a su juicio las Plenarias debieron solicitar a las Comisiones, la reconsideración del texto del artículo 7º del Acto Legislativo, aprobado en aquellas oportunidades. Finalmente, afirma que el artículo acusado no surtió los 8 debates reglamentarios, exigidos en el artículo 375 de la Constitución.

4. Problemas Jurídicos

Corresponde a la Corte determinar lo siguiente:

a) Si el hecho de que el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 no haya sido aprobado en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, durante el primer debate de la segunda vuelta, constituía una limitante para que, por Plenarias se introdujeren modificaciones o adiciones.

b) Si el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2002 surtió o no los 8 debates constitucionales.

Con el fin de resolver los anteriores interrogantes, la Corte analizará: *i)* el trámite que surtieron las normas consagradas en el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003; *ii)* el alcance del control de constitucionalidad sobre los proyectos de Acto Legislativo; *iii)* los límites constitucionales que tiene el Congreso de la República durante el trámite de la segunda vuelta de una reforma constitucional y *iv*) si finalmente se observaron o no las disposiciones constitucionales y reglamentarias que rigen el procedimiento legislativo constituyente.

5. Trámite surtido por el proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002-Senado y 136 de 2002-Cámara, en especial lo relacionado con el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003.

5.1. TRÁMITE EN PRIMERA VUELTA

5.1.1. Primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado.

El 20 de julio de 2002, un grupo de más de diez Senadores radicó en la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002 ¿Senado "*por medio del cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*", el que conjuntamente con su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 303 del 29 de julio de 2002.[1] Los temas centrales de este proyecto se relacionaban con el régimen de los partidos políticos, algunos aspectos de la estructura del Estado, el funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas.

En el mencionado proyecto, el artículo demandado correspondía al artículo 10º, el cual determinaba lo siguiente:

"*Artículo 10. Los servidores administrativos y técnicos de las Cámaras.*

El artículo 135 *de la Constitución Política, quedará así:*

Artículo 135. *Son funciones de cada Cámara:*

(.. .)

2) Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años contados a partir del 20 *de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara* " (subrayado fuera del texto)

El 15 de agosto de 2002, otro grupo de Senadores radicó ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Acto Legislativo 03 de 2002-Senado "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional*", el cual con la respectiva exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 344 del 20 de agosto de 2002.[2] Los temas centrales de este proyecto se relacionaban con el fortalecimiento de los partidos políticos, el funcionamiento del Congreso y el régimen de los congresistas, la objeción presidencial, la participación del Gobierno en el procedimiento legislativo y su relación con el Congreso y el régimen electoral. A su vez, consagraba una incompatibilidad para ejercer cargos públicos o celebrar contratos con el Estado para quienes hayan sido condenados por la Comisión de delitos contra el patrimonio público.

En la exposición de motivos se destacan entre los objetivos más importantes de este proyecto de reforma, el fortalecimiento de la democracia y la recuperación del equilibrio entre los poderes públicos. En este proyecto de Acto Legislativo el artículo demandado correspondía al artículo 10º, el cual señalaba lo siguiente:

"Artículo 10. Adiciónese el artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente numeral décimo:

Son facultades del Congreso de la República:

10. Participar activamente en la dirección y control de los ingresos y los gastos públicos, entre otros:

a) En la discusión y aprobación del plan de inversiones públicas, que comprenderán tanto el análisis y la decisión sobre la inversión global como sobre la regional;

b) En la discusión y aprobación del presupuesto nacional;

c) En ejercicio del control político, en audiencias públicas especiales que se podrán celebrar máximo una vez a la semana y a las que deberán acudir los ministros a responder conforme a la ley y al reglamento. En ellas, los congresistas formularán al Gobierno, en intervenciones cortas y precisas, los reclamos y aspiraciones de sus comunidades.

Lo dispuesto en este ordinal se aplicará, en lo que resulte pertinente, a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales."

Obsérvese que ninguno de los anteriores proyectos de Acto Legislativo proponían reformar el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución Política, pues si bien se incluyó en el proyecto de reforma y en las ponencias, el texto propuesto es igual al texto de la Constitución, cuyo tenor en aquella oportunidad era el siguiente:

"Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: (¿)

2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos año, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. (¿)

En la Gaceta del Congreso No. 406 del 1º de octubre de 2002 se publicó la ponencia para primer debate en el Senado de la República del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002, acumulado con los proyectos 03 y 07 de 2002, con el correspondiente pliego de modificaciones. En el texto del proyecto propuesto por los Senadores ponentes no se planteaba modificación alguna al numeral 2º del artículo 135, referente a las facultades de cada Cámara de elegir sus respectivos Secretarios Generales para períodos de dos años. El precepto demandado correspondió al artículo 11 del proyecto, cuya redacción era la siguiente[3]:

Artículo 11. Facultades de las Cámaras.

El artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

(¿)

2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años contados a partir del 20 de julio , quien deberá reunir las mismas calidades

señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

(¿)

En la Gaceta No. 102 del 11 de marzo de 2003 se publicó el Acta No. 09 correspondiente a la sesión del 8 de octubre de 2002 de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, en la cual en relación con el artículo 11 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado, aparece la siguiente constancia: "*Leído el artículo once del pliego de modificaciones, abierta y cerrada su discusión y sometido a votación es aprobado por los miembros de la Comisión*"[4], es decir que durante el primer debate de la primera vuelta en el Senado, el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución que consagra la facultad de cada Cámara de elegir a su Secretario General por un período de 2 años, permaneció incólume.

El texto del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 aprobado en primer debate¿ primer período, por la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 437 del 22 de octubre de 2002.[5] El contenido de la disposición acusada en aquella oportunidad, según consta en el Acta No. 10 correspondiente a la sesión del 16 de octubre de 2002, publicada en la Gaceta No. 103 del 11 de marzo de 2003[6], era el siguiente:

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara: (¿)

2. Elegir a su Secretario General, para períodos de dos años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. (¿)

5.1.2. Segundo Debate en la Plenaria del Senado.

La ponencia para segundo debate en plenaria del Senado se encuentra publicada en la Gaceta 437 del 22 de octubre de 2002. En aquella oportunidad los Senadores no presentaron pliego de modificaciones, es decir, que en relación con el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución no se planteó cambio alguno. No obstante, durante el segundo debate se introdujeron algunas modificaciones al proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 acumulado con el 03 y 07 del mismo año, aprobado en la Comisión Primera Permanente del Senado.

En la sesión de la plenaria realizada el 30 de octubre de 2003, que consta en el Acta No. 20, publicada en la Gaceta 526 del 20 de noviembre de 2002, el Senador Ciro Ramírez, con el respaldo de 50 Senadores, presentó una proposición sustitutiva relacionada con el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución que consagra la facultad de cada Cámara de elegir a su Secretario General, en el sentido de modificar el período del mismo de dos (2) a cuatro (4) años. La ampliación del término obedeció a que a juicio del proponente, el Secretario es el funcionario que tiene mayores responsabilidades. Tal modificación fue discutida y aprobada por la plenaria de esta manera:[7]

"¿En cuanto se refiere al Subsecretario la Ley 5ª dice: El Subsecretario será elegido por la respectiva Cámara para el período constitucional de esta o sea que es de 4 años y en la Ley 3ª en el artículo 11 habla lo siguiente; en cada Comisión Constitucional Permanente habrá un secretario elegido por la mayoría de los votos de los asistentes para el respectivo período constitucional de la Comisiones Permanentes, o sea que todos los secretarios son nombrados por cuatro años, por eso señor Presidente quiero presentar este artículo, esta proposición sustitutiva del artículo 11 que dice; y en el cual está respaldado por más de 50 Senadores que dice: "Elegir al Secretario General para períodos de 4 años contados a partir del 20 de julio; quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara". Yo hago esta propuesta indudablemente que el Secretario es el que tiene mayores responsabilidades que los demás funcionarios y por eso le pido a todos los colegas que apoyemos esta proposición sustitutiva (¿)

¿ Para expresarle a la plenaria que no tenemos ninguna objeción a esa proposición sustitutiva del numeral correspondiente del artículo que estamos discutiendo, me parece que lo complementa bien (¿)

¿ La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición sustitutiva del artículo 11, presentada por el honorable Senador Ciro Ramírez Pinzón, y cerrada si discusión pregunta:

¿Adopta la plenaria la modificación propuesta?

Y esta le imparte su aprobación. " (subrayado fuera del texto)

En la Gaceta del Congreso No. 481 del 8 de noviembre de 2002 se publicó el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002, aprobado en las sesiones de la Plenaria del Senado de la República, en el cual aparece el artículo 11, cuyo numeral segundo consagra como facultad de las Cámaras elegir al Secretario General para un período de cuatro (4) años. El texto del artículo aprobado en la plenaria del Senado durante el primer período es el siguiente[8]:

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 135. Son facultades de las Cámaras. (¿)

2. Elegir al Secretario General para periodos de cuatro (4) años contados a partir del 20 de julio; quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara"

5.1.3. Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

La ponencia para primer debate¿ primer período del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara, en la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes se publicó, junto con el pliego de modificaciones, en la Gaceta del Congreso No. 540 de noviembre 22 de 2002. En este último el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución fue adicionado con la expresión "*de 2002*". El texto del precepto acusado el cual correspondía al artículo 11 del proyecto era el siguiente:[9]

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

(¿)

2. Elegir al Secretario General, para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio de 2002, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

El numeral 2º del artículo 135 de la Constitución, modificado por el artículo 11 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 relacionado con la facultad de cada Cámara de elegir a su Secretario General fue discutido y aprobado por la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes en primer debate-primer período, en la sesión del 25 de noviembre de 2002, la cual consta en el Acta No. 10 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 305 del 19 de junio de 2003.[10] La discusión y aprobación se dio de la siguiente manera:

"¿Continúe con la lectura del siguiente artículo, señor Secretario. Secretario:

Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara

(¿)

2. Elegir al Secretario General, para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio de 2002, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

(¿)

¿Gracias señor Presidente. El numeral dos del futuro artículo 135 dice: "Elegir al Secretario General, para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio de 2002" ese es un hecho pasado.

Si bien es cierto la Constitución es intemporal, en este caso no aplicaría salvo que le quieran prorrogar el período al actual secretario, que entiendo que por reglamento tiene un período de dos años. Lo lógico es que diga, lo constitucional, a partir del 2006.

Me parece que es la fecha, porque este es un hecho pasado, este Acto Legislativo va a salir el próximo año, en el 2003 y nos estamos refiriendo a una fecha que ya pasó, de una elección que no podría producirse porque ya se efectuó.

Entonces, lo técnico por hermenéutica jurídica, señor Presidente, sería el que se refiriera a la fecha 2002 a 2006, se cambiara simplemente.

La Presidencia concede una intervención al H.R. Reginaldo Montes para explicar el punto en cuestión.

Doctor Arcila, usted llegó al tema, doctor Arcila, lo que estamos buscando es que el Congreso no caiga nuevamente en una elección, porque casi todos los períodos están a cuatro años.

Entonces, expresamente estamos dejando contemplado que los secretarios de Senado y Cámara actuales quedarían cobijados por la norma de los cuatro años, esa es la razón de ser y no caigamos en el desgaste de una campaña porque así lo estamos haciendo en todas las instancias.

Interpela el H.R. José Luis Arcila: Señor Presidente, me parece que la intención es buena, me parece perfecto; pero tiene que ser un hecho futuro a partir del 2006, eso es lo técnico, lo demás es cómo deberían colocar una ratificación o una reelección del actual secretario.

Sí manifiesto mi disenso en el evento de que se mantenga la redacción, simplemente pido voto nominal para ese artículo, señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra al H.R. Jesús Ignacio García para una constancia.

Es para decirle al doctor Arcila que este Acto Legislativo es complementario del referendo y si el referendo está modificando las pensiones que se decretaron hace 10 años, por qué aquí no se va a poder modificar el período de un secretario que fue elegido hace dos? Gracias señor Presidente.

Presidente: En consideración el artículo, pidieron votación nominal, hay una proposición del doctor Telésforo.

(¿)

Votación nominal entonces para el numeral segundo del artículo 11.

Interviene el H.R. Reginaldo Montes: Señor Presidente, el artículo tiene varios numerales, entonces ya fue excluido lo que pidió el doctor Telésforo, solicite votación para la integralidad del artículo en forma nominal como lo solicitaron.

(¿)

La Presidencia concede una intervención para una moción de orden, el H.R. José Luis Arcila: Señor Presidente, para que de cumplimiento con el inciso primero del artículo 158 si algún miembro propone el que se vote por partes, en ese sentido solicito que se vote por partes, en contravía de lo que sugiere el doctor Reginaldo.

Presidente: Entonces, las partes que pide el doctor Arcila son: el numeral segundo una parte y el resto, otra parte.

Vamos a votar el numeral segundo, de acuerdo a la solicitud del doctor Arcila, los que estén de acuerdo con el numeral segundo, como está en la ponencia, favor levanta la mano.

Por la afirmativa : DIECISIETE (17) VOTOS

Por la Negativa: SIETE (7) VOTOS

En consecuencia ha sido aprobado el numeral segundo de artículo 11."

El texto del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002- Cámara, aprobado en primer debate- primer período por la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No. 567 del 6 de diciembre de 2002. El artículo 11 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002, por medio del cual se modificaba el numeral 2º del artículo 135, en el primer debate ¿primer período de la Cámara de Representantes fue aprobado tal y como fue presentado en el pliego de modificaciones, es decir, varió en relación con el año a partir del cual comienzan a contar los cuatro (4) años del período del Secretario General. Su contenido era el siguiente[11]:

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

(...)

2. Elegir al Secretario General) para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio de 2002, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara."

5.1.4. Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El informe de ponencia para segundo debate ¿primer período del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002- Cámara, en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se encuentra publicada en la Gaceta No. 567 del 6 de diciembre de 2002. En el pliego de modificaciones no se presenta cambio alguno en relación con el precepto demandado, es decir, conserva la redacción del aprobado en primer debate.[12]

En la sesión del 9 de diciembre de 2002, que consta en el Acta No. 32, publicada en la Gaceta No. 59 del 14 de febrero de 2003, fue discutido y aprobado el contenido del artículo acusado. En el transcurso de aquélla, el Representante Gustavo Petro presentó las siguiente proposición:[13]

"Proposición: El numeral dos del artículo trece quedará así:

Dos. Elegir al Secretario General para períodos de dos años."

Una vez discutida la anterior proposición, fue rechazada y el texto completo del artículo donde aparece la expresión demandada fue aprobado igual que en primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara, aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, durante el segundo debate-primer período, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 592 del 16 de diciembre de 2002. El texto del artículo 11 del proyecto, por medio del cual se modifica el artículo 135 de la Constitución era el siguiente:[14]

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. El artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

(...)

2. Elegir al Secretario General) para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio de 2002, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara."

5.1.5. Conciliación

Teniendo en cuenta que los textos del proyecto da Acto Legislativo 01 de 2002 ¿Senado y 136 de 2002 ¿Cámara aprobados en las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes eran diferentes, el 13 de diciembre de 2002 se reunió la respectiva Comisión de Conciliación conformada por Senadores y representantes. En el Acta de Conciliación aparece en relación con el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución modificado por el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002-Cámara, la siguiente constancia: "*La Comisión acoge el texto aprobado por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, respecto de los numerales 2, 8 y 9 que se reforman¿".*

Debe aclararse, que si bien se dijo acoger el texto de la Cámara de Representantes, lo que realmente se acogió la Comisión de conciliación fue el contenido normativo propuesto respecto de la prórroga del período de los actuales secretaros, para proponer un parágrafo nuevo.

El texto del artículo 11 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002-Cámara que modificaba el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución, en cuanto a la facultad de las Cámara de elegir su Secretario General, adoptado por la Comisión de Conciliación era el siguiente:

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. (¿)

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades para ser miembro de la respectiva Cámara.

(¿)

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002."

El informe de conciliación fue sometido a consideración y aprobación de la Plenaria del Senado en la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2002 que consta en el Acta No. 39 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 32 del 4 de febrero de 2003. Para el mismo efecto, se presentó ante la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2002, la cual consta en el Acta No. 36 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 81 del 5 de marzo de 2003.

5.1.6. Publicación por parte del Gobierno.

Así como lo exige el artículo 375 de la Constitución, el 22 de enero de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.071, el decreto 099 de 2003 "*por el cual se ordena la publicación del proyecto da Acto Legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones*". El contenido del artículo 11 que modifica el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución publicado es el siguiente[15]:

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. Los numerales 2, 4, 8 y 9 del artículo 135 quedarán así:

(¿)

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara."

(¿)

Parágrafo Transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002."

5.2. TRÁMITE EN SEGUNDA VUELTA DEL ARTÍCULO ACUSADO

5.2.1. Primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado.

En la Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003 se publicó la ponencia para primer debate- segundo período del proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara - 01 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002. El texto del artículo acusado propuesto en el pliego de modificaciones era el mismo del aprobado en la primera vuelta, es decir:[16].

"Artículo 11. Facultades de las Cámaras. Los numerales 2, 4, 8 y 9 del artículo 135 quedarán así:

(¿)

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

(¿)

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir del 20 de julio de 2002."

En lo que concierne específicamente al artículo referente a las facultades de las Cámaras, según consta en el Acta No. 27 del 9 de abril de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso No. 216 del 22 de mayo de 2003, sucedió lo siguiente:

"Lectura de ponencias y consideración de proyectos para primer debate.

"1. Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, *por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. (Segunda vuelta).*

Respecto a este punto la Presidencia interviene para manifestar lo siguiente:

Damos pues inicio al primer punto y único del Orden del Día Trámite del Acto Legislativo número 01 del año 2002. Como todos ustedes saben se

reunió desde las 9:30 de la mañana una Comisión que estuvo debatiendo y tratando de aproximar los diferentes puntos de vista en relación con el trámite de esta iniciativa. Le pregunto a alguno de los miembros que hizo parte de dicha Comisión, Senador González, por ejemplo, si pueden rendirnos algún informe al respecto, o tiene alguna propuesta concreta sobre la materia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Andrés González Díaz:

Sí señor Presidente, hemos avanzando en un primer aspecto que consiste en determinar los temas que habrían de ser excluidos de la consideración y aprobación y la determinación de otro tipo de temas que serán objeto de análisis y de discusión.

De manera tal que propondría que en la primera parte de esta sesión procedamos a definir esos temas a través de una proposición que excluye aquellos artículos del texto propuesto por la ponencia y a renglón seguido ocuparnos de los temas que quedan restantes. De manera que esa sería la propuesta concreta, una vez se apruebe la proposición.

La Presidencia cierra la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia y sometido a votación es aprobado por los miembros de la Comisión. (Subrayado fuera de texto).

Posteriormente, intervinieron los Senadores Claudia Blum de Barberi, Luis Alfredo Ramos, Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Rodrigo Rivera y Andrés González Díaz, quienes fijaron sus respectivas posiciones en relación con el proyecto de reforma política. Acto seguido, la Presidencia de la Comisión le concedió el uso de la palabra al Senador Andrés González Díaz, quien expresó lo siguiente:

"Suprímase los siguientes artículos del texto propuesto por los Ponentes, les rogaría a ustedes si tienen a bien se siga la publicación, voy a leer el artículo y el acápite de los mismos cuando él existe, para que no haya duda sobre el particular.

Suprímase entonces los artículos:

Séptimo. Relativo al fortalecimiento del régimen de inhabilidades para los servidores públicos.

Noveno. Sobre el funcionamiento del Congreso y de las Corporaciones Públicas y el Régimen de los Congresistas.

Décimo. Del funcionamiento del Congreso y las Corporaciones Públicas y Régimen de los Congresistas.

Undécimo. Facultades de las Cámaras.

Duodécimo. Restricción y control de los viajes al exterior.

Decimoquinto. Restricción a temas nuevos en Plenarias.

Decimosexto. Conciliación Legislativa.

Decimoséptimo. Reformas a la objeción presidencial.

Decimoctavo. Composición del Senado de la República.

Decimonoveno. Composición de la Cámara de Representantes.

Vigésimo. Inhabilidades de los Congresistas.

Vigésimo primero. Incompatibilidades de los Congresistas.

Vigésimo segundo. Fortalecimiento del régimen de pérdida de investidura.

Vigésimo tercero. De los Ministros y Directores de los Departamentos Administrativos.

Vigésimo quinto. De la integración de las Corporaciones Públicas.

Vigésimo noveno. Ejercicio del control fiscal.

Trigésimo. Relativo a la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría.

Trigésimo primero. Elección de Procurador.

Trigésimo segundo. Defensor del Pueblo.

Trigésimo quinto. Relativo al artículo 300 de la Constitución.

Trigésimo sexto. Relativo al artículo 305 de la Constitución.

Trigésimo octavo. Sobre el artículo 313 de la Constitución y control político a nivel local.

Cuadragésimo. Aditivo del 339 de la Constitución Política.

Cuadragésimo segundo. Sobre el presupuesto, tema ya contenido en el Referendo.

Cuadragésimo tercero. Sobre Banco de la República.

Cuadragésimo quinto. Sobre vigencia, sobre el cual habría una sustitutiva.

Esa es la proposición señor Presidente. El dos sería objeto de una sustitutiva, que a continuación vamos a someter a consideración. Sí, porque es tema y hay una sustitutiva con el tema de la cifra repartidora en el primer artículo que se refiera al 107, 108 y al 263.

La Presidencia somete a consideración de la Comisión la proposición leída y la Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano:

Moción de orden, doctor González, si el artículo 25 no va, tenemos la siguiente duda. Nosotros tenemos una proposición que tiene que ver con el famoso voto preferente. Entonces, la duda nuestra es normal. Sobre qué artículo trabajaríamos y qué parte podríamos complementar No lo discutimos acá, negado. Tocaría reabrir para después incorporar, nos queda la duda de orden.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Andrés González Díaz:

Yo pensaría, pero quisiera la ilustración de la Presidencia, de la Secretaría, porque sobre este artículo también a continuación una sustitutiva. Entonces, si es el caso primero excluimos y luego la sustitutiva.

La Presidencia somete a consideración la proposición con la modificación formulada por el honorable Senador Hernán Andrade y cerrada su discusión la Comisión le imparte su aprobación con la mayoría requerida constitucionalmente. (Subrayado fuera de texto).

El texto del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002-Senado y 136 ¿ Cámara, aprobado en Comisión Primera del Senado durante el segundo período, fue publicado en las Gacetas No. 315 del 1º de julio de 2003[17] y 169 del 22 de abril de 2003.[18] En él no aparece el texto del artículo relacionado con las facultades de las Cámaras para elegir Secretario General.

5.2.2. Segundo Debate en la Plenaria del Senado de la República.

En la Gaceta del Congreso No. 169 del 22 de abril de 2003, se publicó el informe de ponencia para segundo debate-segundo período en el Senado de la República. En éste se encuentra una relación de los artículos suprimidos en primer debate- segundo período, de los cuales hacía parte el texto del artículo cuestionado referente a las facultades de las cámaras.

En la sesión del 5 de mayo, la cual consta en el Acta No. 53, publicada en la Gaceta No. 222 del 26 de mayo de 2003, el Senador Ciro Ramírez Pinzón, respaldado por un grupo de más de 80 Senadores, propuso a la plenaria del Senado introducir nuevamente dentro de las facultades de las cámaras, consagradas en el artículo 135 de la Constitución, la siguiente: "*Elegir al Secretario General para período de 4 años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.*" Sometida a consideración la proposición, ésta fue discutida y aprobada así:[19]

"¿ Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Ciro Ramírez Pinzón:

Gracias señor Presidente, es una proposición que tiene la firma de más de 80 Senadores, y toca hacer una modificación porque es un Acto Legislativo, y precisamente lo llevamos aquí a la reforma política que dice: Los suscritos Senadores proponemos a la plenaria de la Corporación se introduzca un artículo en el texto de la reforma política, el cual quedará así:

Facultades de la Cámara, y numerales 2, 4, 8, 9 del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

Elegir al Secretario General para período de 4 años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Hago esta pequeña sustentación señor Presidente habida cuenta, que el señor Subsecretario que está aquí presente, es nombrado por 4 años, todos los Secretarios de Comisiones del Senado y de la Cámara son nombrados por 4 años; hubo una discriminación cuando se hizo este Acto

Legislativo de que solamente el Secretario era por dos años; por eso presento esta proposición que tiene firmas de 80 Senadores.

Por instrucciones de la Presidencia, la Secretaría da lectura al artículo nuevo propuesto por el honorable Senador Ciro Ramírez Pinzón.

El artículo dice así: Los suscritos Senadores proponemos a la Plenaria de la Corporación se introduzca un artículo en el texto de la Reforma Política, el cual quedará así. Facultades de las Cámaras; el numeral 2 de la Constitución Política quedará así del artículo 135:

Elegir al Secretario General para períodos de 4 años contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara. Esta leída la proposición señor Presidente.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el artículo nuevo presentado por el honorable Senador Ciro Ramírez Pinzón y pregunta:

¿Adopta la plenaria el artículo propuesto)

Y esta responde afirmativamente con la mayoría reglamentaria constitucional."

En la Gaceta del Congreso No. 190 del 7 de mayo de 2003, se publicó el texto definitivo al proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002 Senado y

136 de 2002-Cámara, aprobado por la Plenaria del Senado de la República los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003. En esta publicación aparece nuevamente el texto del numeral 2º del artículo 135, el cual corresponde al artículo 5º del proyecto, cuyo tenor es el siguiente:[20]

"Artículo 5. El numeral 2º del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

Elegir a su Secretario General para períodos de cuatro (4) años contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara."

5.2.3. Primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 220 del 23 de mayo de 2003, se publicó el informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes. En el pliego de modificaciones no aparece cambio alguno del contenido de la disposición en cuestión, sólo varió el número del artículo del Acto Legislativo, que en esta ocasión correspondía al artículo 6º.[21]

En lo que concierne a la norma demandada, cabe señalar que durante la sesión del 3 de junio de 2003, la cual consta en el Acta No. 26, publicada en la Gaceta No. 391 del 6 de agosto de 2003, sucedió lo siguiente:

Por solicitud del Presidente el Secretario procede con la lectura del artículo 6º:

Artículo 6º. El numeral 2 del artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Para este artículo hay una proposición aditiva, que me permito leer:

Adiciónese un parágrafo transitorio al artículo 6º de la ponencia, modificatorio del artículo 135 de la Constitución Política, con el siguiente contenido:

Parágrafo transitorio. El período de los actuales Secretarios Generales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República concluirá el 20 de julio de 2006.

Está suscrito por los honorables Representantes: Rosmery Martínez, Javier Vargas, Homero Giraldo, Jesús Ignacio García, Zamir Silva, Clara Pinillos.

Hay como quince firmas, señor Presidente.

Tiene la palabra el honorable Representante Arboleda:

Gracias señor Presidente. Mi firma en la ponencia está; pero en la reunión que hicimos, sobre este punto yo quise reservarme; lo recuerdan los compañeros Ponentes.

A mí me parece que este punto no debe ir en la reforma de la Constitución; eso será objeto de modificar la Ley 5ª o de otro mecanismo; pero yo pido (como no tengo papel aquí que me permita presentarla por escrito, señor Presidente) este numeral de la reforma sea retirado, señor Presidente.

Presidente:

Continúa la discusión; anuncio que va a cerrarse.

Se le concede el uso de la palabra al honorable Representante Eduardo Enríquez Maya:

Adhiero a la proposición del Representante Arboleda y si es posible en esa proposición se le aumentara.

No estoy de acuerdo con solucionar problemas individuales y que se tenga como base una reforma constitucional.

Yo creo que eso no es de buena presentación y, repito, adhiero a la proposición de Arboleda. Muchas gracias.

El Presidente concede el uso de la palabra al honorable Representante Almendra Velasco Lorenzo:

Gracias; también para adherirme a la propuesta de algunos compañeros, de que eso no es de Constitución, sino de... no se entiende... de leyes.

El honorable Representante Ramón Elejalde pide la palabra:

Señor Presidente, para manifestarle que yo soy consecuente con mi discurso. Me opuse a la ampliación de períodos de los Alcaldes, Gobernadores, Diputados y Concejales y me opongo a esta ampliación; y además discrepo de los compañeros que dicen que eso no es de Constitución sino de leyes.

Es que quien señala el período de años es el numeral 2 del artículo que está citado allí.

A continuación el honorable Representante Arcila Córdoba José Luis:

Sí señor Presidente, precisamente lo que señalaba el doctor Elejalde al final, este es un tema por excelencia la Constitución lo trae el actual texto y no sería bueno hacer una reforma que solo entre a regir a partir del 2006.

Es de manera inmediata la vigencia de esta reforma política y no puede ser indiferido.

Por esa razón, me parece que es procedente la proposición que se ha presentado. Gracias señor Presidente.

Presidente:

Se cierra la discusión. Vamos a votar en primer lugar la proposición que suprime el artículo como viene propuesto en la ponencia.

Dice la proposición presentada por el doctor Oscar Arboleda, Eduardo Enríquez y el doctor Elejalde:

Proposición

Retírase el artículo 6º del informe de ponencia del Acto Legislativo 01 de 2002 Senado y 136 de 2002 Cámara.

Quienes estén por la afirmativa de esta supresión, ponerse de pie.

El Secretario:

Informa al Presidente que por la supresión del artículo 6º del proyecto hay diecisiete (17) votos, por la supresiva.

Presidente:

Les sugiero que permanezcan de pie para volverlos a contar; por favor, los honorables Parlamentarios ocupar sus curules, para proceder a la votación.

Los que estén por la afirmativa de suprimir el artículo 6º, ponerse de pie.

Secretario:

Suprimir el artículo 6º del período de los Secretarios.

Veinticuatro (24) votos por la supresiva.

Presidente:

Quienes estén por la negativa de la supresiva, por favor, ponerse de pie.

Secretario:

Seis (6) honorables parlamentarios por la negativa.

Ha sido retirado el artículo de acuerdo con la proposición de los honorables Representantes Arboleda, Elejalde... (Subrayado fuera de texto).

5.2.4. Segundo Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes.

En la Gaceta del Congreso No. 271 de junio 11 de 2003, se publicó la ponencia para segundo debate- segundo período en la Cámara de Representantes del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002- Senado 136 de 2002-Cámara. En esta ponencia aparece el texto definitivo aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en donde se eliminó el texto de la disposición cuestionada. En el pliego de modificaciones presentado ante la plenaria de la Cámara de Representantes no aparece referencia alguna a la facultad de cada Cámara de elegir Secretario General. No obstante durante el debate se presentó una modificación al proyecto en este sentido.

En la sesión del 17 de junio de 2003 que consta en el Acta No 58 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 378 del 31 de julio de 2003, en la plenaria del Senado fue propuesta nuevamente como facultad de las cámaras, elegir al Secretario General por período de 4 años. La discusión y aprobación de la anterior proposición se dio de la siguiente forma:

"¿Hay una proposición con un artículo nuevo que dice: Facultades de las Cámaras. El numeral dos del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

Dos: Elegir al Secretario General para períodos de cuatro años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral dos del presente artículo el período comenzará a partir del 20 de julio de 2002. Tiene muchas firmas Presidente, está leído el texto.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

En votación nominal se pronunciará la Corporación.

El honorable Representante Omar Armando Baquero Soler, expresa:

Señor Presidente veo que es viable el artículo, pero no puede ser retroactivo, no podemos aprobar esto, cuidado compañeros en ese sentido, yo quisiera que el doctor Angelino esté aquí por ocho años, pero estamos tomando una medida con efectos retroactivos al año 2002, lo cual me parece que si queremos que él sea el que continúe debemos buscarle otro tipo de redacción, pero no que estemos legalizando una elección ya realizada poniéndole fecha del 2002. Quiero dejar esa advertencia únicamente.

Dirección de la sesión por la Presidencia:

Señor Representante Negret.

Intervención del honorable Representante César Negre Mosquera:

Señor Presidente, aquí acabamos de prorrogar un período y no hubo ninguna dificultad, en la Cámara todos los Presidentes de las Comisiones son de cuatro años, lo que se quiere es unificar los períodos tanto en Senado como en Cámara, hay mucho ambiente para el tema, creo que hay que votarlo Presidente¿"

El artículo propuesto fue aprobado por 100 votos a favor y 7 en contra, su contenido era el siguiente:[22]

"Facultades de las Cámaras. El numeral dos del artículo 135 de la Constitución quedará así:

Dos: Elegir al Secretario General para períodos de cuatro años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva cámara.

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral dos del presente artículo, el período comenzará a partir del 20 de julio de 2002."

En la Gaceta del Congreso No. 301 del 18 de junio de 2003 se publicó el texto definitivo del Acto Legislativo 01 de 2002- Senado y 136 de 2002 Cámara, aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, cuyo artículo 15, denominado "*nuevo*" preceptúa (página 8):

"Artículo 15. (Nuevo). Facultades de las Cámaras. El numeral 2 del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

2. Elegir al Secretario General para periodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Parágrafo Transitorio. Para efectos de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el periodo comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002. "

5.2.5. Conciliación

Debido a que los textos del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 ¿Senado y 136 de 2002 ¿Cámara aprobados en las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes eran diferentes, el 19 de junio de 2003 se reunió la respectiva Comisión de Conciliación conformada por Senadores y representantes. En el Acta de Conciliación, en lo relacionado con la reforma del artículo 135 de la Constitución modificado por el Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002-Cámara, aparece la siguiente constancia:

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

(¿)

Artículo 15. Artículo 135 de la Constitución Política: Se acoge el texto de Cámara.

El texto del artículo 7 del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002-Cámara que modifica el numeral 2º del artículo 135 de la Constitución, en lo concerniente a la facultad de las Cámara de elegir su Secretario General, adoptado por la Comisión de Conciliación fue el siguiente:

"Artículo 7º. Facultades de las Cámaras. El numeral 2 del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva Cámara.

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002."

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, sobre la cual se elaboró el Acta número 60 de junio 19 de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso 395 de 2003, se debatió y aprobó el Acta de Conciliación en segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo 136 de 2002 Cámara, 01 de 2002 Senado, en donde el artículo 7º de dicha Acta, corresponde al artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 y el texto acogido fue aquel

de la Cámara de Representantes.

El texto acogido por la Comisión de Conciliación fue aprobado en la plenaria del Senado el 19 de junio de 2003 según consta en el Acta No. 66 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 328 del 11 de julio de 2003.

5.2.6. Publicación en el Diario Oficial

El Acto Legislativo 01 de 2003 "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*" fue publicado en el Diario Oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003.

6. Contenido y alcance del control de constitucionalidad que se adelanta sobre reformas a la Carta Política por vía de actos legislativos

El artículo 241 Superior consagra la facultad de la Corte Constitucional de proteger la integridad y supremacía de la Constitución. En cumplimiento de esta función, a esta Corporación le corresponde "*decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformatorios de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación*". Al respecto, la Corte en sentencia C-543 de 1998, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz consideró que no se trataba de un control de constitucionalidad oficioso sino rogado, y por ende, "*la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes*".

En lo que concierne a los parámetros que se deben seguir para adelantar el mencionado control, de conformidad con lo establecido en el artículo 379 Superior se tiene que los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta Política. Al respecto, la Corte consideró en sentencia C-387 de 1997, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, que el adverbio "*sólo*" no podía ser tomado en su sentido literal por cuanto "*es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformatorio, situación que adquiere una especial relevancia tratándose del reglamento del Congreso, pues pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.).*"

Más recientemente, en sentencia C-1200 de 2003, con ponencia de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, la Corte consideró que "*el parámetro de referencia para el control de constitucionalidad de un acto reformatorio de la Constitución está integrado por las normas del Título XIII de la Constitución que regulan el respectivo procedimiento; las normas constitucionales y orgánicas que resulten pertinentes en función del mecanismo de reforma constitucional de que se trate, y las normas constitucionales que regulan la competencia en materia de reforma constitucional.*"

Cabe asimismo señalar que el primer inciso del artículo 375 Superior señala que podrán presentar proyectos de Acto Legislativo, el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y un número de ciudadanos equivalente por lo menos al 5% del censo electoral vigente (artículo 223 de la Ley 5ª de 1992). Así mismo, dispone que el trámite de un proyecto de Acto Legislativo se surtirá en dos períodos ordinarios y consecutivos. En cuanto a la votación, señala que en el primer período, el proyecto deberá ser aprobado por la mayoría de los asistentes y posteriormente, publicado por el Gobierno; en el segundo período la aprobación del mismo requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En relación con las posibles modificaciones que pueden introducírsele, el artículo 375 constitucional establece que en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. El artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 complementa la anterior disposición, en la medida en que precisa que las iniciativas negadas en el primer período, no podrán ser consideradas nuevamente y que los cambios introducidos en la segunda "vuelta" no podrán alterar la esencia de lo aprobado inicialmente.

Al respecto la Corte, en un esfuerzo de sistematización, en sentencia C-543 de 1998, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, señaló cuáles son las exigencias constitucionales que deben ser respetadas durante el trámite de un proyecto de Acto Legislativo, y que ha venido reiterando posteriormente en sentencias C-487 de 2002, C-313 de 2004, en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Unidad de materia. Los Actos Legislativos también deben cumplir con esta exigencia constitucional, en cuyo caso, como ya lo expresó la Corte[23] el "asunto predominante del que ellos se ocupan, no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición de ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva" (art. 158 C.P.)

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

De igual manera, de conformidad con las sentencias C-222 de 1997, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, y C- 387 del mismo año, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, atendiendo a las características de la función constituyente atribuida al Congreso de la República para la expedición de actos legislativos, no resultan aplicables las disposiciones relativas al mensaje de urgencia, las sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales ni la objeción presidencial.

Así entonces, el control de constitucionalidad que se ejerce sobre los actos legislativos se circunscribe, en principio, a la verificación de posibles vulneraciones de cualesquiera de las disposiciones consagradas en el artículo 375 de la Constitución y la Ley 5ª de 1992, en lo pertinente al trámite legislativo al cual se sujetan esta variedad de reformas. Así mismo, en virtud de lo dispuesto por el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, la Corte podrá constatar si en el trámite de un proyecto de Acto Legislativo se vulneró alguna disposición del procedimiento legislativo ordinario que le sea aplicable.[24]

7. Límites constitucionales a los que se encuentra sometido el Congreso de la República durante la segunda vuelta del trámite de un Acto Legislativo.

Los cargos de inconstitucionalidad planteados por el ciudadano se encaminan a plantear la existencia de un vicio de procedimiento que habría tenido ocurrencia durante la segunda vuelta del trámite que surtió el artículo 7° del Acto Legislativo 01 de 2003. Por ello, la Corte centrará su examen en los límites que la Constitución le impone al Congreso de la República durante esta segunda etapa de formación de un acto reformatorio de la Carta Política.

En tal sentido, es preciso señalar que la norma demandada modifica una de las facultades de las Cámaras, cual es la de elegir sus respectivos Secretarios Generales, en un doble sentido: por una parte el período institucional fue extendido de dos a cuatro años; por otra, aunque se mantuvo la fecha del 20 de julio como inicio del período de los mencionados funcionarios, mediante un parágrafo transitorio, se dispuso que aquél comenzará a regir "*a partir del 20 de julio de 2002*", en tanto que no se presentó modificación alguna en cuanto a las calidades que debe reunir quien aspire a ocupar el mencionado cargo. En otras palabras, mediante un Acto Legislativo, se *amplió* el período institucional de los Secretarios Generales de cada Cámara, e igualmente, se *prorrogó* por dos años el período de quienes actualmente vienen desempeñando esos cargos públicos.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 375 constitucional, durante el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas a lo largo de la primera vuelta. De conformidad con el Diario Oficial núm. 45.071 del 22 de enero de 2003, p. 3, la reforma al artículo 135 constitucional, relativo a las facultades de las Cámaras, fue aprobado en los siguientes términos:

Articulo 11. Facultades de las Cámaras. Los numerales 2, 4, 8 y 9 del artículo 135 de la Constitución Política quedarán así:

2. Elegir al Secretario General para períodos de cuatro (4) años, contados a partir del 20 de julio, quien deberá reunir las mismas calidades señaladas para ser miembro de la respectiva cámara.

4. Determinar la celebración de sesiones reservadas en forma prioritaria a las preguntas orales que formulen los congresistas a los Ministros y a las respuestas de éstos.

El reglamento regulará la materia.

8. En ejercicio del control político: Proponer moción de censura respecto de los Ministros, directores de Departamento Administrativo, los presidentes de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, los directores y miembros de las juntas de los Organismos Autónomos e Independientes del Estado y los directores de Institutos Descentralizados del orden Nacional, por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiera lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, en Congreso pleno, con audiencia de los funcionarios respectivos. Una aprobación requerirá la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Como sanción, la moción de censura tiene carácter individual y mientras este procedimiento se encuentre en trámite, no será admisible ni la presentación ni la aceptación de la renuncia al cargo.

9. Citar y requerir a los Ministros, Directores de Departamentos Administrativo y Directores de Institutos Descentralizados del Orden Nacional y los Directores y Miembros de las Juntas de los Organismos Autónomos e independientes del Estado para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse precisando el objeto de la citación. En caso de que los funcionarios no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los funcionarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al objeto de la sesión y deberá encabezar el orden del día de la misma.

Parágrafo transitorio. Para efecto de lo dispuesto en el numeral 2 del presente artículo, el período comenzará a regir a partir del 20 de julio de 2002. (subrayado fuera del texto).

Una vez dilucidado que durante la segunda vuelta el Congreso de la República solo podía discutir las iniciativas de la ampliación del período institucional y de la prórroga de los actuales Secretarios Generales de las Cámaras, entra la Sala a examinar, y en relación con los cargos propuestos, si durante aquélla se respetaron o no los principios que orientan el trámite legislativo y que resultan aplicables, en lo pertinente, al curso que debe seguir un proyecto de Acto Legislativo, es decir, los principios de consecutividad e identidad relativa.

En lo que concierne al principio de consecutividad, como ya lo ha considerado la Corte, significa para el caso concreto, que el articulado de un proyecto de acto legislativo tiene que surtir los ocho debates en forma sucesiva, es decir tanto en las comisiones como en las plenarias, tanto en la primera como en la segunda vuelta sin excecpión[25]. Al respecto cabe señalar que la Corte ha mantenido una clara línea jurisprudencial en el sentido de que los actos legislativos deben surtir dos vueltas y ocho debates[26], lo cual no es óbice para que al proyecto inicial se le puedan introducir, de manera excepcional, adiciones, supresiones o modificaciones, tal y como lo autoriza el artículo 160 constitucional, a condición de que el tema hubiese sido por lo menos discutido en la respectiva Comisión.

Así mismo, es necesario indicar que la sentencia C- 222 de 1997, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, la Corte insistió en la necesidad de que fueran surtidos los ocho debates constitucionales correspondientes, en los siguientes términos:

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

Más recientemente, en sentencia C- 801 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, la Corte estimó que en virtud del principio de consecutividad "*la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbado por la Comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad*" (subrayado fuera de texto).

Pues bien, del examen de las pruebas que reposan en el expediente, la Corte encuentra que a lo largo del trámite que conoció la norma demandada durante la segunda vuelta se desconoció el principio de consecutividad, como pasa a explicarse.

Los temas la *ampliación* del período institucional de los Secretarios Generales de las Cámaras y de la *prórroga* de los actuales, no fueron objeto de debate alguno en las Comisiones Primera del Senado y Primera de la Cámara de Representantes, durante la segunda vuelta.

En efecto, de conformidad con el Acta No. 27 del 9 de abril de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso No. 216 del 22 de mayo de 2003, un grupo de Senadores se había reunido con el propósito de determinar "*los temas* que habrían de ser excluidos de la consideración y aprobación y la determinación de otro tipo de temas que serán objeto de análisis y de discusión." Dentro de esos temas figuraban, precisamente, aquellos referidos a los períodos de los actuales y futuros Secretarios de las Cámaras. En otros términos, se llegó a un acuerdo político previo para que el mencionado tema no fuera objeto de debate en la mencionada Comisión, como de hecho no lo fue, es decir, que por tal acuerdo político en la respectiva Comisión se propuso por el Senador Andrés Gonzalez Días, se aprobara la exclusión de varios artículos, entre los cuales aparece el que se analiza, proposición de exclusión que fue aprobada por la mayoría requerida constitucionalmente.

Por lo tanto, el demandante se equivoca al afirmar que la norma demandada fue negada en la Comisión Primera del Senado durante la segunda vuelta, por cuanto lo que sucedió, se insiste, es que se votó la propuesta de exclusión y fue aprobada. En otras palabras, se trata de un caso de elusión de un debate reglamentario, que vulnera de esta manera el principio de consecutividad[27].

Otro tanto sucedió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En efecto, un examen del contenido de la Gaceta del Congreso núm. 391 de 2003, p. 33, evidencia que respecto de la norma demandada lo que se propuso por parte del Representante Arboleda fue suprimir dicho artículo del proyecto, proposición que sometida a votación fue aprobada por 17 votos.

En lo que respecta al principio de identidad relativa, es preciso señalar que en virtud del artículo 160 constitucional las Plenarias pueden

introducir a un proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, las cuales solo resultan constitucionalmente viables cuando el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de aprobación en primer debate. En tal sentido, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución[28]

Ahora bien, en el caso concreto, el interrogante que surge es si las Plenarias de Cámara y Senado podían o no adicionar un artículo al proyecto de Acto Legislativo, referente a la ampliación del período institucional de los Secretarios Generales de las Cámaras y a la prórroga de los actuales, amparándose en el artículo 160 constitucional. La respuesta es negativa por las razones que pasan a explicarse.

Como se ha visto, en virtud del principio de identidad relativa, que flexibiliza el trámite legislativo, las Plenarias pueden introducir al proyecto las modificaciones, supresiones y adiciones que juzgue necesarias. No obstante, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación[29], esos cambios introducidos por las Plenarias deben guardar una estrecha relación con los diversos temas debatidos y aprobados en el debate surtido en las respectivas comisiones. Se debe tratar, en consecuencia, de artículos, que sin haber surtido un debate reglamentario, pueden ser incorporados como nuevos por las Plenarias debido a la estrecha conexidad existente entre éste y el tema o asunto que si fue discutido y aprobado en comisiones.

En el presente caso, se está ante los temas de la ampliación del período de los secretarios de las Cámaras y la prórroga del período de los actuales, que si fueron conocido por la Comisiones, en la segunda vuelta, pero no fue votado por ellas, previo acuerdo para su retiro de la ponencia respectiva. Al respecto, en la sentencia C-1056 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte consideró que, so pretexto de proponer modificaciones o adiciones en las plenarias, como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, no puede tergiversarse la significación de dicha norma para introducir como artículo nuevo un texto *que ya de novedoso no tiene absolutamente nada porque había sido presentado en las Comisiones, y no fue votado por ellas, previo acuerdo para ello.* En dicha sentencia también se dijo que *ése es un texto antiguo,* y que, *presentarlo como nuevo es en realidad un artificio para burlar el artículo 157 de la Constitución pretextando darle aplicación al artículo 160 de la misma.*

En este orden de ideas, considera la Corte que las Plenarias de Cámara y Senado no podían argumentar que se trataba de un tema "*novedoso*" o de un "*artículo nuevo*", completamente desconocido, y por ende, no estaban facultadas para introducirlo en el texto del articulado de la reforma política. Así pues, se terminó vulnerando el principio de identidad relativa.

En suma, la Corte considera que durante el trámite que surtió el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 se violaron los principios de consecutividad e identidad relativa, razón por la cual será declarado inexequible.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 7º del Acto Legislativo 01 de 2003 "*por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones*".

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

El Honorable Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por encontrarse de comisión en el exterior.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-372/04

Referencia: expediente D-4835

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 7° del Acto Legislativo N° 01 de 2003, "*por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones*"

Actor: Manuel Alberto Restrepo Medina

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Con el acostumbrado respeto salvo el voto. Si bien acompañé la sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en la cual se sentó por primera vez la doctrina según la cual está prohibido eludir el debate parlamentario en cualquiera de sus etapas, considero que gradualmente esta jurisprudencia se ha ido expandiendo más allá de las hipótesis en las cuales se justifica aplicarla rigurosamente.

La doctrina de la elusión del debate y la votación parlamentaria ha tenido una evolución que indica que ésta nació para evitar hipótesis extremas de renuencia a ejercer la función parlamentaria y se convirtió en una tesis excesivamente estricta que restringe los espacios de deliberación democrática y le cierra las puertas a la dinámica política en la formación de las leyes, lo cual tiene el efecto nocivo de castigar la creatividad parlamentaria y de petrificar los proyectos de ley a lo decidido en el primer debate. De manera esquemática dicha evolución se resume en las siguientes etapas: 1) En la primera etapa, se encuentran los casos claros de elusión del debate. En ellos, el contexto de la formación de la ley y el análisis del trámite legislativo en su conjunto permitieron concluir que las comisiones o las plenarias tuvieron la intención de evadir sus responsabilidades. Así ocurrió en la C-801 de 2003,[30] en donde la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 47 de la Ley 789 de 2003, relativo a las cesantías del sector público, que había sido propuesto en el curso del primer debate ante las comisiones constitucionales permanentes reunidas en sesión conjunta, pero frente al cual las comisiones trasladaron su responsabilidad de debatir y votar a las plenarias, y una éstas a la comisión de conciliación. 2) En la segunda etapa, se extendió el concepto de elusión a dos hipótesis distintas: (i) La primera hipótesis se presenta cuando hay aplazamiento, ya no del debate sino de la votación. Esto fue lo que ocurrió en la sentencia C-1056 de 2003,[31] en donde la Corte declaró la inexequibilidad del artículo 18 de la Ley 797 de 2003. Este artículo fue ampliamente discutido en los cuatro debates, votado y aprobado por las plenarias, pero su votación en las comisiones fue iniciada y suspendida ante la declaración de impedimentos de algunos congresistas, en acatamiento de la Constitución ante un eventual conflicto de intereses, asunto que fue resuelto posteriormente por las Plenarias. Si bien la Corte examinó el contexto del debate, concluyó que el aplazamiento de la votación constituía evasión de sus responsabilidades. Salvé entonces el voto porque estimé que era razonable que los congresistas obraran conforme a una interpretación legítima de su deber ante una prohibición constitucional. Y del contexto, así como del conjunto del trámite, no se constataba que había habido elusión. (ii) La segunda hipótesis se presenta cuando se retira del debate parlamentario una norma por la vía de una proposición "supresiva", esto es, de una proposición sustitutiva encaminada a suprimir un artículo del proyecto de tal forma que su contenido nunca es sometido formalmente a votación. Esto fue lo que ocurrió con la declaratoria de inexequibilidad del artículo 11 de Ley 797 de 2003 en la sentencia C-1056 de 2003.[32] El artículo 11 hacía parte del proyecto original y fue incluido en la ponencia para primer debate en las comisiones, pero no fue votado en comisiones porque se presentó una proposición "supresiva" encaminada a eliminarlo del proyecto. Como esta proposición fue aprobada, el contenido del artículo 11 nunca fue sometido formalmente a votación en comisiones; 3) En la tercera etapa, el concepto de elusión se extiende a la eliminación de un artículo en la ponencia que se presenta a las comisiones o a las plenarias. Esto fue lo que ocurrió en la sentencia C-1147 de 2003,[33] en donde la Corte declaró inexequible el artículo 115 de la Ley 788 de 2003, que consagraba un gravamen a los juegos de suerte y azar. Esta disposición se encontraba en el proyecto original presentado por el Gobierno Nacional ante las Comisiones Económicas, fue excluido en la ponencia para primer debate y posteriormente reintroducida mediante una proposición aditiva presentada durante el debate en las comisiones. Fue aprobada en las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara, negada por la Comisión Tercera del Senado luego que persistiera un empate, y

la Comisión Cuarta del Senado se abstuvo de votarla. Para la Corte, todas las proposiciones presentadas en el curso de los debates, ya sea modificatorias, aditivas o supresivas deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que sean retiradas por su autor. Por ello, la circunstancia de que en la Comisión Cuarta del Senado de la República no se hubiera votado la proposición sobre el gravamen a los juegos de suerte y azar, constituía elusión. 4) En la cuarta etapa, se extiende esta concepción de elusión al trámite de los actos legislativos, sin examinar el contexto o el trámite legislativo en su conjunto. Ejemplo de esta última etapa es la sentencia C-313 de 2004,[34] que declaró la inexequibilidad del artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003, porque a pesar de haber sido aprobado en los cuatro debates en la primera vuelta, así como en la Comisión y en la Plenaria del Senado con algunas modificaciones durante la segunda vuelta, fue suprimido en la ponencia presentada ante la comisión constitucional permanente de la Cámara, razón por la cual ni la Comisión ni la plenaria de la Cámara se pronunciaron sobre ese artículo.

En la presente sentencia, la Corte decidió aplicar la tesis de la elusión del debate o de la votación a una reforma constitucional que fue tramitado con el pleno consentimiento de los congresistas sin que exista evidencia de que en alguna de las etapas del procedimiento legislativo la mayoría de ellos haya buscado evadir su responsabilidad parlamentaria.

La prueba de la elusión en este caso es meramente formal: la aprobación de una proposición supresiva tanto en la comisión primera del Senado como en la comisión primera de la Cámara de Representantes. Sin embargo, esta prueba solo muestra que realmente los miembros de cada una de estas comisiones adoptaron concientemente la decisión de que la Constitución no fuera reformada en el punto referente al periodo de el Secretario General de cada una de las cámaras. No se entiende como decidir sobre un tema equivale a eludir el debate y la votación sobre el mismo.

En las sentencias en las cuales se esbozó la tesis de la elusión mencionadas anteriormente, resultaba claro que la proposición supresiva buscaba trasladar a la plenaria o a la otra cámara una decisión difícil que los miembros de la comisión respectiva no querían tomar. A esa conclusión llegó la Corte después de analizar la formación de la ley en su conjunto así como el contexto dentro del cual se presentó la proposición supresiva o eliminativa. El criterio entonces no fue meramente formal.

Si se hubiera tenido en cuenta el contexto dentro del cual se presentó la proposición supresiva en la formación del artículo de la reforma constitucional acusado, se volverían especialmente relevantes los siguientes hechos:

1) El artículo relativo al periodo del Secretario General de cada una de las cámaras, fue un asunto discutido ampliamente en los cuatro debates de la primera vuelta del Acto Legislativo N° 1 de 2003. También fue votado en las cuatro etapas del procedimiento legislativo. Por lo tanto, en las comisiones primeras se conocían sus alcances y sus implicaciones así como los argumentos a favor y en contra de que dicho tema fuera reformado.

2) En la segunda vuelta del Acto Legislativo hubo razones políticas para eliminar de la reforma el artículo 7° durante el debate en las comisiones primeras. En el Senado, la comisión primera había tratado de buscar un acercamiento entre fuerzas políticas en torno a otros asuntos que se consideraron en ese momento prioritarios. La eliminación del artículo 7° buscó facilitar ese acercamiento y sacar de la agenda de la comisión un tema que podría dividir a las fuerzas que se habían acercado políticamente. Es esta una razón legítima y un móvil políticamente razonable. En cualquier caso, no se trató en dicho debate de eludir la discusión o la votación. Por el contrario: la proposición supresiva fue sometida a debate y votada. En la Cámara, la comisión primera tuvo que volver sobre el punto porque en la plenaria del Senado el artículo 7° fue también debatido, votado y por lo tanto reincorporado al texto del Acto Legislativo 1 de 2003. En dicha comisión también se presentó una proposición supresiva con el argumento de que el tema del periodo del Secretario General de cada una de las cámaras no debería tener rango constitucional. Es esta otra razón legítima que dista mucho del ánimo de eludir un asunto polémico. En dicha comisión la proposición también fue sometida a debate y votada, lo cual indica que sus miembros en ningún momento evadieron su responsabilidad parlamentaria.

3) En materia de formación de los actos legislativos existe norma expresa encaminada a hacer menos rígida, que antes de 1991, la segunda vuelta. En efecto, el último inciso del artículo 375 de la Constitución dice que "en este segundo periodo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero" se advierte que no exige esta norma que la iniciativa haya sido debatida ni mucho menos votada en el primer periodo de formación del acto legislativo, lo cual no significa que pueda versar sobre un tema completamente nuevo y ajeno al texto adoptado en la primera vuelta. Esta norma queda convertida en letra muerta si la Corte sólo permite que los textos debatidos y votados en las comisiones primeras sean, en caso de ser negados, revividos en las plenarias o si impiden que iniciativas presentadas en el primer periodo, pero no incorporadas al texto aprobado de la primera vuelta sean luego debatidas y aprobadas en el segundo periodo legislativo que han de surtir los actos legislativos en su formación.

Si la tesis de la elusión del debate se lleva a estos extremos también perderá fuerza normativa el inciso segundo del artículo 160, adoptado por la Asamblea Constituyente precisamente para quitarle rigideces al trámite parlamentario que impiden que de la deliberación democrática surjan fórmulas de solución a los problemas nacionales, se construyan colectivamente respuestas legislativas, e, inclusive, se deriven cambios en la posición de los miembros del Congreso como resultado de los argumentos planteados a lo largo de la formación de una ley o un acto legislativo. Si las plenarias no pueden agregarle a los proyectos que vienen de las comisiones artículos nuevos en qué queda la regla constitucional según la cual "durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias"? es más, si las proposiciones eliminativas siempre conducen a la inexequibilidad del artículo eliminado qué sentido tiene que la Constitución faculte a cada cámara para introducirle al proyecto las "supresiones que juzgue necesarias". Es cierto que las normas del Reglamento del Congreso, o sea de la Ley 5ª de 1992, no desarrollan plenamente la mayor flexibilidad en el procedimiento legislativo que inspiró al Constituyente de 1991. Sin embargo, estas normas legales deben ser interpretadas armónicamente con la Constitución y debe prevalecer el criterio final adoptado por el propio reglamento en consonancia con la Carta según el cual cuando subsistan las discrepancias entre comisión y

plenaria, prima lo resuelto por la Corporación en pleno (artículo 177 y 178).

Adicionalmente, de llevarse al extremo la tesis de que una proposición eliminativa o supresiva prueba de manera irrefutable e ineludible que lo que se buscó con ella fue eludir el debate o la votación, la Corte debería declarar inconstitucional o a lo menos aplicar la excepción de inconstitucional en el caso que corresponda, de todas las normas de la Ley 5ª de 1992 que permiten de manera expresa o en forma implícita las "supresiones", empezando por el artículo 114 que clasifica las proposiciones. En dicho artículo la definición de proposición sustitutiva comprende la posibilidad de que se proponga eliminar o suprimir un artículo.

La definición de si existió elusión parlamentaria, no depende de la forma que haya adquirido la proposición para negar un artículo, sino de la constatación de que se evitó debatir o decidir sobre cierta disposición o asunto. Se presenta elusión del debate cuando para evitar discutir un asunto se difiere la controversia para otra etapa del trámite parlamentario, lo cual puede ocurrir de diferentes formas como por ejemplo sustrayendo un artículo de la ponencia sin proponer eliminarlo o dejando una disposición como constancia para que sea debatida en la siguiente etapa de la formación del proyecto de ley.[35] En cambio no hay elusión del debate cuando en el articulado propuesto por el ponente se encuentra la disposición acusada, y ésta es sometida a debate siguiendo las reglas de la Ley 5ª de 1992. Los congresistas no están obligados a opinar sobre cada artículo del proyecto sometido a su consideración y la Corte no es el juez de la suficiencia, calidad o profundidad de las razones esgrimidas en el debate. Adicionalmente, hay elusión de la votación cuando una disposición no es sometida, sin razón constitucional que lo justifique, a votación después de abierto y cerrado el debate. Esto puede suceder por diferentes vías políticas y formales que habrán de ser apreciadas en cada caso. Sin embargo, no se presenta elusión de la votación cuando después de debatido el tema tratado en un artículo, éste es sometido a la decisión de la comisión mediante la técnica de la eliminación para que no sea aprobado sino negado. Ninguna norma constitucional ni legal prohíbe las proposiciones sustitutivas encaminadas a eliminar un artículo de un proyecto de ley. Lo que la Constitución prohíbe es que se eluda la votación, no que dicha votación se lleve a cabo efectivamente a partir de una proposición sustitutiva encaminada a eliminar o suprimir un artículo.

En suma, creo que la tesis de la elusión del debate o de la votación no debe depender exclusivamente de la forma jurídica mediante la cual una comisión o una plenaria adopta una decisión sobre un proyecto de ley. El criterio esencial debe ser de orden material, con el fin de valorar también el trámite en su conjunto y el contexto dentro del cual se tomó una determinada decisión. Sólo así se puede distinguir realmente entre la elusión de la responsabilidad parlamentaria, de un lado, y el ejercicio conciente y legítimo de las funciones de representación política, de otro. Y solo así podrá la Corte evitar sucumbir a las tentaciones del formalismo.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Notas de pie de página:

Páginas 1 a la 6.

Páginas 1 a la 9.

Página 8.

Página 30.

Página 5

Página 6.

Página 28 de la Gaceta 526 del 20 de noviembre de 2002.

Página 18.

Página 6.

Páginas 31 y 32.

Página 2.

Página 10.

Páginas 47 a la 49.

Página 10.

Página 3 del Diario Oficial No. 45071 del 22 de enero de 2003.

Página 8.

Página 53.

Página 16.

Página 30.

Página 15.

Página 3.

Gaceta No. 378 del 31 de julio de 2003, página 87.

Sent. C-222/97 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Ley 5ª de 1992: Artículo 227 ¿ "*Reglas de procedimiento aplicables. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.*". Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-227 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C- 543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Días y C-487 de 2002, M.P. Álvaro Táfur Galvis, en las cuales la Corte enunció algunas disposiciones aplicables al procedimiento legislativo constituyente, relacionadas con el principio de publicidad, el informe de ponencia, las modificaciones al proyecto y lo referente a las comisiones de conciliación, entre otros asuntos. La sentencia C-543 de 1992 tiene un salvamento de voto de los magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

Ver por ejemplo la Sentencia C-1174 de 2003

Ver por ejemplo, sentencia C- 487 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Ver Sentencia C-1152 de 2003

Ver entre otras la sentencia C-1147 de 2003

Ver especialmente la sentencia C- 1147 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

MP: Jaime Córdoba Triviño, (SV parcial: Clara Inés Vargas Hernández, SV: Alfredo Beltrán Sierra.

Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra, (SV parcial: Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández; SV y AV: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Eduardo Montealegre Lynett y Rodrigo Escobar Gil).

Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2003, precitada.

Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003, MP: Rodrigo Escobar Gil, SV: Eduardo Montealegre Lynett, AV: Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional, C-313 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño, SV: Eduardo Montealegre Lynett.

Ver las sentencias C-801 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, precitada y C-839 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño.

Fecha y hora de creación: 2025-12-04 02:07:42