

Sentencia C-816/04

Referencia: expedientes D-5121 y D-5122

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo Número 02 de 2003, “por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.”

Actores:: Gustavo Gallón Giraldo y otros (Expediente D-5121); Wilson Alfonso Borja Díaz (Expediente D-5122).

Magistrados Ponentes:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá, treinta (30) de agosto de dos mil cuatro 2004.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En escritos separados los ciudadanos Wilson Alfonso Borja Díaz, por un lado, y Gustavo Gallón Giraldo y ciento treinta (130) ciudadanos más, por el otro, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y actuando en nombre propio unos, y otros en esa condición y además en representación de diversas organizaciones, demandaron la inconstitucionalidad del Acto Legislativo Número 02 de 2003, “*por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.*” La Sala Plena de esta Corporación, en sesión llevada a cabo el día ocho (8) de marzo de 2004, resolvió la acumulación de las dos demandas para que fueran decididas en la misma sentencia.

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

Es de advertir que votada la ponencia presentada por el Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, que proponía la exequibilidad por el trámite del acto

legislativo demandado, ella solo recibió tres votos a favor, por lo que fue votada favorablemente la inexecutable y la Corte determinó nombrar como ponentes a los magistrados Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes. Sin embargo, los antecedentes del proyecto original se conservan en la presente sentencia.

II. NORMA DEMANDADA

“ACTO LEGISLATIVO 02

“18/12/2003

“por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo.

“El Congreso de Colombia

DECRETA:”

“Artículo 1º. El artículo 15 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en los bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.

“En la recolección, tratamiento y circulación de datos se respetarán la libertad y demás garantías consagradas en la Constitución.

“La correspondencia y demás formas de comunicación privada son inviolables. Sólo pueden ser interceptados o registrados mediante orden judicial, en los casos y con las formalidades que establezca la ley.

“Con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas, una ley estatutaria reglamentará la forma y condiciones en que las autoridades que ella señale, con fundamento en serios motivos, puedan interceptar o registrar la correspondencia y demás formas de comunicación privada, sin previa orden judicial, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este

artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

“Para efectos tributarios judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado, podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley.

“Artículo 2°. El artículo 24 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

“El Gobierno Nacional podrá establecer la obligación de llevar un informe de residencia de los habitantes del territorio nacional, de conformidad con la ley estatutaria que se expida para el efecto.

“Artículo 3°. El artículo 28 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 28. Toda persona es libre. Nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

“La persona detenida preventivamente será puesta a disposición del juez competente dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, para que este adopte la decisión correspondiente en el término que establezca la ley.

“En ningún caso podrá haber detención, prisión ni arresto por deudas, ni penas y medidas de seguridad imprescriptibles.

“Una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, con aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación y control judicial posterior dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes, siempre que existan serios motivos para prevenir la comisión de actos terroristas. Al iniciar cada período de sesiones el Gobierno rendirá informe al Congreso sobre el uso que se haya hecho de esta facultad. Los funcionarios que abusen de las medidas a que se refiere este artículo incurrirán en falta gravísima, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar.

“Artículo 4°. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

“Parágrafo 2°. Para combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, y en aquellos sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público, la Fiscalía General de la Nación conformará unidades especiales de Policía Judicial con miembros de las Fuerzas Militares, las cuales estarán bajo su dirección y coordinación. Para el desarrollo de las labores propias de esta función, los miembros de la Unidad pertenecientes a las fuerzas militares se regirán, sin excepción, por los mismos principios de responsabilidad que los demás miembros de la unidad especial.

“Artículo 5°. Vigencia. Las adiciones a la Constitución Política efectuadas mediante el presente acto legislativo empezarán a regir a partir de su promulgación. Las facultades especiales a las cuales se refieren los artículos 1°, 2° y 3° se ejercerán con estricta observancia de lo dispuesto en ellos y de acuerdo con la ley estatutaria que a iniciativa del Gobierno Nacional expedirá el Congreso de la República antes del 20 de junio del año 2004. El Gobierno presentará el proyecto a más tardar el 1° de marzo del mismo año, con mensaje de urgencia e insistencia.

“Los términos para todo el trámite de control previo de constitucionalidad que hará la Corte Constitucional se reducen a la mitad, en este caso.

“En caso de que esta ley Estatutaria no entrara en vigencia en los nueve (9) meses siguientes a la promulgación de este acto legislativo, el Gobierno Nacional podrá expedir un reglamento que regule en forma transitoria la materia.

“Las funciones a que se refieren el inciso 4° del artículo 15, el inciso 4° del artículo 28 y el parágrafo 2° del artículo 250 que se introducen por el presente acto legislativo se conferirán por el término de cuatro (4) años prorrogables por la mayoría absoluta del Congreso de la República.

“Los actos terroristas a que se refiere este Proyecto serán los definidos como tales por la legislación penal vigente.”

III. LAS DEMANDAS

A. Expediente D-5121

I. La competencia.

Afirma en este aparte la demanda que las limitaciones impuestas al Estado colombiano por el Derecho Internacional para reformar la Constitución

dependen de la naturaleza de la obligación internacional asumida por Colombia: “si se trata de una obligación prevista en un instrumento internacional del cual hace parte el Estado colombiano, este debe retirarse del instrumento, siguiendo las reglas previstas en el mismo o las del derecho internacional general, para no incurrir en incumplimiento de sus obligaciones; pero “si se trata de una obligación de derecho internacional imperativo o de *ius cogens*, el Estado colombiano no puede desconocerla. Lo anterior, por cuanto tanto el principio *pacta sunt servanda* como las normas imperativas de *ius cogens* son obligatorias para Colombia en virtud de lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

II. Concepto de violación:

1. Sobre la incompetencia del Congreso para derogar aspectos sustanciales de la Constitución:

Debido a que el Congreso ejerce un poder derivado o constituido, su facultad reformatoria de la Constitución es limitada. No puede expedir una nueva Constitución, sino tan solo modificarla. La modificación hace referencia a los mecanismos necesarios para acoplar la Constitución a los cambios históricos, “dentro de la continuidad jurídica formal del ordenamiento fundamental”, mecanismos que “impiden la posibilidad de que la Constitución se ponga al servicio de una mayoría y pierda su naturaleza protectora de las minorías”. Ahora bien, la derogatoria de aspectos consubstanciales a la Constitución implica en realidad la expedición de una nueva, como lo expresara esta Corporación en la Sentencia C-551 de 2003, que examinó la Ley 796 de 2003, convocatoria a un referendo constitucional.

De conformidad con lo anterior, existirían dos guías para determinar si la Constitución Política fue derogada o simplemente reformada: examinar si se presentó un desconocimiento del bloque de constitucionalidad y si se derogaron principios y valores en los que la Constitución se funda.

Tras afirmar lo anterior, la demanda entra a demostrar que el acto legislativo impugnado constituye una violación a los aspectos consubstanciales de la Constitución, cosa que hace en los siguientes términos:

- ***Derogación del principio de separación de poderes:*** citando jurisprudencia de esta Corporación y también la Carta Democrática Interamericana, la demanda afirma que este principio, recogido en el artículo 113 de la Carta, es consubstancial a la democracia porque impide la concentración del poder en una sola autoridad. El Acto Legislativo acusado lo desconoce, por dos razones: en primer lugar, porque otorga facultades judiciales a las fuerzas militares; y en segundo lugar, “porque otorga al Presidente la facultad de reglamentar el acto legislativo por decreto en el caso de que el Congreso no apruebe una ley estatutaria y la Corte Constitucional no la revise dentro de los apretados términos dispuestos para esos fines”. En efecto, prosigue el libelo de la demanda, “el acto legislativo otorga facultades judiciales a las fuerzas militares, esto es, autoriza a las fuerzas militares para detener personas,

realizar allanamientos, interceptar y registrar comunicaciones y ejercer funciones de policía judicial”, con lo cual desconoce el aludido principio de separación “en la medida en que de conformidad con la nuevas normas, las Fuerzas Militares - que no pertenecen a la rama judicial - podrían ejercer funciones propias de la actividad judicial.” Agrega que “la atribución de limitar derechos como los regulados en la reforma constitucional, -libertad, intimidad, inviolabilidad del domicilio y de correspondencia- es judicial porque afecta el ejercicio de un derecho fundamental”.

Por las mismas razones arguye que la regulación legal que desarrolle el acto legislativo no puede estar en cabeza de la Rama Ejecutiva, “porque desplaza a la función legislativa del Congreso. La lucha antiterrorista no puede pasar por alto “el respeto integral a los derechos humanos, al derecho humanitario y a la democracia”.

- Superposición de razones de seguridad a la garantía y respeto de los derechos humanos:

Al parecer de los demandantes, el Acto Legislativo 02 de 2003 superpone las razones de seguridad a la prevalencia de los derechos humanos de las personas, desconociendo que uno de los fines esenciales del Estado, enunciado por el artículo 2° superior, es “*proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades*” y que el artículo 5° *ibidem* dispone que el Estado “*reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona*”. Por la misma razón el Acto Legislativo acusado desconoce, dice, el artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que estipulan el deber de respeto y garantía de los derechos humanos. Dicho deber implica abstenerse de introducir en la normatividad interna disposiciones con las cuales dicha garantía queda desconocida.

No obstante lo anterior, el Acto Legislativo impugnado superpone razones de seguridad a los derechos humanos a la libertad, a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, y a la intimidad; el desconocimiento se produce por las atribuciones conferidas a autoridades militares “que no cuentan con los requisitos de independencia e imparcialidad exigidos por los tratados de derechos humanos y por la Constitución colombiana.” Lo anterior, dicen, no quiere decir que el Estado tenga que permanecer inactivo frente al terrorismo, sino que las acciones contra el mismo deben respetar los derechos humanos, pues “la adopción del sistema de gobierno democrático implica que el mantenimiento del orden no se puede lograr en detrimento de las libertades públicas”.

- Derogatoria de la prohibición de que autoridades militares investiguen a personas civiles:

Dice la acusación, que “el acto legislativo hace nugatorio uno de los postulados centrales de la Constitución Política de 1991, cual fue el de no

permitir bajo ninguna circunstancia que miembros de las fuerzas militares ejercieran atribuciones judiciales en relación con civiles.” En la Constitución anterior, “el artículo 26 permitía que la privación de la libertad se hiciera por orden escrita de “autoridad competente”, con lo cual, además de los jueces, el ejecutivo podía mantener personas privadas de la libertad. El inciso 2° del artículo 28 de la Constitución de 1886 permitía que, previo dictamen del Consejo de Ministros, se ordenaran retenciones hasta por diez días por razones de orden público.” Esas atribuciones, afirma la demanda, “dieron lugar a que se presentaran numerosos casos de torturas y desapariciones forzadas, algunos de los cuales fueron conocidos por organismos internacionales de protección de derechos humanos, que fallaron en contra del Estado colombiano.” Ante esta realidad, el constituyente de 1991, “fijó en el artículo 28 superior un plazo taxativo de 36 horas -que antes no tenía rango constitucional- para que la persona privada de la libertad sea puesta a disposición del juez y que la privación de la libertad debería hacerse con fundamento en mandamiento escrito de autoridad judicial competente. La única excepción al respecto es la detención administrativa que sólo puede hacerse en las condiciones señaladas por la jurisprudencia constitucional.”

En el mismo orden de ideas, la demanda agrega que el artículo 213 de la Constitución Política, ubicado dentro del capítulo relativo a los estados de excepción, dispuso que “en ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar”. Afirma que en el mismo sentido, esta Corporación ha considerado que la asignación de funciones de policía judicial a los militares está prohibida por el ordenamiento superior.

Continúa el libelo expresando que uno de los seis grandes propósitos perseguidos por la Asamblea Constituyente fue “la búsqueda de “Instituciones Fuertes”, capaces de solucionar los problemas de hoy y los desafíos del siglo XXI”, propósito dentro del cual se incluía la necesidad de reformar el estado de sitio para garantizar la vigencia de los derechos humanos, ampliando los controles y limitando las facultades de los estados de excepción, en especial la posibilidad de que los militares ejercieran atribuciones judiciales en relación con los civiles.

Al parecer de los demandantes, el Acto Legislativo que impugnan desconoce todos los avances de la Constitución de 1991 en el sentido descrito, porque “atribuyó a las fuerzas militares la posibilidad de detener personas sin orden judicial previa; además, extendió esa facultad para la práctica de allanamientos y registros de domicilios y de interceptación de comunicaciones. Además facultó a las Fuerzas militares para que ejerzan atribuciones de investigación sobre civiles a través de las facultades de policía judicial. Si bien el acto legislativo pretende que tales facultades sean ejercidas bajo la dirección de la Fiscalía General de la Nación, lo cierto es que la recolección de evidencias será realizada sin presencia de los fiscales de conocimiento, pues justamente se ejercerá en *“los sitios del territorio nacional donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda acudir en forma inmediata o donde el acceso de los funcionarios de policía judicial no sea posible.”*

- Derogatoria de aspectos consubstanciales a la Constitución de 1991 por desconocimiento de tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

Sostiene la demanda que el Acto Legislativo impugnado constituye una derogatoria de la Constitución en aspectos consubstanciales a ella, pues desconoce flagrantemente tratados internacionales de derechos humanos reconocidos en el artículo 93 de la Constitución y ratificados por el Estado colombiano.

Al respecto, en primer lugar denuncia la incompatibilidad general del Acto “con el bloque de constitucionalidad”, por “desconocimiento del derecho de toda persona a ser investigada por un juez o tribunal independiente, declaración de un estado de excepción constitucional con vocación de permanencia, desconocimiento del principio de distinción del derecho humanitario, y desconocimiento del principio *pro homine* del derecho internacional de los derechos humanos.

* En cuanto al desconocimiento del derecho de toda persona a ser investigada por un juez o tribunal independiente, asegura que los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10° de la Declaración Universal de Derechos Humanos estipulan esta garantía, y que, desconociéndola, el acto legislativo establece en cabeza de las Fuerzas Militares funciones de policía judicial para investigar a personas civiles, y la facultad de limitar sus derechos. Agrega que como las Fuerzas Militares pertenecen a la Rama Ejecutiva “no cumplen con los requisitos de independencia e imparcialidad exigidos por las normas internacionales de derechos humanos”, por lo cual “el cumplimiento de funciones judiciales por parte de las fuerzas militares constituye una intromisión indebida en las funciones jurisdiccionales de la Rama Judicial”, y por esa razón, dice, esta Corporación “ha declarado reiteradamente inconstitucionales las normas a través de las cuales se han dado facultades de policía judicial a las fuerzas militares”.

Prosigue la acusación expresando que “la asignación de facultades judiciales a las fuerzas militares genera la obligación por parte del agente de las Fuerzas Militares de que actúe, por una parte, como militar cumpliendo labores que lo condicionan a tomar una posición de contrincante y, por otra, como funcionario con atribuciones judiciales, a actuar como órgano imparcial y autónomo. La función constitucional de las Fuerzas militares es extraña e incompatible con la función de investigación de delitos y de limitación de derechos, que son funciones típicamente judiciales... Por ser las fuerzas militares colombianas parte de un conflicto armado de carácter interno permitirles el ejercicio de facultades judiciales configuraría un claro conflicto de intereses pues participarían en combates y en acciones militares que serían susceptibles de ser investigadas por los mismos autores.”

Sobre este mismo tema, aduce que a pesar de que el Acto Legislativo dispone un control de la Fiscalía sobre el ejercicio de tales funciones judiciales de las

Fuerzas Militares, dicho control no es efectivo porque la norma constitucional “no prevé la dirección y coordinación de la Fiscalía”, por lo cual su misión está limitada por razones de hecho y de derecho. Estima que por esta razón, esta Corte declaró inconstitucional el artículo 1° del Decreto 2002 de 2002, que preveía, durante el estado de conmoción interior, el acompañamiento de la Fiscalía a las operaciones que adelanta la Fuerza Pública.

También refiriéndose a la atribución de facultades de policía judicial a las fuerzas militares, estima que esta medida vulnera el principio de prevalencia de las autoridades civiles sobre las militares, reconocido por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, y recogido por el numeral 3° del artículo 189 de la Constitución Política.

* Sobre la presunta “declaración de un estado de excepción con rango constitucional y con vocación de permanencia a través de la suspensión de la vigencia de garantías reconocidas en la Constitución”, la demanda alega que ese es el efecto del Acto Legislativo 02 de 2003, pues el mismo, durante cuatro años prorrogables, introduce limitaciones que hacen nugatorios los derechos de imparcialidad e independencia judicial, afectando el núcleo esencial de los derechos a la libertad personal, la inviolabilidad domiciliaria y de comunicaciones y a la intimidad. Considera, por lo tanto, que “en el artículo 5° del acto legislativo se declaró un estado de excepción, diferente a los establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de derechos humanos... sin verificación de las causas excepcionales o sobrevinientes que ameritarían la restricción de derechos, con un límite de tiempo que no está vinculado a criterios de necesidad y proporcionalidad”. Agrega que este estado excepcional se decretó sin los controles específicos que el artículo 214 de la Constitución establece, y sin los límites que han instituido para los estados de excepción el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al parecer de los demandantes, la reforma introducida mediante el Acto Legislativo 02 de 2003, que modifica y amplía el régimen de los estados de excepción, se equipara a aquella clase de medidas que ha sido rechazada por el Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así pues, la demanda concluye que las prescripciones de los tratados internacionales y las recomendaciones del mencionado Comité de Derechos Humanos se ven vulneradas por el Acto Legislativo impugnado, además de la voluntad expresa del constituyente.

* En lo relativo del principio de distinción entre personas civiles y combatientes, la demanda reprocha que el Acto Legislativo favorece el desconocimiento de tal principio, que se encuentra recogido en el derecho internacional humanitario “y es su centro y fundamento”. Este principio, conocido como el “principio del derecho de Ginebra”, y obligatorio en los conflictos armados sin carácter internacional, “supone que la población inocente debe ser respetada en todo tiempo y en todo lugar y debe ser alejada de los efectos nocivos del conflicto armado” y se enuncia de la siguiente

manera: “las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas, protegidas y tratadas con humanidad.”

El derecho humanitario vigente, aduce la demanda, se funda en los principios de protección a la población civil así como en el de distinción entre civiles y combatientes, recogidos en los Protocolos adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. El Protocolo I, dice, fue ratificado por Colombia y hace parte del derecho interno y del bloque de constitucionalidad, de acuerdo con lo estipulado por el artículo 93 superior y por la jurisprudencia de esta Corporación. Aunque el Protocolo I se refiere a conflictos armados de carácter internacional, resulta aplicable a los conflictos armados sin este carácter a que se refiere el Protocolo II, por expresa disposición del preámbulo y por efectos de la “Cláusula Martens” sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de La Haya de 1907, que establece que *“mientras aguardan que un código más completo de las leyes de la guerra pueda ser dictado, las Altas Partes Contratantes juzgan oportuno hacer constar que, en los casos no comprendidos en las disposiciones reglamentarias adoptadas por ellas, las poblaciones los beligerantes quedan bajo la salvaguardia y el imperio de los principios del derecho de gentes, tales como resultan de los usos establecidos entre naciones civilizadas, de las leyes de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública.”*

Prosigue al acusación diciendo que el derecho humanitario no conoce excepciones al principio de protección a la población civil y que establece que *“en caso de duda acerca de la condición de una persona, se la considerará como civil”*; así mismo prescribe que *“las personas civiles gozarán de la protección que confiere este título, salvo si participan directamente en la hostilidades y mientras dure tal participación.”* En otras palabras, dicen los demandantes, “la protección no se suspende de manera indefinida por participar en la hostilidades, sino tan solo temporalmente mientras se da la participación.”

Ahora bien, la vulneración del principio de distinción por el acto Legislativo 02 se genera, estiman los demandantes, por varias razones. La primera, por la dificultad de definir qué es el terrorismo y “el consiguiente problema para calificar una conducta como terrorista sin incurrir en juicios meramente subjetivos.” La segunda, por la *“ausencia de independencia de las Fuerzas Militares para valorar objetivamente si una conducta es o no terrorista cuando tienen la posibilidad de ejercer facultades en relación con personas civiles.”*

En cuanto a lo primero, dice que la propia relatora de las Naciones Unidas sobre Terrorismo y Derechos Humanos ha dicho que *“el que para uno es un terrorista para el otro es un luchador de la libertad.”* Ahora bien, prosigue la acusación, aunque la legislación colombiana suministra un definición de terrorismo que distingue entre el que se da dentro del conflicto armado y el que no, se trata de “una definición en la que cabe casi todo ataque o amenaza a personas o bienes”, por lo cual incluye acciones sobre las que no existe en

realidad una claridad sobre su carácter. Resalta entonces la demanda que la relatora especial de las Naciones Unidas sobre Terrorismo y Derechos Humanos estima que los derechos fundamentales de las personas corren peligro de ser suspendidos con la adopción de medidas antiterroristas, y que “eso puede suceder cuando grupos o personas no coinciden con la postura gubernamental”.

Concluyen entonces los demandantes que como las Fuerzas Militares no tienen condiciones de independencia e imparcialidad requeridas para ejercer atribuciones judiciales, por consiguiente el Acto Legislativo no da garantías. Su regulación, dicen, sólo permite que con posterioridad a la limitación de derechos por parte de los militares se pueda verificar si existían elementos objetivos que permitían involucrar a la persona en la comisión de actos terroristas, con lo cual favorece que sea la población civil y no los verdaderos terroristas los afectados con la medidas de restricción de derechos.

*** Desconocimiento del principio *pro homine* del derecho internacional.**

Dice la demanda que de conformidad con este principio de interpretación a favor del ser humano, recogido en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos no pueden ser invocados para garantizar en menor medida los derechos en ellos reconocidos. De lo anterior concluyen los demandantes que “no son admisibles las argumentaciones en el sentido de entender que, en la medida en que los tratados internacionales permiten la restricción de derechos humanos, estos tratados puedan ser citados para argumentar la restricción permanente de algunos derechos” . Agregan entonces, que “el acto legislativo 02 se tramitó y aprobó con el argumento de que el derecho internacional permitía la suspensión de derechos durante estados de excepción y que aquí tan solo se estaban limitando tales derechos.” Sin embargo, prosiguen, aun “admitiendo en gracia de discusión que el acto legislativo solo establece una limitación, resulta contrario invocar los tratados de derechos humanos para justificar limitaciones permanentes a las garantías establecidas en el ordenamiento interno... Así, el tramite del acto legislativo desconoció normas de tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad porque de acuerdo a las normas que estipulan el principio *pro homine*, no es posible adelantar una reforma interna -en este caso una reforma constitucional- que restrinja las garantías establecidas en el ordenamiento doméstico invocando el derecho internacional de los derechos humanos.”

- Incompatibilidad de disposiciones específicas del acto legislativo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Prosigue la demanda sosteniendo que “además del los cargos arriba expuestos, que resultan violatorios del bloque de constitucionalidad y que invalidan el acto legislativo 02 de 2003 por vicios de trámite en su adopción, debido a la falta de competencia del Congreso para actuar de esa forma,

existen cargos particulares de violaciones generadas por normas específicas del acto legislativo.” Dichas violaciones particulares se explican así:

*** Violación del derecho a la circulación por el establecimiento de un registro de domicilio a disposición de las fuerzas militares.**

Sobre la base de que distintas normas internacionales reconocen el derecho a la circulación, el cual sólo es susceptible de limitaciones para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, el orden público la moral o la salud públicas y los derechos libertades de los demás, concluyen que dicho derecho puede ser suspendido pero no derogado, desnaturalizado, privado de contenido o limitado de manera permanente. Ahora bien, el registro domiciliario de la población adaptado por el artículo 2 del Acto legislativo impugnado desconoce el derecho a la circulación pues se trata de una limitación de carácter permanente, que hace inoperante la menciona garantía. Al respecto indican que “una limitación al derecho de circulación, que en la práctica tenga el efecto de hacerlo inoperante, no está permitida ni siquiera durante las situaciones excepcionales. Las restricciones al derecho de circulación no pueden llegar al extremo de provocar el desarraigo de las personas.” Sostienen que a esas conclusiones llegó esta Corporación en la Sentencia C-295 de 1996, al examinar la constitucionalidad de una disposición que establecía la obligación de “inscripción en la alcaldía”.

Sobre este mismo punto agregan que “ un informe de residencia utilizado como instrumento de la lucha antiterrorista vulnera uno de los principios que, según la jurisprudencia constitucional, deben regir la recolección y administración de datos personales. Se trata del principio de finalidad, en virtud del cual el acopio, el procesamiento y la divulgación de los datos personales deben obedecer a una finalidad constitucionalmente legítima, definida de manera clara, suficiente y previa.”

Sostienen también que “el informe de residencia para finalidades de seguridad evidencia un deseo de control por parte del Estado sobre sus asociados, que además parte de la presunción de que todas las personas son potencialmente terroristas.”

En conclusión, consideran que el artículo 2° del Acto legislativo demandado “hace nugatorio el derecho de circulación reconocido en los tratados internacionales de derechos humanos, lo cual no puede ser decretado por el Congreso, por falta de competencia para ello, y constituye un vicio de procedimiento que afecta la constitucionalidad de esa norma.”

*** *Violación del derecho de libertad personal y de inviolabilidad domiciliaria y de correspondencia por la autorización constitucional de realizar detenciones, interceptación de comunicaciones y allanamientos arbitrarios.***

Dice en este acápite la acusación que “la reforma constitucional establece una nueva modalidad de detenciones, allanamientos e interceptación de comunicaciones que podrían ser realizadas por las autoridades que se señalen

en el reglamento, incluías las Fuerzas Militares. La detención se podría mantener hasta por 36 horas. Durante ese tiempo la persona detenida no tendría acceso a ningún control judicial, ni siquiera al del hábeas corpus. De esta manera el proyecto de acto legislativo suspendería el hábeas corpus en los supuestos casos de terrorismo. Agregan que aunque el acto legislativo no dice expresamente que las autoridades militares tendrían la facultad de realizar capturas, allanamientos y registros domiciliarios, sino que defiere ese señalamiento a la ley estatutaria, ese fue el objetivo de la reforma, como se deduce de las intervenciones de ciertos congresistas durante el debate correspondiente. De cualquier manera, sea cual fuera la interpretación, “no es posible que las Fuerzas Militares puedan capturar personas en las condiciones establecidas en la reforma pues, de ser así, se habrían constitucionalizado detenciones, allanamientos, y registros domiciliarios e interceptaciones de comunicaciones arbitrarias que, en primer lugar, resultan incompatibles con una interpretación sistemática de la Constitución, y que, en segundo lugar, violan los derechos de inviolabilidad domiciliaria y de correspondencia, el derecho de libertad y el derecho al recurso de hábeas corpus, reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.”

*** *Violación del principio de estricta reserva legal en reglamentación de derechos humanos.***

Bajo este título la demanda afirma que el artículo 5° del acto legislativo 0 de 2003 desconoce las normas del bloque de constitucionalidad que exigen estricta reserva legal para la regulación de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana sobre derechos Humanos.

Explicando esta acusación, los demandantes señalan que “la regla de estricta reserva legal está contemplada en los tratados internacionales de derechos humanos”, concretamente en el artículo 30 de la Convención Americana sobre derechos Humanos y en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, previsión internacional que, dicen, también fue desarrollada en la Constitución colombiana (Art. 152), que establece que sólo a través de leyes estatutarias se puede legislar sobre derechos fundamentales.

- *Incompetencia del Congreso para desconocer el principio pacta sunt servanda y para derogar normas imperativas de ius cogens.*

Dice aquí la acusación que aunque en las líneas anteriores, con miras a demostrar la derogatoria de aspectos substanciales de la Constitución, se dejó probada la violación del derecho internacional por parte del acto reformativo impugnado, ahora es necesario profundizar en que a través del mismo se violaron los compromisos internacionales del Estado colombiano, por violación del principio *pacta sunt servanda* y por desconocimiento de normas imperativas de *ius cogens*, violaciones estas últimas que, independientemente de la inconstitucionalidad por derogatoria de asuntos consubstanciales a la Constitución, constituyen una razón de inexecutable autónoma.

Explicando este nuevo cargo, dicen los demandantes que el Acto Legislativo 03 de 2003 constituye una violación de las obligaciones internacionales del Estado colombiano, y por ende del principio *pacta sunt servanda*. No obstante, dicha inconstitucionalidad es subsanable, “pues el Estado puede denunciar los tratados internacionales de derechos humanos que se encuentra incumpliendo. No obstante, mientras no se adelante este trámite, el acto legislativo no debería entrar en vigencia, como en efecto ocurrió.

Explican que el artículo 9° superior reconoce ciertos principios de Derecho Internacional, dentro de los cuales está aquél según el cual la soberanía de los estados no es ilimitada. De otro lado, al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se generaron obligaciones que el Estado colombiano debe honrar, por lo cual si expide normas internas que vayan en contravía de sus obligaciones internacionales, compromete su responsabilidad internacional.

Agregan que diversas recomendaciones de las Naciones Unidas señalan que la asignación de funciones judiciales a miembros de las Fuerzas Militares vulnera el deber de respeto y garantía de los derechos humanos. Recuerda que el 4 de abril de 2003 la Oficina en Colombia del Alto comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos instó al Estado colombiano para “*no introducir en el ordenamiento jurídico colombiano normas que facultes a los miembros de las fuerzas militares para ejercer funciones de policía judicial, no otras que sean incompatibles con la independencia de la justicia.*” Esa recomendación, dicen, “fue reproducida en la Declaración aprobada sobre Colombia en la Comisión sobre Derechos Humanos de Naciones Unidas el 25 de abril del año pasado, que se adoptó previa negociación con el Gobierno de Colombia y luego de que éste diera su consentimiento al respecto. Contrariando la recomendación expresa del párrafo 13 de dicha Declaración, el Ministro de Defensa radicó ante el Congreso de la República el proyecto de acto legislativo materia de esta demanda, que hoy está incorporado a la Constitución”.

Enseguida la acusación hace el recuento de diversas oportunidades en las cuales la comunidad internacional ha instado al Gobierno colombiano a no otorgar facultades de policía judicial a las fuerzas militares. Tratándose de recomendaciones provenientes de órganos creados en desarrollo de los compromisos adquiridos por los estados en virtud de la Carta de Naciones Unidas, tales como la comisión de Derechos Humanos, la Oficina del Alto comisionado de Naciones unidas para los Derechos humanos, y los “mecanismos temáticos y por países (relatores y representantes especiales), la obligatoriedad de las recomendaciones de deriva del hecho de que el Estado colombiano es parte de las Naciones Unidas y, en consecuencia, está comprometido con el adecuado cumplimiento de los fines de la organización y está obligado a respetar y acatar las decisiones”. Así se desprendería, dicen, del artículo 2.2 de la Carta, “y del compromiso específico que adquiriera el Estado con cada decisión en concreto, como ha sucedido en el presente caso.”

Estas recomendaciones de órganos creados por los tratados de derechos humanos son obligatorias “porque son órganos jurídicos que tienen la máxima autoridad para interpretar los tratados y definir qué hechos constituyen vulneración de los mismos”. Afirman que así lo reconoció la Sala de consulta del Consejo de Estado en respuesta a petición formulada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por todo lo anterior estiman que la reforma constitucional que se enjuicia constituye una flagrante violación de las obligaciones internacionales de Colombia y del principio *pacta sunt servanda*, que no podría entrar en vigencia sin previa denuncia de los tratados respectivos. Por eso, solicitan a la Corte que “en caso que decida que el acto legislativo no es inconstitucional, declare la constitucionalidad condicionada del artículo 5° de manera que la vigencia del acto legislativo quede supeditada a la denuncia de las normas internacionales vulneradas por el acto legislativo.”

En cuanto a la inconstitucionalidad insubsanable que se produciría por desconocimiento de las normas de *ius cogens*, la demanda afirma que el poder de reforma de la Constitución no puede llegar al punto de separarse de los valores de la tradición democrática; existen entonces unos límites que se encuentran reconocidos por el derecho internacional, y tales son los impuestos a través de las norma imperativas de *ius cogens*, definidas por el artículo 53 de la Convención de Viena como aquellas “*aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma(s) que no admite(n) pacto en contrario y que sólo puede(n) ser modificada(s) por una norma ulterior de Derecho Internacional General que tenga el mismo carácter*”. Estas normas imperativas, entre otros objetivos, persiguen proteger “ciertos derechos y libertades fundamentales para la salvaguarda de la persona y el medio humano”. Varias de las normas desconocidas por el acto legislativo 02 de 2003 serían de esa naturaleza.

En primer lugar, dicen, los derechos a la independencia e imparcialidad judiciales constituyen norma imperativa de *ius cogens*, por cuanto se encuentran generalmente aceptados por la comunidad internacional, pues están recogidos en el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los artículos 8 y 25 de la Declaración Americana sobre Derechos Humanos, en el artículo 6.1 del Convenio Europeo sobre derechos Humanos y en los artículos 7.1 y 26 de la Carta Africana. Además, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha dicho, observan, que no es posible formular reservas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que impliquen la derogatoria de las normas inderogables de derecho internacional, como las garantías judiciales. De otro lado, la independencia e imparcialidad de los jueces constituyen derecho internacional obligatorio “independientemente de que los estados sean parte o no en los tratados que la prescriben, porque está establecida en el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra, que es considerado el mínimo común normativo de los pueblos civilizados”.

En segundo lugar, afirman que también el principio de distinción entre civiles y combatientes, en virtud de la vigencia de la Cláusula Martes, es norma imperativa de *ius cogens*, y piedra angular del Derecho Internacional Humanitario. Dicho principio, vuelven a insistir, ha sido reconocido como parte del Derecho internacional consuetudinario, por lo cual “no puede ser derogada por el constituyente, ni vulnerada, ni desconocida por la normatividad interna, incluso la constitucional.”

Para concluir este acápite, los demandantes aducen que las normas que otorgan facultades judiciales a las Fuerzas Militares son nulas a la luz del derecho internacional y del derecho nacional por desconocer disposiciones de *ius cogens*, concretamente el derecho de toda persona a la independencia e imparcialidad judicial, a un juicio justo así como el principio de distinción.

2. Vicios de trámite durante la discusión y aprobación del Acto Legislativo.

En este acápite la demanda pretende demostrar la irregularidades que se presentaron en el trámite que concluyó con la expedición del acto legislativo número 02 de 2003, irregularidades que explican así:

a. Desconocimiento de la voluntad de la Plenaria de la Cámara de archivar el proyecto.

- Dice la acusación que el sexto debate se surtió en cuatro sesiones que tuvieron lugar durante los días 29 de octubre y 4, 5 y 6 de noviembre de 2003. En la sesión del 29 de octubre, a pesar de que la discusión del proyecto de acto legislativo estaba en el orden del día, “la Mesa directiva no consideró conveniente realizarlo por la coyuntura política que atravesaba el país.” Sometida a votación la modificación del orden del día, fue aprobada la proposición de incluir dentro del mismo el tema del acto legislativo. Sin embargo, dicen los demandantes, “el Presidente de la Cámara, en el momento de anunciar el resultado de la votación sobre el orden del día, presentó un resultado inverso al votado, es decir los votos que mayoritariamente aprobaron dar debate al proyecto fueron tomados como si decidieran afirmativamente excluirlo del orden del día.” Agregan que algunos parlamentarios solicitaron que se reabriera el debate, pero la Mesa directiva argumentó que no era posible. Finalmente, dicen, la Plenaria decidió reabrir la discusión del orden del día, y cuando se iba a votar nuevamente, el representante Luis Fernando Duque señaló que los asesores de la señora ministra de Defensa, en una actitud anarquista, estaban tratando de desintegrar el quórum mediante sugerencias dirigidas a los conservadores en el sentido de que se retiraran del recinto. Sostienen que debido a lo anterior, “la Mesa directiva consideró que no se guardaba la compostura necesaria para desarrollar el debate y levantó la sesión. La decisión fue apelada y revocada por 53 votos a favor y 26 en contra, pero el quórum decisorio ya se había disuelto.”

En la sesión del 5 de noviembre el proyecto de Acto legislativo se sometió a votación nominal aclarándose a los señores congresistas que se encendería el registro electrónico y que aquellos que desearan votar manualmente lo podían hacer. Efectuada la votación, dice la demanda que “lo procedente era cerrarla para consolidar los resultados y verificar si el proyecto de acto legislativo había sido aprobado o improbadado. Sin embargo, el señor presidente no cerró la votación, a pesar de que todos los Representantes presentes ya habían votado... El reloj avanzaba y la Mesa Directiva no cerraba la votación. Posteriormente, el voto del Honorable Representante Alfredo Cuello fue anulado por haber utilizado medios electrónicos cuando el Secretario escrutó su voto como si lo hubiera realizado manualmente.” Transcurridos cinco minutos sin que se cerrara la votación, dicen los demandantes que varios representantes protestaron y solicitaron el cierre; algunos se dirigieron al despacho del Secretario para vigilar su actuación; entonces el Presidente solicitó que se sentaran, no obstante lo cual autorizó al representante Borja a permanecer frente al Despacho del Secretario. Agregan que producto de la insistente petición para cerrar la votación el presidente aseveró que si los honorables representantes se sentaban entonces la cerraría; entonces el Segundo vicepresidente, honorable representante Edgar Ulises Torres Murillo, afirmó lo siguiente: “*No la podemos cerrar, si se cierra se hunde, es mejor levantar la sesión por orden*”. Del mismo modo otro representante (José Joaquín Vives) inquirió al Presidente para que pusiera orden. Entonces el Presidente decidió levantar la sesión, ante las manifestaciones de inconformidad de los opositores del proyecto.”

Dicen entonces los demandantes que cuando se levantó la sesión el proyecto registraba 83 votos a favor y 78 en contra; destacan que se requerían 84 para que fuera aprobado (mayoría absoluta de conformidad con lo dispuesto por el artículo 375 superior, dado que los miembros de la Cámara en esta legislatura son 116). Por lo tanto, dicen, el proyecto no alcanzó los votos necesarios para ser aprobado en el sexto debate. “Lo que se evidenció en ese momento fue que la sesión había sido levantada para evitar el hundimiento del proyecto y no por la falta de orden.”

Prosigue la demanda relatando como la decisión de levantar la sesión fue apelada por la representante María Isabel Urrutia, recurso que fue concedido y la sesión reabierta. Dicen que entonces “la actuación procedente por parte de la Presidencia era la de cerrar inmediatamente la votación y consolidar el resultado, pero no lo hizo. Ante esto, las bancadas del Polo Democrático y el Partido Liberal abandonaron el recinto como señal de protesta.”

En la sesión del jueves 6 de noviembre, dice la demanda que se sometió a votación nuevamente el informe de ponencia. Afirman que “muchos congresistas dejaron constancia de la invalidez de la votación con el argumento de que el proyecto se había archivado el día anterior. No obstante, el presidente inició la votación y el informe fue aprobado por una mayoría de 104 votos contra 31.”

Continúa el libelo afirmando que, en virtud de una proposición aprobada cambiando lo decidido anteriormente sobre la manera en que se debatiría el proyecto (artículo por artículo), se procedió al debatir el articulado en bloque, con intervenciones de 5 minutos por cada parlamentario. Algunos representantes protestaron por este cambio, y anunciaron que su intervención sería artículo por artículo. Dice la demanda que, “mientras estos Representantes esgrimían sus argumentos, el Presidente decidió dejar sus curules sin sonido”. Posteriormente el articulado y todos los artículos fueron aprobados.

- Relatado lo anterior, la acusación entra a explicar por qué el trámite descrito violó el reglamento del Congreso. Al respecto sostiene lo siguiente:

* El artículo 123 numeral cuarto del Reglamento establece que el número de votos debe ser igual al número de congresistas presentes en el momento de votar. Si el resultado no coincide, la elección debe anularse. Concordantemente, el artículo 126 *ibidem* prohíbe a los congresistas retirarse del recinto cuando, cerrada la discusión, se abre la votación. Ahora bien, frente a estas disposiciones, la actuación de los asesores de la señora ministra de Defensa durante la sesión del 29 de octubre, que promovieron la desintegración del quórum en plena votación, resulta irreglamentaria.

* En la sesión del día 5 de noviembre detectan los demandantes los siguientes vicios: (i) el levantamiento de la sesión durante el transcurso de una votación, procedimiento expresamente prohibido por el artículo 132 del Reglamento; y (ii), la desviación de poder de la mesa directiva, “ya que las facultades que le otorga la ley al Presidente no fueron utilizadas para dirigir adecuadamente el debate sino para evitar el hundimiento del proyecto”. Esta situación, arguyen, contradice los artículos 6° y 122 superiores, según los cuales “las competencias de los funcionarios públicos se encuentran regladas por el ordenamiento jurídico y ... los funcionarios públicos no pueden hacer más que los que les está permitido por las normas.”

Tratándose los anteriores de vicios que vulneran principios y valores constitucionales, y que afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las Cámaras, derivan inevitablemente, dice la acusación, en la inconstitucionalidad de las normas así aprobadas.

b. Violación del derecho de representación política por indebida restricción del derecho de intervención de los Congresistas durante el 8° debate.

Bajo este acápite la demanda denuncia que en la sesión del 9 de diciembre la Mesa Directiva del Senado de la República impidió la celebración del octavo debate “dentro de un marco democrático” y “desconoció el derecho fundamental de los parlamentarios a esgrimir sus argumentos en torno al proyecto en discusión”.

Para fundamentar esta acusación explican que en dicha sesión inicialmente se dio lectura a la ponencia mayoritaria favorable al proyecto; uno de los

ponentes, dicen, la expuso por espacio de 24 minutos y 15 segundos (el senador Rafael Pardo). Otro senador (Héctor Helí Rojas) solicitó la transmisión de debate por televisión; mientras los equipos se adecuaban para tal fin, se decidió leer a la plenaria la ponencia disidente, lo cual tomó 60 minutos y 35 segundos. El ponente Hector Helí Rojas se alistaba a intervenir cuando el presidente le advirtió: *“puede disponer del tiempo que quiera pero todo gira en contra de los demás Senadores naturalmente. El tiempo restante se distribuye entre los inscritos.”* Entonces el senador Rojas le respondió: *“pues si quiere no hablamos para que los colegas puedan hablar”*; el presidente aceptó su determinación, pero el ponente le precisó que su decisión no era voluntaria sino obligada por la falta de garantías; el argumento del presidente (Germán Vargas Lleras), dice la demanda, era que el debate debía terminarse ese mismo día , dado que los intervinientes consideraban que la transmisión era requisito *sine qua non* para la validez del mismo.

Dice la demanda que se propuso entonces una participación por bancadas, alternativa que fue compartida, e intervinieron el senador Piñacué durante 26 minutos y 40 segundos, y el senador Rojas durante 15 minutos y 15 segundos, ambos para oponerse al proyecto. En seguida el presidente dijo que, como consecuencia de la decisión de intervenir por bancadas, le daría prelación a los voceros; entonces los inscritos rechazaron esa disposición, *“con la tesis de que el régimen de bancadas no se encontraba regulado por el ordenamiento.”* Ante esta nueva opinión, la Mesa Directiva revocó la decisión e impuso un límite de 5 minutos a cada intervención, pues según el presidente *“el tiempo hasta las doce no nos da más”*. Para ejecutar la medida, dice la demanda, *“se le ordenó al Secretario traer un reloj y cuando sonara eliminar el sonido de la respectiva curul.”*

Prosigue la acusación denunciado que *“se produjeron 20 de las 25 intervenciones programadas, con duraciones que oscilaron entre los 13:45 minutos del senador García y 1:15 minutos del senador Mereck. La atmósfera se alteraba constantemente por el timbre del reloj que repiqueteaba aleatoriamente -a veces con posterioridad a los cinco minutos y a veces antes del tiempo establecido-... Finalmente la sesión acabó a las 00:04 a.m (o doce de la noche y cuatro minutos) del día 10 de diciembre de 2003.”*

Explicando por qué las condiciones en que se surtió el anterior debate resultan contrarias a la Constitución, la demanda indica que *“la determinación de la Mesa directiva de limitar las intervenciones hasta convertirlas en inocuas violó dos artículos del Reglamento del Congreso”*. El artículo 97, que señala que los oradores harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema, con una extensión máxima de veinte (20) minutos . Por otro lado, el artículo 102, que al regular la duración de las intervenciones nuevamente vuelve a decir que estas serán de veinte (20) minutos, que pueden ser prorrogados por el presidente. De lo anterior concluyen que en la sesión de 9 de diciembre *“ no se respetaron los requisitos indispensables para garantizar la adecuada representación democrática”*, en primer lugar porque el Presidente condujo la sesión bajo el supuesto de que el debate sólo podía hacerse ese día sin prorrogarse en el siguiente, y en segundo lugar, porque la forma de conducir la

sesión llevó a que algunos congresistas tuvieran que limitarse a intervenciones muy cortas. Tal irregularidad, agregan, constituyó una violación a los derechos de participación y representación políticas en condiciones de igualdad y, por consiguiente, genera la inconstitucionalidad del último debate.

c. Aprobación de proposiciones sustitutivas de sustitutivas en la votación de los artículos 3° y 5°, no votación de la totalidad del artículo 3°.

Aduce aquí la demanda que las proposiciones votadas con las cuales se aprobaron los artículos 3° y 5° en el sexto debate eran sustitutivas de sustitutivas, a pesar de que, conforme al parágrafo del artículo 114 del Reglamento del Congreso, sólo es posible presentar proposiciones sustitutivas de la principal. Además, el artículo 3° no fue sometido a votación, ya que no fue leído por la Secretaría, conforme lo ordena el artículo 125 del Reglamento; además, dicho artículo contaba con cuatro proposiciones sustitutivas, por lo cual su aprobación ha debido someterse a los dispuesto por el numeral 2° del artículo 115, que establece que propuesta una modificación no será admitida otra hasta tanto la respectiva cámara no resuelva la primera.

- Para explicar esta acusación dicen los demandantes que respecto del artículo 3° se presentó una proposición sustitutiva por parte de los ponentes. Sin embargo, ésta no fue sometida a votación ni aprobada, porque los mismos ponentes presentaron otra proposición supresiva de una parte del mismo artículo (eliminación del último inciso). Afirman entonces que “teniendo en cuenta que en el Reglamento no existe la figura de la “proposición supresiva”, se llega a la conclusión de que se trató de una proposición sustitutiva que se realizó sobre otra sustitutiva, ya que, según el Reglamento, una proposición sustitutiva es aquella que pretende reemplazar a la principal.”

Agregan que posteriormente el coordinador de ponentes solicitó que, dado que otra proposición que él tenía contenía la misma supresión del último inciso del artículo 3°, se sometiera primero a votación. Entonces esta tercera proposición fue leída y rechazada por la Plenaria de la Cámara por 85 votos en contra y 40 a favor. Ante la desaprobación, el Presidente propuso que se pusiera a consideración la propuesta sustitutiva de la sustitutiva de los ponentes, es decir aquella que también se refería a la eliminación del último inciso; en seguida, sin haberla leído se sometió a votación siendo aprobada por 87 votos a favor y 40 en contra.

- En cuanto a la aprobación el artículo 5°, la acusación sostiene que se presentó la misma irregularidad: la representante Gina Parody leyó una proposición sustitutiva; luego el representante Zamir Silva manifestó que su proposición era la misma, pero referente únicamente al primer párrafo. El presidente dispuso que se sometiera a consideración la proposición sustitutiva presentada por los ponentes; entonces se leyó una tercera proposición, distinta de la inicialmente leída por la representante Gina Parody, que sometida a votación obtuvo 94 votos a favor y 23 en contra.

Resumiendo este cargo, la demanda dice que “en conclusión, las proposiciones que se aprobaron por la Plenaria eras sustitutivas de sustitutivas, lo que significa que se quebrantó el párrafo del artículo 114 del Reglamento del Congreso. Además, en el proceso de aprobación del artículo 3° se vulneró el numeral 2° del artículo 115, pues la proposición sustitutiva del representante Silva fue votada, a pesar de que la sustitutiva de la sustitutiva de los ponentes había sido puesta a consideración y la Corporación no se había manifestado al respecto.”

Aduce en seguida el libelo, que las disposiciones desconocidas del Reglamento no son caprichosas, y que buscan que no haya votación de proposiciones que no han sido analizadas con detenimiento por los parlamentarios, ni de iniciativas surgidas intempestivamente a la hora de la votación, que no han sido discutidas con anterioridad; por consiguiente, “teniendo en cuenta que la aprobación de proposiciones sustitutivas de sustitutivas vulnera la exigencia de que toda norma aprobada debe haber sido debatida, la aprobación de los artículos 3° y 5° del acto legislativo 02 de 2003 fue hecha irregularmente y los artículos son por lo tanto inconstitucionales.”

d. Introducción y aprobación de un asunto nuevo durante la segunda vuelta.

La acusación denuncia que el Congreso discutió y aprobó durante la segunda vuelta la autorización al Gobierno para expedir por reglamento la ley estatutaria. Tal disposición, incluida en el artículo 5°, no fue debatida ni aprobada durante la primera vuelta, sostiene la demanda. Con lo anterior se habría vulnerado el artículo 375 superior, conforme al cual en la segunda vuelta sólo pueden debatirse iniciativas presentadas en la primera, el 225 del Reglamento del Congreso, que exige que el acto legislativo sea aprobado por mayoría simple en la primera vuelta, publicado y nuevamente aprobado por mayoría absoluta en la segunda, y el 226 *ibidem* según el cual en la segunda "vuelta" sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera, y las negadas en este período, no podrán ser consideradas nuevamente.

Para demostrar que el asunto de las facultades concedidas al Gobierno para expedir por reglamento la ley estatutaria fue introducido en la segunda vuelta, la demanda transcribe el texto del artículo 5° tal y como fue aprobado en los cuatro debates de la primera vuelta. Señala entonces que “la primera vez que se mencionó la posibilidad de que el Gobierno reglamentara el acto legislativo fue en la ponencia para el quinto debate.” Agrega que tratándose de un cambio sustancial de dicho artículo, pues se trataba de la modificación en torno a la rama del poder público competente para reglamentar el acto legislativo, no podía entenderse cobijada por la excepción del artículo 226 del Reglamento.

e. Violación del requisito constitucional de la publicación oficial de los proyectos.

Sostienen aquí los ciudadanos accionantes, que la modificación del artículo 24 de la Constitución Política, prescrita en el artículo 2° del Acto Legislativo acusado, no cumplió con la exigencia constitucional recogida en el artículo

157 superior, relativa a la publicación oficial que debe hacerse antes de darle curso a un proyecto en la comisión respectiva. Mencionan que la prescripción del artículo 157 constitucional es desarrollada por los artículos 147 y 156 del Reglamento. Conforme a este último, para efectos de la publicación de la ponencia debe presentarse un informe escrito, en original y dos copias, que debe ser entregado al secretario de la comisión permanente respectiva. La publicación debe hacerse en la Gaceta del Congreso dentro de los tres días siguientes, y, aunque el artículo admite la posibilidad de reproducción del documento por cualquier medio mecánico, “deja claro que ello en ningún caso reemplaza a la publicación oportuna en la Gaceta.”

Continúa la demanda indicando que el proyecto de acto legislativo publicado por el Gobierno el jueves 24 de abril de 2003 no preveía la modificación del artículo 24 de la Carta. Posteriormente, el 5 de mayo se publicó una adición al proyecto que sí contemplaba la modificación de dicho artículo. Empero, según constancia de los ponentes, plasmada en la ponencia para segundo debate, tal proposición fue tardía, por lo cual se estimó conveniente que fuera nuevamente presentada por la Ministra de Defensa, quien lo hizo el 7 de mayo en el seno de la Comisión Primera Constitucional. Ahora bien, “la ponencia para primer debate del acto legislativo 02 de 2003 se publicó en la Gaceta del Congreso del 6 de mayo. El texto constaba de cinco artículos y en ninguno de ellos se incorporó la adición propuesta por el Ministerio de Defensa; por lo tanto, la modificación del artículo 24 de la Constitución Política no fue publicada antes de darle curso el trámite en la Comisión Primera de la Cámara.” No obstante lo anterior, el texto aprobado en dicha Comisión contenía la modificación del artículo 24 de la Constitución.

Lo anterior, dicen los accionantes, plantea un vicio de inconstitucionalidad insubsanable.

f. Realización de una audiencia pública como mera formalidad en el quinto debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Consideran los ciudadanos que incoan la presente acción que la forma en la que se realizó la audiencia pública que tuvo lugar durante el quinto debate desconoce el principio de participación democrática, así como los derechos a la igualdad, libertad de expresión y participación en el ejercicio y control del poder político, así como los artículos 230, 231 y 232 del Reglamento del Congreso.

Denuncia que durante dicha audiencia intervinieron varios representantes a la Cámara, el Ministro y el Viceministro del Interior, la Ministra de Defensa, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, un general en retiro y finalmente se dio la palabra a personas particulares a quienes sólo se les permitió hablar entre 3 y 3.5 minutos.

Dicen entonces que “el objetivo de una audiencia pública es la participación de los ciudadanos para abrir espacios de expresión de sus opiniones acerca de

normas que están siendo tramitadas en el Congreso.” Añaden que “en el caso de la audiencia aludida la finalidad se desvirtuó, ya que en ella se les dio prelación a las intervenciones de los Representantes y los funcionarios públicos, quienes ordinariamente tienen la posibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones con preeminencia sobre los ciudadanos y ciudadanas.”

Expresan que “aunque la celebración de la audiencias no es obligatoria, si estas se celebran se deben realizar en un ambiente propicio para que los argumentos esgrimidos tengan posibilidad de influir en el debate... Sin embargo, desconociendo este principio, pocas horas después de terminada la audiencia, se presentó ponencia para el quinto debate, lo que demuestra con claridad que la sesión informal fue infructuosa.” Agregan que no se hizo ninguna publicidad de las observaciones realizadas en la referida audiencia.

Lo anterior, sostiene, origina un vicio de procedimiento insubsanable, por cuanto el artículo 5 del Reglamento del Congreso establece que se tendrá como tal la vulneración de las garantías constitucionales fundamentales.

3. Peticiones

Como corolario de todo lo anterior, los demandantes formulan a la Corte Constitucional las siguientes peticiones:

Como petición principal, que se declare la inconstitucionalidad total del Acto Legislativo 02 de 2003, y como petición subsidiaria, que se declare la constitucionalidad condicionada de la expresión “las autoridades que ella señale” contenida en los artículos 1° y 3° del acto legislativo, bajo el entendido de que tales autoridades en ningún caso pueden ser integrantes de las Fuerzas Militares; así como la constitucionalidad condicionada del artículo 5°, de manera que la vigencia del acto legislativo quede supeditada a la denuncia de las normas internacionales vulneradas por el mismo. De otro lado, como petición especial se solicita que, no obstante los vicios de forma, la Corte se pronuncie sobre los demás cargos de la demanda.

De igual manera se pide a la Corte la realización de una audiencia sobre la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2003, de conformidad con el artículo 12 del decreto 2067 de 1991.

B. Expediente D-5122

El demandante dentro del Expediente D-5122, ciudadano Wilson Alfonso Borja Díaz, estima que el Acto Legislativo N° 02 de 2003 desconoce los artículos 15, 24, 28, 93, 151, 160, 250 y 375 de la Constitución Política, así como los artículos 84, 85, 119, 132, y 227 de la Ley 5ª de 1992.

Explicando las razones por las cuales se consideran desconocidas las anteriores disposiciones constitucionales u orgánicas, el demandante indica lo siguiente:

Inconstitucionalidad por vicios de forma:

- En cuanto a la violación del artículo 119 numeral 1° y 132 de la Ley 5ª de 1992, afirma que el día 5 de noviembre se votó la proposición que contenía el informe de ponencia al proyecto que devino en Acto Legislativo 02 de 2003, “y ante el hecho de que no contó con la mayoría de votos se manipuló la sesión de tal forma que se desconoció el resultado de la votación”. La votación requerida para aprobar, afirma, era de 84 votos de los miembros de la Cámara. Una vez abierta, “la votación fue dilatada por parte del Presidente, en espera de que llegaran los Representantes para obtener un resultado favorable para la iniciativa que hasta ese momento no contaba con la votación suficiente para ser aprobada. Debido al desorden que generó la dilatación de la votación ... algunos parlamentarios protestaron y el presidente de la corporación decidió levantar la sesión... posteriormente y pasados varios minutos, volvió a reabrir la sesión hecho que legitima la votación porque se hizo dentro de la sesión.”

Prosigue el relato de lo acaecido diciendo que una vez reabierta la sesión el presidente instó a los representantes a entrar al recinto y votar, y algunos parlamentarios le pidieron que cerrara la sesión; ante la observación hecha por el vicepresidente, según la cual de cerrarse la votación se hundiría el proyecto, el presidente optó por levantar la sesión, y a citar para el día siguiente a las 9 a.m. La representante María Isabel Urrutia apeló esta decisión, apelación que fue aceptada, por lo cual nuevamente se reabrió la sesión. No obstante, nuevamente la votación fue suspendida y aplazada para el día siguiente, 6 de noviembre.

Estima que “no existe razón aparente que pueda dejar sin efecto la decisión tomada por la mayoría de parlamentarios de no aprobar la proposición del informe de ponencia” (se refiere a la votación del día 5 de noviembre).

- En cuanto al desconocimiento de los artículos 84 y 85 de la Ley 5ª de 1992 y de los artículos 151 y 160 de la Constitución Política, afirma que la certificación enviada por INRAVISIÓN prueba que la plenaria del 10 de diciembre se hizo en desconocimiento de los artículos 84 y 85 del Reglamento del Congreso, porque no se citó en su oportunidad y porque se realizaron dos sesiones el mismo día”, teniendo en cuenta que la sesión del día 9 de diciembre fue declarada permanente”. Adicionalmente, sostiene que por cuanto el proyecto se aprobó el 10 de diciembre, se desconoció el artículo 160 superior, conforme al cual, dice el actor, “el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación” (Lo transcrito entre comillas son palabras del demandante, no de la Constitución) . Es decir, el actor estima que no hubo citación para la sesión del día 10 de diciembre en donde se votó el proyecto en segunda vuelta, “desconociendo lo expresamente estipulado en el inciso cuarto del artículo 160 de la Constitución Política”, y en contra de lo dispuesto por el artículo 84 del Reglamento. Y por otra parte, a su parecer se celebraron dos sesiones en el mismo día, contrariando el artículo 85 del Reglamento.

Inconstitucionalidad por vicios de fondo

- En cuanto al desconocimiento del artículo 15 de la Constitución, relativo al derecho a la intimidad, el demandante afirma que “la inviolabilidad de la correspondencia y comunicaciones desaparecerá ya que cualquier policía podrá inspeccionar la correspondencia y comunicaciones de los ciudadanos cuando sospeche que estos puedan tener algún vínculo con actividades terroristas. La policía que ordene la intervención de las comunicaciones privadas no va a requerir orden judicial para ello, como actualmente ocurre.”

Adicionalmente, la demanda afirma que el Acto Legislativo, en cuanto autoriza la interceptación de comunicaciones, desconoce el Preámbulo de la Constitución, que busca asegurar a todos la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento y la libertad, dentro de un marco jurídico y democrático.

- Respecto del desconocimiento del artículo 24 superior que consagra la garantía de libre circulación, afirma la demanda que la obligación de reportarse ante las autoridades suministrando la información básica sobre el lugar de residencia, “se procura revivir normas ... declaradas inexequibles”. Hace referencia concreta a las sentencias C-295 de 1996, C-251 de 2002 y C-1024 de 2002.

- En cuanto a la acusación formulada por desconocimiento del artículo 28 superior, según el cual toda persona es libre y nadie puede ser molestado en su persona o familia, ni reducido a prisión o arresto, ni detenido, ni su domicilio registrado sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley, la demanda explica que “la privación de la libertad mediante orden administrativa ha resultado inconstitucional”. Al respecto menciona la Sentencia C-1024 de 2002, donde esta Corporación indicó tal cosa.

- Sobre la inconstitucionalidad por desconocimiento del artículo 250 de la Carta Política referente a las funciones de la Fiscalía, afirma que “la jurisprudencia constitucional ha entendido que la Carta no permite la atribución de funciones de policía judicial a las fuerzas militares”. Al respecto cita nuevamente la sentencia C-1024 de 2002.

- Sobre la inconstitucionalidad por desconocimiento de los tratados internacionales suscritos por Colombia, el actor sostiene que el artículo 93 de la Constitución introdujo entre nosotros la noción del “bloque de constitucionalidad”, concepto que incluye junto a las normas superiores otras disposiciones contenidas en instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Estos tratados representan un límite mínimo al Estado colombiano, en el sentido de no poderse disminuir sus garantías. Dicho lo anterior, sostiene sin sustentar sus afirmaciones, que el Acto legislativo que impugna desconoce gravemente las siguientes normas internacionales:

* La reforma del artículo 15 vulnera el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, relativo al derecho a la intimidad, así como el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre Derechos del Niño, y el artículo 16 del Protocolo I de Ginebra.

* La reforma del artículo 24 desconoce el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el 51 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

* La reforma del artículo 28 contradice el artículo 9° de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 4° y el 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el 7° y el 9° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Convenios II, III, y IV de Ginebra y los Protocolos I y II de Ginebra.

* Finalmente, en cuanto a la reforma del artículo 250 superior, afirma que “el párrafo propuesto contradice el espíritu de la Constitución y la prohibición expresa que se consigna en el artículo 121 inc. final de la misma. Frente a los tratados internacionales contradice las reglas relativas al juez natural. Pacto Internacional de Derechos civiles y Políticos.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

En representación del Ministerio de la referencia intervino oportunamente el ciudadano Fernando Gómez Mejía, quien solicitó a la Corte inhibirse para emitir un pronunciamiento de fondo, o, subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la norma acusada.

Inicia la intervención recordando que la presunción constitucional de buena fe se deriva de la legitimidad de las instituciones para llevar a cabo los fines que la misma Carta les señala. Por lo cual la aludida presunción contenida en el artículo 83 superior “sólo puede ser desvirtuada en el ámbito procesal inherente a la administración de justicia, probando debidamente que el agente estatal ha obrado con mala fe.” con fundamento en lo anterior, considera que no son de recibo las aseveraciones contenidas en las demandas aquí acumuladas, conforme a las cuales durante el trámite de aprobación del Acto Legislativo acusado se presentaron maniobras, manipulaciones o acciones dilatorias durante algunas sesiones de la segunda vuelta.

Expuesto lo anterior, entra el interviniente a hacer un examen del trámite surtido por el Acto acusado, y posteriormente a referirse a cada uno de los cargos esgrimidos por vicios de procedimiento.

a. En relación con el cargo relativo a lo acaecido el día 5 de noviembre de 2003 en la reunión plenaria de la Cámara de Representantes durante el sexto debate, cargo según el cual se desconoció la voluntad de la plenaria de archivar el proyecto, dice la intervención ministerial que “se debe tener en cuenta que en el acta publicada en la Gaceta 617 de 2003, consta en primer lugar que la votación no fue cerrada”, circunstancia -dice- que impide determinar el número de congresistas que votaron a favor y en contra, teniendo en cuenta, además, que el presidente levantó la sesión haciendo uso de la facultad que le concedía el artículo 43 del Reglamento del Congreso, en concordancia con el 44 *ibidem*.

b. En cuanto al cargo concerniente a la “violación del reglamento del Congreso por la invitación de los asesores de la Ministra de Defensa y de algunos representantes a desintegrar el Quórum”, sostiene la intervención que de comprobarse tales irregularidades, las mismas darían lugar a las sanciones correspondientes, mas no a la invalidez del trámite del Acto Legislativo.

c. Sobre el ataque que se funda en la presunta violación del derecho de representación política por indebida restricción del derecho de intervención de los congresistas durante el octavo debate, explica que debido a que los parlamentarios querían intervenir en ese mismo día, a fin de hacerlo ante las cámaras de televisión, el presidente del Senado, haciendo uso de la facultad que le concede el artículo 97 inciso tercero del Reglamento, le otorgó a cada uno cinco minutos para exponer su criterio acerca del acto legislativo en discusión.

d. En relación con la acusación por “aprobación de proposiciones sustitutivas de sustitutivas en la votación de los artículos 3° y 5°, y no votación de la totalidad del artículo 3°”, estima que la acusación se fundamenta en una interpretación errónea del artículo 114 del Reglamento del Congreso. Explica que, en relación con el artículo tercero, “los demandantes parten de un supuesto de hecho falso cual es que al no existir proposición supresiva, todas las proposiciones que se presenten son sustitutivas.” Además, existe constancia en el acta sobre el hecho de que el presidente sometió a votación la propuesta sustitutiva presentada por el doctor Zamir Amín Silva, la cual fue negada por la plenaria, razón por la cual continuó como proposición principal el texto aprobado en el quinto debate, y por ende era viable someter a consideración la propuesta sustitutiva que modificaba el artículo 3°, presentada por los ponentes, la cual efectivamente fue leída, sometida a votación y aprobada, contrario a lo que manifiesta la demanda.

En cuanto al artículo 5°, su aprobación fue reglamentaria pues la proposición sustitutiva presentada por la representante Gina Parody fue aprobada, por lo cual no hubo lugar a poner a consideración la presentada por el representante Silva. Por lo tanto, el artículo 5° fue aprobado en debida forma.

e. Frente al cargo de “violación del requisito constitucional de publicación oficial de los Proyectos”, según el cual la modificación del artículo 24 superior, establecida en el artículo 2° del Acto Legislativo, en la ponencia para

primer debate en la comisión Primera de la Cámara no cumplió con el requisito de publicación oficial previsto en la constitución y en el Reglamento, afirma la intervención ministerial que acatado lo dispuesto en las normas pertinentes, la iniciativa de la ministra fue publicada. Sin embargo, los ponentes del proyecto no aceptaron dicha publicación, por lo cual la ministra, como autora del proyecto, presentó a consideración de la Comisión Primera de la Cámara una proposición aditiva que incorporaba la modificación propuesta., la cual fue aprobada. Al respecto, afirma que “la Constitución establece que las comisiones y las plenarios de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de Ley o de Acto Legislativo, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obliga a repetir todo el trámite, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias.”

f. En cuanto a la acusación que se formula por la forma en la que se llevó a cabo la audiencia pública surtida durante e quinto debate, la intervención oficial sostiene que la participación democrática se ve sujeta a límites, no siendo un derecho absoluto. Pone de relieve que, aunque dicha audiencia no es de carácter obligatorio, en ella intervinieron no solo autoridades públicas sino representantes de diversas organizaciones no gubernamentales, entidades privadas y personas naturales. El cargo, agrega, se fundamenta en un alcance que el artículo 97 del Reglamento no tiene, pues los términos allí previstos son máximos y aplicables a los congresistas y no a los invitados.

Pasando a estudiar las acusaciones relacionadas con la presunta incompetencia del Congreso para expedir el Acto Legislativo acusado, sostiene la intervención del Ministerio del Interior y de Justicia lo siguiente que “uno de los puntos contenidos en el programa de gobierno presentado a consideración del pueblo como detentador exclusivo de la soberanía, por el Presidente de la República entonces en su calidad de candidato a la presidencia, radicó en la necesidad de contar con un estatuto antiterrorista que facilitara la detención, la captura y el allanamiento.” Sostiene que el pueblo avaló en las urnas la implementación del citado programa. Agrega que el Acto Legislativo 02 de 2003 “lejos de transformar los pilares de la Constitución Política de 1991, propende por el afianzamiento del Estado social y de derecho”

Continúa exponiendo que el cargo relativo a la incompetencia del Congreso denota ciertas imprecisiones. En primer lugar indica que cuando la acusación señala que la atribución de facultades de policía judicial a las Fuerzas Militares desconoce la separación de poderes, olvida que dicha función de policía judicial es sólo una herramienta auxiliar del actividad judicial. En igual sentido sostiene que también es equivocado el cargo según atentan igualmente contra el mencionado principio las atribuciones dadas al Presidente para reglamentar el acto legislativo si el Congreso no lo hace. Destaca que la aludida atribución es discrecional y transitoria, por lo cual la reforma no genera un nuevo esquema de competencias, ya que se trata de una medida transitoria y excepcional. La disposición señala que es el Congreso el primer llamado a producir la referida reglamentación, pero establecen mecanismos

para que la misma sea expedida de todas maneras. Se trata, tan solo, de una solución alterna.

En cuanto a la acusación según la cual el Acto Legislativo elimina las garantías mínimas de los derechos humanos, la intervención sostiene que se trata de “aseveraciones que corresponden al fuero hermenéutico de los demandantes”, y que desbordan el análisis de constitucionalidad, pues se deducen de hipótesis no plasmadas en el texto del Acto, amen de que desconocen la presunción de buena fe de las actuaciones de las autoridades. La refirma, sostiene, contrario a lo dicho por los acusadores, “avanza en la consecución de los fines esenciales del Estado colombiano, evitando de contera el estatismo jurídico y la petrificación de la Carta frente a su necesidad de evolución adecuación y ajuste a las manifestaciones dinámicas del entorno social.”

Refiriéndose al presunto desconocimiento de las normas imperativas de *ius cogens*, afirma que el cotejo entre la norma demandada y los instrumentos de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad “desborda los límites establecidos en los artículos 379 y 241, numeral 1° de la Carta, no resultando pertinente su alusión, excepto para indagar el contexto filosófico que, en armonía con el resto de disposiciones constitucionales, Consagra la Carta.”

No obstante, afirma que el Acto legislativo, contrario a lo afirmado en la demanda, pretende dar garantía plena a los derechos humanos de los habitantes del territorio nacional. En efecto, recuerda que “Colombia ha padecido durante décadas las devastadoras consecuencias del flagelo del terrorismo”. Agrega que para hacer frente al mismo se adoptaron innumerables medidas transitorias que resultaron ser ineficaces: en tal virtud, se consideró que el terrorismo debe ser reconocido como un crimen de manifestación permanente y no como un fenómeno coyuntural. Por esa razón, dice, se incorporaron al ordenamiento jurídico disposiciones para enfrentar el fenómeno del terrorismo, revestidas de mayor jerarquía normativa a través del Acto Legislativo enjuiciado, normas que pretenden proteger a las personas residentes en Colombia y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.

Dice entonces la intervención que las medidas adoptadas se rodean de los más rigurosos controles y que su aplicación está sometida a los límites que impone un estado social de derecho como el colombiano. Bajo el supuesto de que los derechos no son absolutos, las restricciones previstas solo pueden darse bajo el cumplimiento de ciertos requisitos cuales son: (i) reserva material de ley: que sólo sea para prevenir la comisión de actos terroristas; (ii) reserva formal de ley: la reglamentación del acto legislativo se hará por el Congreso, mediante ley estatutaria sujeta a control de constitucionalidad; (iii) control administrativo inmediato: se da aviso inmediato a la Procuraduría General de la Nación; (iv) control judicial posterior dentro de las 36 horas siguientes; (v) control político semestral, mediante informe rendido por el Gobierno al Congreso; (vi) responsabilidad personal por abuso de las facultades.

Las facultades, destaca el interviniente, se otorgan solo como medida necesaria, para los casos en los que: (i) es nocivo para la investigación el retardo ocasionado por la obtención de la orden judicial; (ii) se requiere un largo tiempo y esfuerzo significativo para conseguirla; o, (iii) el presentarse frente al juez trunca el avance de una operación.

Todos los anteriores requisitos compensan con suficiencia - dice la intervención- la ausencia de la orden judicial; además, pone de presente la temporalidad de la facultades en comento, otorgadas sólo por un término de cuatro años, prorrogables por la mayoría del los miembros del Congreso de al República.

Ahora bien, refiriéndose a la conformidad de las medidas descritas con el Derecho Internacional de los derechos humanos, la intervención sostiene que en este ámbito normativo las injerencias o restricciones están autorizadas, siempre y cuando no se produzcan de manera arbitraria o abusiva, y estén previstas en la ley, cosa que es justamente lo que hace el Acto Legislativo acusado. Menciona entonces diversas legislaciones de otros países en las que se consagran provisiones similares a las contenidas en el acto legislativo impugnado, para demostrar que en el derecho comparado no es insólita la previsión de limitación de derechos fundamentales sin la exigencia previa de orden judicial, siempre y cuando se rodee de garantías la vigencia de los derechos limitados.

Por último, en cuanto a la creación de unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Armadas, aptas para desarrollar sus funciones en zonas de alto conflicto y difícil acceso en las que no exista autoridad judicial, la intervención destaca que en la dinámica propia del conflicto colombiano, la acción investigativa de la Fiscalía se ve frecuentemente truncada por la lejanía o por la incapacidad material para ingresar a los lugares en que se desenvuelven los ilícitos y en que se encuentran los responsables materiales o intelectuales de su comisión. La posibilidad de que la Fiscalía integre unidades conformadas por miembros de las Fuerzas Armadas, quienes actuarían bajo su dirección y control, responde a las necesidades del Estado colombiano y no contradice el sentido que derecho penal moderno otorga la labor de policía judicial. Además, se rodea de las siguientes condiciones que hacen que la medida no resulte desproporcionada: (i) que sea para combatir el terrorismo; (ii) que se refiera a sitios del territorio en donde no exista autoridad judicial o donde el acceso de los funcionarios no sea posible por circunstancias de orden público; (iii) que la fiscalía misma configure las unidades especiales; (iv) que los miembros de las mismas se sujeten a un régimen de responsabilidad; (v) se trata de una facultad temporal del Fiscalía, pro el término de cuatro años, prorrogables por mayoría absoluta del Congreso.

En estas condiciones la medida en comento no afecta la imparcialidad del juez, la presunción de inocencia, el derecho a controvertir los hechos y pruebas alegados dentro del proceso, el derecho a no auto incriminarse, el principio de la doble instancia, ni la garantía *non bis in idem* a que aluden los tratados

internacionales de derechos humanos, en especial el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Humanos y el 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Menciona que en el derecho comparado otorgan similares facultades a las Fuerzas Militares las legislaciones inglesa y alemana.

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

En representación del Ministerio de Defensa Nacional, en forma oportuna intervino dentro del proceso la ciudadana Sandra Marcela Parada Acero, quien defendió a constitucionalidad del Acto Legislativo impugnado.

a. Inicialmente la intervención examina el problema de la inviolabilidad del domicilio y las comunicaciones privadas. Al respecto indica que el Acto Legislativo propone la limitación del derecho a dicha inviolabilidad, pero sujeto a ciertos requisitos: (i) reserva material de ley y solo en los casos de terrorismo; (ii) reserva formal de ley; (iii) control administrativo inmediato, (iv) control judicial posterior; (v) control político semestral, y (vi) responsabilidad personal. Agrega que la propuesta se consideró necesaria para los casos en que (i) es nocivo para los fines de la investigación el retardo producido por la obtención de la orden judicial; (ii) se requiere largo tiempo y esfuerzo o afrontar un peligro muy grave para conseguir dicha orden; (iii) presentarse ante el juez truncaría el avance de una operación compleja que pretende la captura de varias personas o la obtención de material probatorio. Estos requisitos y condiciones, dice, compensan de manera idónea la ausencia de orden judicial de manera que la limitación de derechos resulta proporcionada. Destaca, además el carácter temporal de la medida, dispuesta solamente por cuatro años prorrogables por el Congreso.

Sobre el mismo tema de inviolabilidad del domicilio entra luego la intervención a referirse a la congruencia del Acto impugnado con el Derecho Internacional de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Sostiene que los artículos 17 del Pacto Internacional de Derechos humanos y el 11 de la Convención Americana sobre derechos humanos permite la limitación de los derechos a la intimidad, las comunicaciones privadas y el domicilio siempre y cuando esté autorizada por la ley y en ella se consagren garantías contra el abuso y la arbitrariedad, que fue exactamente lo que se pretendió asegurar con el Acto Legislativo. Agrega que en el derecho comparado no es extraña la limitación de los mencionados derechos con medidas legales similares a las que aquí se prevén. Al respecto comenta la constitución y la legislación española, la italiana, la francesa, la alemana, la canadiense, la estadounidense, a fin de demostrar que todas ellas autorizan restricciones de derechos similares a las previstas en el Acto Legislativo acusado.

b. Pasa luego la intervención a referirse al Acto legislativo en relación con la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio; a este respecto indica que el artículo 28 de la constitución entiende que tales derechos son limitables con orden judicial previa. El Acto permite limitarlos sin esta última, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos y condiciones previstos para la

limitación del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la correspondencia y las comunicaciones privadas. Requisitos y condiciones que también aquí compensan la carencia de orden judicial, y preservan de la arbitrariedad, siendo además una medida temporal por cuatro años prorrogables por el Congreso. Añade que las disposiciones son congruentes con la normativa internacional recogida en los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos humanos y el 7 de la Convención Americana sobre derechos humanos, relativos al derecho a la libertad personal, que permiten limitar tal garantía siempre y cuando la limitación se autorice por la ley y no sea arbitraria. Destaca como también en la legislación de otros países se prevén limitaciones similares a las contempladas en el Acto Legislativo.

c. En un nuevo capítulo la intervención estudia el Acto Legislativo en materia de registro de datos de residencia. En este punto la intervinente afirma que la existencia de registros de residencia es una medida que no viola ni limita el derecho a la libre circulación de las personas, ni su libertad de escoger el lugar de su domicilio. Sostiene que los artículos 12 del Pacto Internacional de Derechos humanos y 22 de la Convención Americana sobre derechos humanos no contienen ninguna prohibición relativa a esta clase de empadronamientos y que el tema es tan usual en la práctica internacional que “excede la posibilidad de cualquier listado.”

d. En cuanto a la creación de unidades especiales de policía judicial con miembro de las fuerzas armadas, la intervención del Ministerio de Defensa nacional repite textualmente las palabras de la intervención del Ministerio del Interior y de Justicia, allegada con anterioridad, por lo cual no se hace necesario reseñarla nuevamente.

Examinados los anteriores puntos, la intervención vierte una serie de consideraciones relativas a la necesidad en que se encuentra la Nación azotada por el flagelo del terrorismo, de contar con un instrumento jurídico que le permita enfrentar este flagelo. Con lo anterior, el objetivo primordialmente perseguido es la defensa de los derechos humanos de los residentes dentro del territorio nacional; ahora bien, las autoridades que harán uso de las nuevas facultades concedidas, tendrán cortapisas y controles de manera que quedan garantizados los derechos de aquellas personas respecto de las cuales sean aplicadas.

Prosigue entonces la intervención refiriéndose a la demanda, en cuanto la misma cuestiona la competencia del Congreso para expedir el acto legislativo impugnado. Sobre este punto indica que contrariamente a lo sostenido por los acusadores del Acto, el mismo fue expedido para “facilitar a las autoridades el cumplimiento de su misión constitucional” dentro del marco del respeto a los derechos humanos y a los tratados suscritos por Colombia en estas materias.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio intervinente solicita a la Corte no acceder a las peticiones de la demanda.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Oportunamente intervino el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, para solicitar la declaratoria de inexecutable por vicios de forma del Acto Legislativo 02 de 2003. Subsidiariamente, la declaratoria de inhibición frente a la demanda formulada por el ciudadano Borja Díaz, por ineptitud sustantiva, y la executable condicionada de los artículos 1°, 2° y 3° bajo los parámetros señalados en el concepto N° 3557.

No obstante, de no aceptarse este condicionamiento, solicita la inexecutable de la reforma constitucional introducida mediante el Acto Legislativo. En caso contrario, es decir si es aceptada la executable condicionada de los artículos 1°, 2° y 3°, pide también: (i) la declaratoria de executable del artículo 4° del acto legislativo, siempre que se entienda que el que los miembros de la Fuerza Pública integren las unidades especiales de policía judicial a que se refiere dicha norma no significa que puedan desarrollar funciones de dicha policía, toda vez que su labor será sólo la de apoyo y acompañamiento en razón de la naturaleza de su tarea; (ii) la inexecutable de la expresión “y los delitos contra la seguridad pública” contenida en el artículo 4; (iii) la executable del inciso 1° del artículo 5°, salvo la expresión “antes del 20 de junio el año 2004” que pide sea declarada inexecutable; (iv) la inexecutable del inciso 4° del artículo 5°; y (v) la executable condicionada del inciso 6° del artículo 5°, en el entendido que el campo de aplicación de las medidas restrictivas de los derechos en ella consagrados sólo ha de aplicarse a la definición legislativa contenida en el artículo 144 del Código Penal.

En sustento de estas solicitudes, el señor Procurador presenta a la Corte las siguientes consideraciones:

1. Consideraciones previas:

a. Ineptitud sustantiva de la demanda contenida en el Expediente D-5122

Afirma aquí la vista fiscal que la demanda contenida en el Expediente D-5122 resulta inepta por cuanto “tal como están planteados los cargos, ellos escapan al ámbito de control constitucional tratándose de actos reformativos de la Constitución ya que implica un juicio sobre el acatamiento o no de lo dispuesto positivamente en los preceptos superiores” . Además, en sentir del Ministerio Público, el ciudadano no cumplió con la obligación de enunciar, tratándose de demandas de inexecutable contra actos legislativos, “los valores, principio y derechos, así como la estructura constitucional desconocidos o sustituidos por el constituyente derivado, y además, las razones por las cuales se produjo esa derogatoria o sustitución constitucional para la cual no era competente el Congreso de la República. Por lo anterior, los cargos no resultan claros ni específicos presentándose el fenómeno de la ineptitud sustantiva de la demanda.

b. Pronunciamiento previo sobre la mayoría de los cargos expuestos en las demandas de la referencia.

Explica la vista fiscal que toda vez que ese Despacho ya se pronunció sobre la mayoría de los cargos aquí planteados a través del concepto N° 3557 del 10 de mayo pasado, dentro del Expediente D-5091, considera pertinente reiterar ahora el concepto ya emitido y remite a la Corporación a lo allí expuesto. Recuerda entonces que en dicha oportunidad se señaló que el Acto Legislativo resulta contrario a los fundamentos axiales de la Constitución, por cuanto:

1. “El Congreso de la República desbordó los límites que en ejercicio de su poder de reforma tiene, al desconocer los valores, los principios y el bloque de constitucionalidad que guían su actuar y fijan el alcance de su competencia.” Esos valores axiales, dice el Procurador, “son, entre otros, la dignidad humana, la libertad, y la igualdad, los cuales se proyectan en el ordenamiento como límite”.

A partir de esos postulados, el Ministerio Público considera que la reforma constitucional acusada, “al incidir directamente en derechos de cara factura al Estado constitucional y despojarlos de su correspondiente garantía: **la orden judicial** para ser limitados, está modificando contenidos esenciales adoptados por el Constituyente de 1991, que como tal impedían al Congreso de la República ejercer su poder de reforma frente a estos tópicos.”

2. Entrando en más detalle, la vista fiscal afirma que a través de las reformas aditivas contempladas en los artículos 1°, 2° y 3° del acto legislativo acusado se afectan valores esenciales al sistema democrático, como la dignidad humana y la libertad en sus distintas manifestaciones, si se tiene en cuenta que dichos derechos conllevan un deber de abstención por parte del Estado “en el sentido que la mejor protección que éste les puede brindar es precisamente *no hacer*, para que ellos puedan ser desarrollados en plenitud por el ser humano.”

Ahora bien, para que la limitación de las libertades de correspondencia y comunicación, de locomoción, el derecho a la intimidad, la libertad personal y la garantía de inviolabilidad del domicilio operen, “el Estado debe agotar ciertos requisitos insalvables, que en el caso colombiano se traducen en la existencia de una orden judicial, en la que un funcionario que por definición es imparcial, analice si los motivos aducidos por la autoridad ejecutante para limitar tales prerrogativas son ajustados a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y como tal no resultan lesivos de la dignidad reconocida a todo ser humano.”

El acto legislativo incorpora dentro del régimen de normalidad una medida que según la normativa internacional resulta admisible únicamente dentro de los estados de excepción y de manera temporal, cual es la restricción de las mencionadas libertades sin la garantía de la orden judicial previa. En cuanto a la temporalidad de la medida en el presente caso, el concepto advierte que “a pesar de que el artículo 5° indique que las limitaciones (o suspensiones en los casos concretos de actos terroristas), de los derechos a la libertad personal, el domicilio, locomoción y a la inviolabilidad de la correspondencia y demás

formas de comunicación privada se permiten por el término de cuatro (4) años, no existe realmente un límite temporal a la vigencia de estas medidas pues la misma norma autoriza que puedan prorrogarse indefinidamente por el Congreso de la República.”

Todo lo anterior evidencia, dice el Procurador, que “en virtud de las disposiciones en cita no se está limitando sino suspendiendo una garantía esencial para el cabal ejercicio de derechos tales como el de la intimidad y el de la libertad”, garantía que consiste en que tales derechos no pueden ser limitados sin previa orden de autoridad judicial competente. Suspensión que resulta inconstitucional porque “rompe con el esquema de derechos y garantías acogido en la Carta Política como esencial dentro de un Estado social de derecho en normalidad, el cual, maximizando la protección que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 4 y la Declaración Americana de Derechos humanos, artículo 276, brinda a los derechos fundamentales mencionados, impone que ni en los estados excepcionales es posible esa suspensión según el artículo 214, numeral 2°.”

En cuanto a lo preceptuado por el artículo 3° del acto legislativo, según el cual una ley estatutaria reglamentará la forma en que, sin previa orden judicial, las autoridades que ella señale puedan realizar detenciones, allanamientos y registros domiciliarios, el Ministerio Público resalta que “la figura consagrada en la reforma aditiva no es una forma de la llamada detención administrativa (prevista en el inciso 2° del artículo 28 superior), avalada por alguna doctrina de los organismos internacionales y por la Sentencia _024 de 1994, pues, de acuerdo al inciso 5° del artículo 3° del Acto Legislativo 02 de 2203, la detención que allí se consagra procede no ante la comisión de conductas delictivas, sino “siempre que existan serios motivos para prevenir la comisión de actos terroristas”, es decir la medida se utiliza para PREVENIR la consumación de actos de terrorismo, más no para la PERSECUCIÓN y posterior judicialización de sus presuntos autores, n dentro de un proceso penal.” Entra entonces el concepto fiscal a afirmar que la necesidad de perseguir el terrorismo “no puede *per se considerarse como un supuesto válido* para justificar el desconocimiento de principios consagrados en la Constitución y el los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos”.

Prosigue el señor procurador afirmando que existe otra razón para declarar la inexecutable de los artículos 1°, 2° y 3° del acto reformativo de la Constitución que proviene de la finalidad para la cual fueron expedidos, que es la de prevenir actos terroristas, como se desprende directamente del tenor de los artículos 1° y 3°. Esta finalidad, afirma, “imprime un grado de incertidumbre respecto de los eventos específicos en los cuales es procedente aplicar tales medidas restrictivas de los derechos humanos, lo cual se traduce en una falta de concreción del campo de aplicación de las mismas que da paso a la arbitrariedad.” El constituyente no indica parámetros objetivos para establece cuándo la detención o el allanamiento resultan útiles para prevenir los actos terroristas.

Se pregunta entonces la vista fiscal si esta ausencia de señalamiento quiere decir que el constituyente dejó el asunto librado al legislador estatutario a sí mismo se responde afirmando que “en materia de expedición de normas de carácter constitucional que restringen derechos y garantías fundamentales no es adecuado dejar estos espacios amplios a la concreción que pueda hacerse mediante una ley, pues si tener parámetros para hacerlo cualquier criterio puede resultar válido”.

Prosigue el concepto recordando que el Estado colombiano no puede desconocer los artículos 4° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 276 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme a los cuales, dice el Procurador, los Estados “solo puede abstenerse de respetar los derechos y garantías reconocidas en el derecho internacional, por un período clara e inequívocamente determinado, en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación, cuya existencia haya sido proclamada oficialmente... es decir únicamente dentro de los estados de excepción.” En virtud de la aplicación del bloque de constitucionalidad y del principio *pacta sunt servanda*, el Estado colombiano está obligado a respetar estos límites.

Pero adicionalmente, el constituyente de 1991, dice la vista fiscal, estableció con mayor rigor la protección de los derechos humanos, al negar en el artículo 214 superior la posibilidad de suspenderlos, aun durante los estados de excepción. Disposición que “conforme al numeral 2° del artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que consagra el principio *pro homine*, debe acatarse en cuanto protege de una manera más amplia los derechos humanos fundamentales.

En este orden de ideas, concluye en este aparte el concepto fiscal, la reforma vulnera los artículos 4 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque: (i) pretende suspender derechos inherentes a la libertad sin recurrir a la declaratoria del estado excepcional; (ii) no fija con exactitud y certeza la vigencia de las medidas adoptadas; (iii) la normatividad colombiana impide la suspensión de derechos fundamentales en todo tiempo, marco de protección que el Acto Legislativo no tienen en cuenta, y que era obligatorio respetar en virtud del principio *pro homine* recogido en el artículo 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos .

3. En cuanto al aparte del artículo 5° del Acto Legislativo que se refiere a la potestad del Presidente de la República de expedir mediante reglamento una normativa que es propia de una ley estatutaria, el señor procurador considera que dicha facultad no es de recibo pues, desvirtúa principios que son eje del Estado.

En cuanto a las unidades especiales de policía judicial creadas, ellas no desconocerían el principio de la separación de poderes en la medida en que a los miembros de la fuerza pública no se les está asignando funciones judiciales. Empero, si el artículo 4° se interpreta en el sentido de según el cual

dichas funciones judiciales si les fueron asignadas, dicha interpretación implicaría que el congreso excedió su poder de reforma por desconocer el principio esencial de separación e poderes.

Por lo anterior, el Acto legislativo podría admitirse bajo estos condicionamientos:

- En los casos excepcionales en donde no sea posible obtener orden judicial se permita la intervención previa del Ministerio Público como garante de los derechos afectados por el acto legislativo.

- Las medidas adoptadas en el Acto Legislativo sólo pueden ser aplicadas para conductas señaladas como terroristas dentro del conflicto armado.

- Los miembros de la fuerza pública no podrán ejercer funciones de policía judicial, solo de acompañamiento en las unidades especiales que se conformen.

4. Bajo un acápite intitulado “el peligro de un eficientismo preventivo antigarantista”, el señor procurador expresa su opinión en torno de elementos de juicio de carácter fáctico relacionados con la coyuntura política militar por la que atraviesa el estado colombiano. Se pregunta en ese sentido qué habría que hacer para, preservando los fundamentos del ordenamiento jurídico, contrarrestar los efectos desestabilizadores del terrorismo que amenazan destruir el Estado democrático. En respuesta a este interrogante afirma que la solución no puede ser el admitir la necesidad histórica de sacrificar libertades públicas cuyo reconocimiento y vigencia son resultado de un largo proceso histórico. No obstante estar amenazada la supervivencia del Estado de derecho, tal amenaza no puede justificar el sacrificio de los valores que son su fundamento ontológico y ético.

Para salir del círculo vicioso consistente en que para preservar el sistema se destruyen libertades y que por preservar el sistema las libertades se hundan, “es necesario hacer funcional la noción del garantismo en el marco histórico conceptual que le corresponde a la Carta Política, marco según el cual la abstención estatal frente al ejercicio de los derechos de libertad ha de ser la regla, y la intervención limitativa de esos derechos, ante la ocurrencia de circunstancias extraordinarias que amenacen la convivencia ciudadana, la estabilidad institucional o la seguridad del Estado la excepción”. Al eficientismo y al garantismo se les debe reconocer su ámbito natural dentro de la Constitución Política. Luego “no es congruente con el principio de garantismo que preside nuestra constitución Política, seguir concibiendo la idea de la eficacia estatal sobre la base del sacrificio de los derechos humanos y de la noción axial de la dignidad humana en el altar del eficientismo, por más excepcionales que sean las circunstancias del país, las que contradictoriamente son invocadas con frecuencia para justificar este sacrificio.”

5. Análisis de los cargos por vicios de procedimiento o trámite en la formación del acto legislativo

a. Dice la vista fiscal que la adición al proyecto de ley presentado por el Gobierno durante el primer debate (se adicionó la norma modificatoria del artículo 24 de la Constitución) no constituye un vicio de procedimiento que de lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad. Afirma que esta corporación en las sentencias C-1707 de 2000, C-058 de 2002 y C-551 de 2003 ha expresado que el autor de un proyecto puede presentar modificaciones y adiciones al proyecto original hasta el cierre de la discusión en la comisión respectiva siempre que, atendiendo el principio de identidad, guarden unidad de materia con el proyecto presentado. Por lo anterior, el respectivo cargo no está llamado a prosperar “pues la modificación aditiva del proyecto fue formulada durante el curso del primer debate dado al mismo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes por la ministra de Defensa y Seguridad Nacional, coautora del proyecto, y fue aceptada por los Representantes en esa misma sesión”. Además, la adición guarda conexión ideológica con el resto del proyecto sometido a debate.

b. La celebración de la audiencia pública en la Comisión Primera Constitucional Permanente, a juicio del procurador materializa la democracia participativa y por tanto no vicia de inconstitucionalidad el trámite del acto legislativo. Arguye que la participación ciudadana en la formación de las leyes y actos legislativos no supone el deber de permitir su intervención a través de audiencia pública durante un lapso determinado. Estima que el congreso dio la oportunidad a la ciudadanía de expresarse, al convocar a la audiencia pública en la cual intervinieron las personas inscritas para el efecto. Las restricciones temporales en el uso de la palabra obedecieron a la necesidad de racionalizar el uso del tiempo.

c. En cuanto a las irregularidades en el sexto debate realizado en la plenaria de la Cámara de Representantes, dice la vista fiscal que es menester acudir al Acta 077 de la sesión plenaria del 5 de noviembre, de la cual se desprende “que ciertamente hubo irregularidades graves en el trámite del proyecto de acto legislativo en sesión celebrada en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 5 de noviembre de 2003, las cuales constituyen vicios insubsanables que afectan la constitucionalidad integral del ordenamiento sometido a control.” Dichas irregularidades, al parecer del procurador, serían las siguientes:

- La presidencia de la sesión desconoció que conforme al artículo 132 del Reglamento, una vez iniciada la votación no es posible interrumpirla, “salvo que el congresista plantee una cuestión de orden sobre como se está votando”, supuesto que no se presentó en esta oportunidad, pues las alteraciones de orden consistieron únicamente en que los representantes no ocupaban sus curules. Siendo así, no había razón para interrumpir la votación, “simplemente no se quiso cerrar y efectuar su conteo, al parecer como una forma de lograr que quienes estaban ausentes del recinto pudieran ejercer su voto.” Y aunque podría argumentarse que el vicio anterior se subsanó con la

votación que se efectuó al día siguiente, dice el procurador que “no puede aceptarse el uso irregular de unas normas de procedimiento para desconocer la voluntad de una mayoría.”

- Si bien el Presidente levantó la sesión con fundamento en el artículo 77 del Reglamento, esta disposición no resultaba aplicable, dice el procurador, por cuanto “existe norma expresa que impide interrumpir el proceso de votación”. Agrega que el artículo 77 se refiere a la turbación del orden durante la consideración y no durante la votación.

- Es claro para el Ministerio Público que “como la decisión de levantar la sesión fue impugnada y dicha impugnación llevó a que la Plenaria de la Cámara decidiera no levantar la sesión, no podía sostenerse que real mente la sesión estuvo levantada, ya que esta decisión no quedó en firme.” Por lo cual lo que a la presidencia le correspondía era ordenar de inmediato el cierre de la votación y el conteo respectivo. Como esto no se llevó a cabo, se desconoció el trámite.

- En cuanto al actitud de los asesores de la Ministra de Defensa, advierte la vista fiscal que la diferencia entre el número de votantes en una y otra proposición no supone el desconocimiento del artículo 126 del Reglamento del Congreso, que impone al congresista permanecer en el recinto una vez iniciado el acto de votación. Por lo tanto, entre cada acto de votación, los congresistas podían retirarse del recinto.

d. Sobre la aprobación de proposiciones sustitutivas durante el sexto debate, el señor Procurador dice que, aunque ciertamente están prohibidas las proposiciones sustitutivas de las sustitutivas, “en el presente evento la proposición aprobada por la plenaria del artículo 3° del proyecto no es una proposición sustitutiva de sustitutiva, por cuanto como consta en el acta 078 publicada en la Gaceta N° 633 de 2003, una vez negada la proposición presentada por el Representante Zamir Silva, se puso en consideración de la plenaria la de los ponentes, cuyo contenido fue precisado por la Representante Gina Parody, quien al hacer uso de la palabra antes de proceder a iniciar la votación aclaró que acogiendo la propuesta del representante Telésforo Pedraza en su proposición se suprime el inciso final relativo a la información de las detenciones por los medios de comunicación. Hubo en consecuencia una supresión parcial de la propuesta sustitutiva que se iba a colocar a disposición de la plenaria como resultado del debate efectuado, mas no puede decirse que los ponentes plantearon otra proposición sustitutiva en caso de que la inicial no fuese acogida, es decir, en reemplazo a otra proposición sustitutiva puesta a consideración de la plenaria.”

Con lo anterior, prosigue la vista fiscal se desvirtúa también otro de los cargo, que es el referente a la omisión del deber de dar lectura a previa a la proposición que se va a votar pues “el secretario dio lectura al artículo de la proposición sustitutiva de los ponentes, y luego, ante la acotación de la Representante Gina Parody, previamente a su votación precisó que *“La propuesta Señor Presidente que va a ser votada es la de los ponentes que está*

en el pliego de modificaciones tal como se los leyó la Secretaría sin el último inciso". De esta manera, dice el concepto, los miembros de la plenaria tuvieron pleno conocimiento de la proposición sometida a votación.

Adicionalmente, tampoco les asiste razón a los demandantes, dice el concepto fiscal, cuando afirman que los ponentes presentaron respecto del artículo 5° una proposición sustitutiva de otra sustitutiva, pues, según se desprende del Acta 078, previamente a la votación y al la lectura del artículo, la Representante Gina Parody informó el acuerdo al que había llegado en la subcomisión de conciliación; luego presentó el contenido del artículo propuesto.

e. En relación con el cargo formulado en torno a la vulneración del artículo 375 superior, conforme al cual durante el segundo período ordinario del trámite de un acto legislativo sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero, el Ministerio Público estima que les asiste razón a los demandantes. Aunque durante el curso de la segunda vuelta caben iniciativas distintas a las acogidas en la primera, "estas siempre deben guardar relación de conexidad con los temas que fueron debatidos en ella, es decir deben ser de su esencia".

Examinado el trámite surtido por el acto legislativo, la vista fiscal observa en torno a este punto que, en desarrollo de la segunda vuelta, se incorporó una propuesta nueva relativa a que "las funciones especiales allí contempladas se cumplirían, mientras se expida la respectiva ley, conforme al reglamento transitorio que expida el Gobierno Nacional, quien además está obligado a presentar el proyecto de ley estatutaria en un término perentorio"

De lo anterior concluye que efectivamente se transgredió el artículo 375 inciso final. La vulneración radica en que en la segunda vuelta se incorporó al proyecto un tema nuevo y distinto a los que venía examinándose durante la primera vuelta, relativo al otorgamiento de las mencionadas facultades legislativas al Gobierno. Como este asunto no es de la esencia de la materia que venía debatiéndose, pues no se trata de algo indispensable o inseparable del asunto, el inciso 4° del artículo 5° del acto legislativo, norma que recogió la referida propuesta, está afectado de inconstitucionalidad.

f. En torno de la acusación que formulan los demandantes, relativa al breve lapso durante el cual se concedió el uso de la palabra a los parlamentarios en curso del octavo debate, el Ministerio Público afirma que "la reducción de los espacios de intervención de los congresistas no constituye un vicio de procedimiento que lleve a la inexequibilidad del ordenamiento acusado, pues conforme a los artículos 97 y 102, citados en la demanda, la ley ha fijado un lapso máximo de intervención, mas no un lapso mínimo, y ello con el fin de racionalizar el uso el tiempo... por manera que no puede afirmarse que un lapso de intervención máxima de cinco minutos sea una acto que vaya contra el Reglamento del Congreso."

g. En cuanto a la acusación formulada por el ciudadano Wilson Borja, conforme a la cual “la sesión efectuada el 10 de diciembre de 2003 se realizó sin que mediara citación previa, y que por cuanto la sesión efectuada el día anterior culminó a las 4:00 a.m (sic) se realizaron dos sesiones en el mismo día”, el Procurador afirma que de acuerdo a la información incorporada al Acta 21 del 9 de diciembre de 2003, “la sesión del día 9 se realizó hasta la media noche y fue justamente en el momento del cierre cuando se citó para la sesión plenaria efectuada al día siguiente.” Por lo anterior, dice, la acusación no está llamada a prosperar.

VI. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE

En la sesión realizada el 30 de julio de 2004, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió tener como pruebas dentro del presente proceso las siguientes:

1. Las grabaciones magnetofónicas de la audiencia pública celebrada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el día 23 de septiembre de 2003 -tres (3) casetes- acompañadas como prueba en el expediente D-5121.
2. Las grabaciones magnetofónicas de la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes celebrada el 9 de diciembre de 2003 -cuatro (4) casetes-, acompañadas como prueba en el expediente D-5121.
3. Grabaciones de video, formato VHS, del debate celebrado en la Cámara de Representantes, que fue emitido el 5 de noviembre de 2003 -dos casetes- acompañadas como prueba en los expedientes D-5121 y D-5122.

Aparte de ello, la Corte ordenó correr traslado de las pruebas antes mencionadas a la ciudadanía en general, al entonces Presidente de la Cámara de Representantes, al Vicepresidente de la Cámara de Representantes y al Honorable Representante Joaquín José Vives en relación con las demandas de la referencia. Dentro de este término, , presentaron escritos los ciudadanos Wilson Alfonso Borja Díaz, Carlos Rodríguez Díaz y Kenny Campo, junto con otras personas que coadyuvan el escrito.

La Corte precisa que los casetes de audio y video a que se ha hecho alusión, fueron ordenados como pruebas en el auto admisorio de las demandas instauradas. No obstante, luego de allegados tales materiales al expediente, no se había ordenado que los mismos fuesen tenidos como pruebas ni se había ordenado su traslado a la ciudadanía. Por este motivo, la Corte, en auto posterior, dispuso que tales elementos fuesen tenidos efectivamente como pruebas pues todos ellos, especialmente la grabación de video ya mencionada, resultaban muy importantes para efectos de la decisión a tomar por la Corte.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia de la Corte Constitucional

1- La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las demandas promovidas contra el Acto Legislativo No. 02 de 2003, de conformidad con las facultades conferidas por los artículos 241-1 y 379 de la Constitución Política.

Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

2- El artículo 379 de la Carta establece que los actos reformativos de la Constitución sólo podrán demandados ante esta Corporación dentro del año siguiente a su promulgación. Las demandas de la referencia fueron promovidas el día 4 de marzo de 2004, es decir, dentro del término previsto en la norma citada, habida cuenta que el Acto Legislativo No. 02 de 2003 fue promulgado el 18 de diciembre de 2003, por lo que procede su examen.

Alcance de la competencia de la Corte Constitucional para el control de constitucionalidad de los actos legislativos.

3- La Constitución consagra expresamente el poder de reforma constitucional del Congreso, sujeta el ejercicio de ese poder a límites y configura una instancia de control para la verificación del respeto de esos límites.

En cuanto al poder de reforma constitucional del Congreso, la Carta de 1991, en el Título V, al determinar la estructura del estado, dispone en el artículo 114, que corresponde *“al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración”*. Posteriormente, en el Título XIII, al regular la reforma de la Constitución, establece en el artículo 374 que la Carta *“podrá ser reformada por el Congreso, por una asamblea constituyente o por el pueblo mediante referendo”*. Finalmente el artículo 375 superior regula el procedimiento de aprobación del acto legislativo y establece que podrán presentarlo *“el gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o los diputados y los ciudadanos en un número equivalente, al cinco por ciento del censo electoral vigente”*. Igualmente señala que el proyecto deberá ser tramitado *“en dos períodos ordinarios y consecutivos”*, en el primero de los cuales deberá ser aprobado *“por la mayoría de los asistentes”*, deberá entonces ser publicado por el gobierno y *“en el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara”*. Además precisa que en este segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

De otro lado, el artículo 241 le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de ese artículo. Al efecto, le atribuye en el numeral 1º la función de decidir *“sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación”*. Y por su parte, el artículo 379 establece que los actos legislativos *“solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en este título”*.

4- De lo expuesto en precedencia parecería inferirse que los únicos límites a que debe atenerse el Congreso de la República en ejercicio del poder de reforma de la Constitución, por medio de acto legislativo, son estrictamente procedimentales, a saber el respeto las reglas sobre la iniciativa de reforma y sobre el trámite que debe surtir en las cámaras. De acuerdo con ello, el control constitucional que se ejerce sobre los actos legislativos sería un control circunscrito al examen de los eventuales vicios en que se pudo haber incurrido en la iniciativa y en el trámite. No obstante, de la integridad de la Carta Política y, en particular, de la radicación del poder constituyente en el Pueblo soberano y del carácter constituido de los poderes por él configurados, se infiere que la facultad de reformar la Constitución no es absoluta sino que tiene límites competenciales, dado que con base en el poder de reforma la Carta no puede ser sustituida por otra. En tal virtud, el control constitucional de los mecanismos de reforma de la Constitución se extiende al examen de los vicios de competencia en que el constituyente derivado pudo haber incurrido.

5- Estos límites del poder de reforma impuestos por la Carta y la consecuente legitimidad de esta Corte para verificar su respeto, fueron abordados con detenimiento en la Sentencia C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, mediante la cual se cumplió la revisión de constitucionalidad de una ley que convocaba a un referendo constitucional. En ese fallo, la Corte expuso la siguiente doctrina, que es reiterada en la presente oportunidad:

- El poder constituyente está radicado en el Pueblo y es éste el que tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. El poder del Pueblo es ejercicio pleno de poder político y no está sujeto a límites jurídicos.
- El poder de reforma o poder constituyente derivado se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del estado, en ocasiones con la consulta de la ciudadanía, de modificar la Constitución pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Por tratarse de un poder constituido, el poder de reforma tiene límites y está sujeto a controles.
- Los límites formales y procedimentales están constituidos por las reglas y los procedimientos a los cuales están sometidos los mecanismos de reforma constitucional previstos en la Carta. Pero aparte de esos límites obvios, y sin desconocer que cualquier artículo de la Constitución puede ser reformado, existen otros límites que impiden que, so pretexto de reformar la Constitución, ésta sea sustituida por otra totalmente diferente pues ello desnaturaliza el poder de reforma y excede la competencia del titular de ese poder.
- La Constitución Política de 1991, si bien no establece cláusulas pétreas, ni principios intangibles, tampoco autoriza expresamente su sustitución integral. Lo único que autoriza es que se reforme la Carta vigente, pero no establece que ésta pueda ser sustituida por otra Constitución. Por ello, la Constitución debe conservar su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material, a pesar de las reformas que se le introduzcan.

- Por lo tanto, en el constitucionalismo colombiano, el poder de reforma tiene límites competenciales pues no puede sustituir la Constitución de 1991. Se trata de un límite expresamente establecido por el constituyente originario en el artículo 374 de la Constitución adoptada en 1991 por la Asamblea Constituyente como comisionada del Pueblo soberano.

- El poder constituido no puede arrogarse funciones propias del poder constituyente y por ello no puede llevar a cabo una sustitución de la Constitución pues con ello se estaría erigiendo en poder constituyente originario y estaría minando las bases de su propia competencia.

- Para saber si el poder de reforma incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, pero no para revisar el contenido mismo de las reformas comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional, pues esto equivaldría a un control material, sino para determinar si hubo o no una sustitución total o parcial de la Constitución de 1991¹.

6- Podría objetarse que la Corte carece de la facultad de verificar si un acto legislativo excedió o no las competencias del poder de reforma, por cuanto la Constitución distingue entre vicios de carácter material y vicios relacionados con el procedimiento en la formación del acto reformativo, y limita el control judicial de dichos actos sólo al segundo grupo (CP arts 241 ord 1 y 379). Sin embargo, es claro que la competencia del órgano a quien la misma Carta le ha conferido el poder de reforma constitucional es un aspecto básico para el entendimiento tanto de los vicios de procedimiento como de los vicios de naturaleza material, razón por la cual este factor, la competencia, no puede escindirse del control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Carta, entre ellos los actos legislativos. Esto es entendible si se tiene en cuenta que un acto legislativo resultaría inconstitucional, ya sea porque se contravinieron las normas que regulan su trámite en el Congreso, o ya sea porque el órgano que expidió el acto carecía de competencia para ello, lo cual viciaría de forma absoluta el procedimiento. Así las cosas, puede concluirse, como lo hace la jurisprudencia y la doctrina, que la competencia es un presupuesto ineludible del procedimiento, por lo cual, si la Constitución atribuye a la Corte el control de los actos reformativos por vicios de procedimiento (CP arts 241 y 379), debe entenderse que le atribuye también el control de los presupuestos del procedimiento, por lo que esta Corporación tiene la facultad de verificar si el órgano que expidió la reforma tenía o no competencia para hacerlo². Esto muestra entonces que la necesidad de considerar la competencia dentro de los objetos de control constitucional de los actos reformativos de la

¹ La doctrina sobre los límites competenciales del poder de reforma en el constitucionalismo colombiano ha sido reiterada por las sentencias C-1200 de 2003 y C-572 de 2004.

² Sobre la competencia como presupuesto del procedimiento ver, entre otras, las sentencias C-543 de 1993 y C-551 de 2003, Fundamento 22. Ver, a nivel doctrinal, Paloma Biglino Campos.. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. Augusto Cerri. “Sindacabilità da parte della Corte Costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge” en *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, 1965, Año XV. Igualmente ver Gustavo Zagrebelsky. *La giustizia Costituzionale*. Turín, Il Mulino, 1977, pp capítulo 5, pp 124 y ss.

Constitución, entre ellos los actos legislativos, resulta imperativa, a fin de evitar consecuencias paradójicas y contrarias al deber esencial de la Corte Constitucional de guardar la supremacía e integridad de la Carta. En efecto, no podría admitirse que esta Corporación avalara la constitucionalidad de un acto reformativo que hubiera sido tramitado de manera impecable, pero por parte de un órgano que carecía de competencia para hacerlo, es decir, que no estuviera contemplado expresamente dentro de los titulares del poder de reforma que de manera taxativa señala el Título XIII de la Constitución y dentro de los límites competenciales que fija la Constitución.

Delimitación del problema jurídico sujeto a análisis

7- De conformidad con este entendimiento de la competencia de la Corte para el control judicial de los actos reformativos de la Carta, entre ellos los actos legislativos, los demandantes estimaron que el Acto Legislativo No. 02 de 2003 adolecía tanto de vicios de procedimiento como de vicios relacionados con la competencia del Congreso para reformar la Constitución. Según su parecer, las cámaras no sólo incurrieron en graves irregularidades de trámite sino que además desbordaron su competencia como poder de reforma, ya que las modificaciones introducidas por el acto demandado habrían equivalido a una sustitución de la Carta de 1991, debido a la alteración de ciertos elementos esenciales de la misma, y en especial a la vulneración de normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, que prevalecen en el ordenamiento jurídico interno (CP art. 93).

8- Las reglas jurisprudenciales reiteradas en los fundamentos anteriores de esta sentencia permiten concluir que la determinación del alcance de la competencia del órgano que reforma la Constitución es en principio un fundamento necesario y previo para el estudio de la legitimidad del procedimiento reformativo, por cuanto, como ya se explicó, la competencia es un presupuesto del procedimiento. En tal contexto, es razonable suponer que si la demanda contra un acto legislativo ha planteado acusaciones por competencia y por trámite –como sucede en el presente caso-, entonces la Corte debería iniciar con el estudio de los cargos sobre los posibles desbordamientos de competencia del órgano de reforma, pues sólo resuelto este aspecto, podría adentrarse el juez constitucional en el estudio en los vicios de procedimiento. Bajo estos presupuestos, podría entenderse que la Corte debía entrar a resolver en la presente oportunidad todos los cargos por un eventual desbordamiento de competencia del Congreso al expedir el Acto Legislativo No 02 de 2003, antes de entrar en el análisis de las impugnaciones por razones de trámite.

9- A pesar de que la anterior consideración es, desde un punto de vista estrictamente lógico y metodológico, razonable, la Corte recuerda que la labor de todos los jueces, y entre ellos la del juez constitucional, no consiste en discutir problemas teóricos sino en resolver los casos que les son planteados, dentro de los plazos y condiciones que establece el ordenamiento. Por ello, en muchas situaciones, es prudente que los jueces se pronuncien únicamente sobre aquellos aspectos que sean necesarios para tomar la decisión del caso, sin entrar a analizar otros temas, sobre todo si se trata de asuntos polémicos en torno a los cuales sea difícil alcanzar un acuerdo. Ahora bien, en el presente caso, la Corte comenzó por

una discusión de los eventuales vicios de competencia planteados por las demandas, pero no fue posible llegar a un acuerdo que permitiera, dentro de un término razonable, tomar una decisión al respecto. La Corte examinó entonces los fundamentos de cada una de las acusaciones por vicios de trámite descritas en el acápite de antecedentes de esta sentencia y consideró que debía entrar en el análisis detallado de uno de estos cargos, a saber el relacionado con la presunta irregularidad presentada al aprobar el informe de ponencia previo a la votación del articulado del proyecto de acto legislativo en el sexto debate de la segunda vuelta. La Corte consideró que ese cargo podía prosperar, lo cual podría conducir a la declaratoria de inexecutable de dicho acto legislativo y haría innecesario el estudio sistemático y detallado de las otras acusaciones.

10- Esta opción metodológica de entrar a analizar y decidir directamente los cargos que tienen mayor potencialidad de prosperar, aun cuando pueda parecer más lógico estudiar otra acusación previamente, no es una invención de esta sentencia ni de esta Corte. Así, en muchísimos eventos, esta Corte ha declarado la inexecutable de una disposición con base en un determinado cargo de procedimiento, lo cual la ha llevado a no estudiar las otras acusaciones contenidas en la demanda³. Esta metodología ha sido también utilizada por otros tribunales constitucionales de otros países⁴.

Este enfoque se justifica, en esos casos, en el principio de eficiencia procesal (CP art. 228), pues la labor de los jueces consiste en decidir numerosos asuntos, a veces de gran complejidad, en plazos razonables, y con información y recursos limitados, por lo que no parece razonable ni prudente que los miembros de un tribunal plural se embarquen en consideraciones teóricas difíciles, cuando éstas no sean estrictamente necesarias para decidir concretamente el asunto específico debatido,

³ Entre muchas otras, ver las siguientes providencias: la Sentencia C-573 de 2004, MP Rodrigo Uprimny Yepes, que declaró inexecutable el inciso 12 del numeral 2º artículo 8º de la Ley 812 de 2003, por violar la regla de unidad de materia; la Corte se abstuvo entonces de estudiar los otros cargos de la demanda, pues la norma sería en todo caso retirada del ordenamiento. Ver igualmente la sentencia C-839 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, que declaró la inexecutable del artículo 22 de la Ley 797/03, que disponía un descuento del 50% en el cobro de copagos y cuotas moderadores de los pensionados que devengaran mesadas de hasta tres salarios mínimos. La demanda presentaba, esencialmente, cargos por violación del principio de consecutividad y del principio de igualdad. La Corte sólo estudió la primera censura y con base en ella declaró la inexecutable del precepto. La sentencia C-147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, que declaró la inexecutable de algunos apartados de la Ley 788 de 2002, referentes a los impuestos aplicables a los juegos de suerte y azar, con base en la comprobación de irregularidades en el trámite legislativo, consistentes en la violación de los principios de consecutividad e identidad. En consecuencia, la Corte no analizó los cargos por vicios de fondo, relativos a la afectación de los principios de seguridad jurídica y buena fe respecto al pago del tributo. Igualmente la sentencia C-087 de 2001 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, que declaró la inexecutable de algunas disposiciones de un proyecto de ley, que modificaba la Ley 142/94, en lo relativo al uso de Gas Licuado de Petróleo en automotores, proyecto que había sido objetado por el Gobierno. La objeción prosperó por violación del principio de unidad materia, por lo que la Corte no analizó los demás cargos que habían sido planteados por el Ejecutivo. Igualmente la sentencia C-08 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo, que realizó la revisión de un proyecto de ley estatutaria sobre hábeas data. Esta revisión recae no sólo sobre la formación de la ley sino también sobre su contenido. Además, varios intervinientes cuestionaron el contenido material de la ley. Sin embargo, la Corte encontró un vicio de procedimiento, declaró la inexecutable del proyecto y se abstuvo de examinar la constitucionalidad de su contenido.

⁴ Ver por ejemplo la sentencia del Consejo Constitucional en Francia 110 del 24 de diciembre de 1979, en donde ese tribunal declaró la inconstitucionalidad del proyecto de presupuesto. En ese caso, una de las demandas, presentada por los diputados socialistas, contenía cargos por vicios de procedimiento y vicios de fondo. El Consejo Constitucional se limitó al examen de uno de los cargos de procedimiento, pues éste resultó suficiente para declarar la inconstitucionalidad del proyecto, y se abstuvo de examinar las otras acusaciones. Ver al respecto Louis Favoreu, Loic Philip. *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*. (6 Ed) Paris, Sirey, 1991, pp 416 y ss.

y especialmente cuando no parezca posible lograr, en un plazo prudente, un acuerdo dentro del cuerpo judicial en torno a esas consideraciones⁵. Y eso sucedió en el presente caso en relación con los vicios de competencia, por lo que la Corte entró en el estudio sistemático del cargo de trámite que tenía mayores posibilidades de prosperar, en el entendido de que si dicha acusación conducía a la declaratoria de inexecutable del acto legislativo, resultaba improcedente, por carencia de objeto, entrar en el estudio de los otros cargos, por cuanto, en todo caso, la norma demandada sería retirada del ordenamiento.

11- La anterior opción metodológica, que como ya se explicó, ha sido utilizada en otras sentencias, no significa que la Corte no pueda pronunciarse nunca sobre los cargos de competencia o de contenido material de una demanda, en caso de que encuentre que existe un vicio de procedimiento que es suficiente para declarar la inexecutable de la norma sometida a control. En ciertos eventos, la Corte ha entrado al examen de otros cargos por contenido material, a pesar de que la disposición acusada sería de todos modos retirada del ordenamiento, por razones procedimentales⁶. Ese estudio de los otros cargos se justifica en esos eventos por la función de guarda de la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241). En efecto, si la Corte encuentra que claramente la disposición acusada vulnera la Carta por su contenido material, entonces es razonable que así lo señale, precisamente para prevenir que en un futuro ese mismo contenido sea adoptado por el Legislador. Sin embargo, ese examen se justifica si existe dentro de la Corte una claridad suficiente que permita constatar también la inconstitucionalidad material de la disposición. Por el contrario, si el tema material o competencial es de tal complejidad, que no parece probable que la Corte llegue, en un tiempo prudente, a una conclusión firme al respecto, entonces resulta razonable que el juez constitucional se abstenga de tomar determinaciones al respecto y entre a examinar el vicio procedimental que tiene mayor posibilidad de prosperar. Eso sucedió en el presente caso.

12- Conforme con lo expuesto, el primer problema jurídico que asumirá la Corte será el estudio del cargo de inexecutable del Acto Legislativo No. 02 de 2003 relativo a las irregularidades en la aprobación del informe de ponencia previo a la aprobación del articulado en el sexto debate en la Cámara de Representantes. Con el fin de resolver esta controversia, la Corte comenzará por recordar el precedente jurisprudencial sobre el parámetro normativo del control de constitucionalidad de los actos legislativos. Esta revisión de la doctrina constitucional en la materia resulta necesaria, pues podría considerarse que esta acusación relativa a las irregularidades en la aprobación del informe de ponencia está llamada a fracasar, por cuanto el Título XIII de la Constitución no establece explícitamente que el trámite de los actos legislativos incluya la presentación y aprobación de un informe de ponencia, por lo que habría que concluir que jamás podría declararse la

⁵ Para una defensa del minimalismo como metodología de decisión judicial, ver la tesis de Cass Sunstein sobre los “*argumentos teóricamente incompletos*” en Cass Sunstein. (1996) *Legal Reasoning and Political Conflict*. New York, Oxford University Press. Capítulo 2, pp 35 a 61. Ver igualmente su texto. *One case at a time. Judicial minimalism on the Supreme Court*. Harvard University Press, 1999.

⁶ Un ejemplo reciente fue la sentencia C-754 de 2004, MP Alvaro Tafur Galvis, en donde la Corte constató que el Congreso había incurrido en vicios de procedimiento en la aprobación de la norma acusada que inevitablemente conducirían a su inexecutable. Sin embargo, la Corte entró a estudiar las acusaciones de fondo contra esa disposición y concluyó que ésta vulneraba materialmente la Carta.

inconstitucionalidad de un acto legislativo por un vicio relacionado con la votación de dicho informe, ya que, conforme al artículo 379 superior, los actos legislativos “*sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos*” en ese título XIII. Entra pues la Corte a recordar su jurisprudencia en torno a este punto.

Parámetros normativos para el control de constitucionalidad de los actos legislativos

13- Decisiones anteriores de esta Corporación conforman un precedente consolidado y unánime, según el cual el parámetro normativo propio del control de los actos reformativos de la Constitución no puede limitarse de forma exclusiva a las previsiones normativas del título XIII, por la sencilla razón de que esas normas constitucionales remiten a otros textos jurídicos.⁷ En este sentido, para el control de constitucionalidad de los actos legislativos confiado a la Corte deben tenerse en cuenta también ciertas normas constitucionales y del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en tanto estas disposiciones establecen requisitos básicos y esenciales para la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras.

14- Esta conclusión es forzosa si se advierten las perplejidades que surgen si el análisis de la Corte se restringiera exclusivamente al Título XIII para verificar la regularidad de la aprobación de los actos legislativos. En efecto, del tenor literal del artículo 375 de la Carta no puede advertirse, por ejemplo, que el trámite de los actos legislativos deba cumplir con la regla de los ocho debates, cuatro por cada “*vuelta*”, pues una regla de semejantes características sólo podría derivarse de los enunciados normativos contenidos en los artículos 157 y siguientes de la Carta, disposiciones que no hacen parte del título XIII.

Consecuencias similares pueden advertirse por la inobservancia de otros requisitos que, aunque no están expresados en la literalidad de las normas contenidas en el mencionado título XIII, han sido incluidos por la jurisprudencia constitucional dentro del parámetro del control judicial de los actos legislativos, tales como la publicación del proyecto de acto legislativo previo al estudio en la comisión correspondiente (CP art. 157-1 y art. 144 Ley 5 de 1992), la elaboración de informe de ponencia destinado al pleno de cada cámara para efectuar el segundo debate del proyecto de acto legislativo en cada una de las “*vuelatas*” (CP art. 160), los términos aplicables entre el primer y segundo debate y entre la aprobación en una cámara legislativa y en otra (CP art. 160), el procedimiento para las modificaciones, adiciones y supresiones del proyecto de acto legislativo (CP art. 160) y el cumplimiento del requisito de la unidad de materia (CP art. 158), entre otras disposiciones.

Con base en este marco de referencia, puede concluirse que el mandato del artículo 379 superior, según el cual los actos legislativos “*sólo*” pueden ser declarados inexecutable por violación de los requisitos establecidos en el título XIII de la

⁷ Sobre este parámetro normativo del control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-387 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-487 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-614 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-551 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-1200 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

Carta, no puede ser interpretado de manera exegética y estricta, pues dicha hermenéutica desvirtuaría todo el sistema de control de las reformas constitucionales previsto por la Carta. Esto ya había sido establecido con claridad por esta Corte, cuando señaló al respecto:

“Señala el artículo 379 del estatuto Fundamental que los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título referente a la reforma de la Constitución. Sin embargo, el adverbio “solo” no puede ser tomado en su sentido literal, pues es obvio que otras normas de la Carta y del reglamento del Congreso resultan aplicables al trámite complejo que se cumple con ocasión de los proyectos conducentes a la modificación de la Carta y que la inobservancia de esas otras normas compatibles con el proceso de reforma constitucional, puede derivar en la inconstitucionalidad del acto reformativo, situación que adquiere 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.)”⁸.

15- La anterior doctrina, según la cual, las normas del Reglamento del Congreso son también, en ciertos aspectos, parámetros de constitucionalidad para verificar la regularidad del trámite de un acto legislativo, es jurisprudencia reiterada y unánime de esta Corte⁹. Así, entre otras, la sentencia C-614 de 2002, MP Rodrigo Escobar Gil, Fundamento 2, explicó que *“conforme a reiterada jurisprudencia de la Corporación, cuando la Constitución Política sea reformada por el Congreso, el trámite correspondiente no sólo debe sujetarse a lo previsto en el artículo 375 superior, sino que, además, debe ceñirse a las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, o reglamento del Congreso, en cuanto sean compatibles con las previsiones de la Carta que regulan el procedimiento de reforma por la vía del Acto Legislativo”*. Esto significa que para el estudio de la constitucionalidad de un acto legislativo, además del Título XIII, deben tenerse en cuenta todas las normas constitucionales y del Reglamento del Congreso que señalen requisitos necesarios para la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

16- De otro lado, esta Corte ya respondió en la sentencia C-551 de 2003, MP Eduardo Montealegre Lynett, a la posible objeción de que esa interpretación podría restar toda eficacia al mandato del artículo 379 de la Carta, según el cual los actos legislativos sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando violen los requisitos establecidos en el título XIII. En esa sentencia, la Corte concluyó que es factible armonizar ese mandato del artículo 379 con la evidencia de que es imposible ejercer el control constitucional de los actos reformativos de la Constitución, sin tomar en consideración otras disposiciones de la Carta y del

⁸ Sentencia C-387 de 1997, MP Fabio Morón Díaz, Fundamento 2º.

⁹ Ver, entre otras, las sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997, C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-551 de 2003 y C-1200 de 2003.

Reglamento del Congreso distintas a aquellas que hacen parte del referido Título XIII. La Corte precisó que esa armonización es posible si se distingue, con base en el principio de instrumentalidad de las formas, entre las irregularidades que podían surgir del desconocimiento de una norma del Reglamento del Congreso y los vicios de inconstitucionalidad de un acto legislativo. Dijo entonces la Corte:

“Con base en esa distinción, es razonable concluir que el mandato del artículo 379 pretende restringir la posibilidad de la declaratoria de inexecutable de un acto reformatorio de la Constitución, únicamente a aquellas irregularidades que sean de una entidad suficiente como para constituir un vicio de procedimiento en su formación, entendiendo por éste la violación de los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII. En efecto, de esa manera se respeta el mandato del artículo 379, según el cual esos actos sólo pueden ser retirados del ordenamiento por violar el título XIII, con la necesidad de tomar en cuenta otras disposiciones constitucionales, del Reglamento del Congreso y de la LEMP¹⁰, que son indispensables para determinar el alcance de los requisitos constitucionales de aprobación de una ley que incorpora un referendo y que se encuentran previstos en el mencionado Título XIII.

Así, se mantiene la diferencia que esta Corte ha hecho entre referentes normativos, disposiciones pertinentes y vicios procedimentales de inconstitucionalidad. Como sucede en cualquier proceso constitucional, toda la Constitución y las normas orgánicas y estatutarias que la desarrollan, deben ser analizadas en su conjunto para determinar el alcance de un principio o una regla constitucional. Este, en virtud del principio de interpretación integral y sistemática de la Carta. Sin embargo, no todas las normas que conforman el marco amplio de referencia para el ejercicio del control constitucional, son pertinentes y aplicables a una determinada cuestión, caso o problema jurídico. Así, los artículos relativos a la moción de censura, no son pertinentes ni aplicables al procedimiento de formación de la ley convocante de un referendo. Además, no cualquier irregularidad tiene la entidad suficiente para constituir un vicio que autorice a la Corte para declarar la inconstitucionalidad total o parcial de dicha ley. Expresamente el artículo 379 estipula que la convocatoria a referendo y los demás actos en él mencionados, “sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este Título.

El Congreso debe entonces, en lo pertinente, aplicar el reglamento al aprobar una ley de referendo, o cualquier otra ley, pero dicho reglamento no puede ser interpretado aislada y exegéticamente sino de conformidad con los principios y valores constitucionales que desarrollan. Por consiguiente, no cualquier irregularidad o cualquier infracción de una norma del reglamento del Congreso o de la LEMP referidas al trámite del referendo implican la inconstitucionalidad de la presente ley; es indispensable que esa irregularidad sea de una gravedad suficiente para ser calificada como un

¹⁰ La expresión LEMP hace referencia en esa sentencia a la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación.

vicio en la formación de esa ley, como paso necesario para la adopción por el pueblo de una reforma constitucional por medio de un referendo aprobatorio (CP arts 374 y 378). Por consiguiente, únicamente las violaciones del Título XIII y de la Carta, o de aquellas disposiciones del Reglamento del Congreso y de la LEMP que desarrollen estrecha y directamente principios y valores constitucionales, y en particular las exigencias establecidas por el Título XIII de la Carta, representan vicios susceptibles de provocar la inconstitucionalidad de la ley de referendo (C.P. artículo 379).¹¹”

17- El análisis precedente muestra que el parámetro normativo aplicable al control de los actos legislativos está formado por las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen “*los requisitos establecidos por la propia Carta para la aprobación de dichas reformas, los cuales se encuentran sintetizados en el Título XIII*”¹².

18- Los anteriores criterios son suficientes para concluir que, a pesar de que el Título XIII de la Carta no menciona específicamente el informe de ponencia, es indudable que una irregularidad en la presentación o aprobación de dicho informe, ya sea en las comisiones, o ya sea en las plenarias, puede constituir un vicio de procedimiento en la formación de un acto legislativo, que puede ocasionar su inexecutable, no sólo porque expresamente la Carta y el Reglamento del Congreso prevén que todo acto legislativo tenga su respectivo informe de ponencia (CP art. 160, y Ley 5ª de 1992 arts 156 y ss y 174 y ss), sino además por cuanto, como se explicará ulteriormente en esta sentencia, la aprobación de dicho informe representa un paso necesario en la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

19- Conforme a lo anterior, el cargo de las demandas sobre la existencia de un posible vicio de procedimiento en la votación del informe de ponencia en el sexto debate durante la segunda vuelta es constitucionalmente relevante, por lo cual entra la Corte a examinarlo.

El cargo por el presunto vicio de procedimiento consistente en la votación del informe de ponencia durante el sexto debate en la Cámara de Representantes

20- Los demandantes en ambos expedientes consideran que el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento en la votación del informe de ponencia en la plenaria de la Cámara de Representantes. Según su parecer, al ser votado ese informe, en la sesión del 5 de noviembre de 2003, no obtuvo la mayoría absoluta requerida, frente a lo cual, la Mesa Directiva, en una clara desviación de poder, levantó la sesión,

¹¹ Sentencia C-551 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett, Fundamentos 10 y 11.

¹² *Íbidem*, Fundamento 10.

con el objetivo de no cerrar ni certificar la votación que había ocurrido, por cuanto dicha votación implicaba el hundimiento del proyecto. Según su criterio, ese hecho vulnera numerosas normas del Reglamento del Congreso, y en particular el artículo 132, que establece que iniciada una votación, ésta no puede interrumpirse. Dichas irregularidades y vulneraciones del Reglamento del Congreso configuran, según los demandantes, un vicio de procedimiento, pues afectaron la formación de la voluntad de las cámaras, por lo cual el Acto Legislativo debe ser declarado inexecutable.

El Procurador comparte los criterios de los actores, pues considera que efectivamente hubo una violación del artículo 132 del Reglamento del Congreso, ya que la mesa directiva interrumpió una votación en curso. Según su parecer, en este caso no podía invocarse el artículo 77 del mismo Reglamento, que faculta al Presidente a levantar la sesión, por desorden, por cuanto no sólo prima la norma expresa, que prohíbe interrumpir el proceso de votación, sino que, además, la alteración del orden consistía únicamente en que los parlamentarios no se sentaban en sus curules. Para la Vista Fiscal, ese vicio no fue convalidado con la votación del día siguiente, pues no puede avalarse el uso irregular de unas normas de procedimiento para desconocer la voluntad de las cámaras.

Uno de los intervinientes, por el contrario, se opone a la demandas, pues considera que no existió ninguna irregularidad en esa sesión, ya que realmente no hubo votación, por cuanto ésta no fue nunca cerrada debido al levantamiento de la sesión. Además, según su parecer, dicho levantamiento fue legítimo pues, frente a una situación de desorden, el Presidente de la Cámara utilizó la facultad que le confieren los artículos 43 y 44 del Reglamento del Congreso de tomar las decisiones necesarias para mantener el orden interno en las cámaras.

21- Conforme a lo anterior, el problema constitucional que plantea este cargo es el siguiente: ¿realmente existió o no un vicio de procedimiento en la sesión del 5° de noviembre de 2003 en la votación del informe de ponencia en la Plenaria de la Cámara de Representantes en Segunda Vuelta, en especial por el levantamiento de la sesión ordenado por el Presidente de esa Corporación y la falta de “*cierre*” y certificación de la votación que aparentemente habría ocurrido?

Como se puede ver, la respuesta a ese interrogante remite no sólo a una discusión jurídica sino también a problemas de valoración fáctica, puesto que existen controversias sobre qué fue realmente lo que ocurrió en dicha sesión. Por ello la Corte comenzará por realizar un recuento detallado sobre los aspectos fácticos del trámite de la norma acusada que, en criterio de los demandantes, sustentan la configuración del vicio de procedimiento (Ver infra fundamentos 22 a 37), para después efectuar la valoración probatoria de ese recuento (Ver infra fundamentos 38 a 62). Precisada la situación fáctica, la Corte procederá entonces al análisis jurídico de tales hechos (Ver infra fundamentos 63 y ss), con el objeto de determinar si dicho cargo está o no llamado a prosperar.

Recuento fáctico del trámite legislativo relacionado con el presunto vicio de procedimiento

22- Con el objeto de determinar la prosperidad del cargo estudiado, la Corte considera fundamental realizar un recorrido detenido por la actuación cumplida en el Congreso de la República con ocasión del sexto debate de la segunda vuelta del Acto Legislativo 02 de 2003 pues, a juicio de los demandantes, en él se incurrió en el vicio analizado en este pronunciamiento. La Corte no sólo analizará lo sucedido en la plenaria del 5 de noviembre de 2003, sino que tendrá además en cuenta ciertos hechos antecedentes –en especial las plenarios del 29 de octubre y 4º de noviembre- y posteriores –la plenaria del 6º de noviembre- que permiten contextualizar mejor lo ocurrido en esa sesión del 5º de noviembre.

23- En la sesión del día martes 28 de octubre de 2004 de la Plenaria de la Cámara de Representantes se señaló el día miércoles 29 de ese mes como fecha para debatir y votar, en sexto debate, segunda vuelta, el proyecto del acto legislativo conocido como Estatuto Antiterrorista. En esta fecha sesionó la Plenaria de esa Corporación, la que fue presidida por la Mesa Directiva integrada por los representantes Alonso Rafael Acosta Osio, Jorge Luis Caballero Caballero y Edgar Eulises Torres Murillo¹³. Inicialmente se realizó el registro electrónico y manual de los representantes y luego el Secretario General, a solicitud de la Presidencia, dio lectura al orden del día. Éste comprendía el llamado a lista y verificación del quórum y la consideración de los negocios sustanciados por la Presidencia, los informes de las Comisiones Accidentales, los proyectos para segundo debate y finalmente de lo que fuera propuesto por los representantes. En el penúltimo punto se habían relacionado ocho asuntos para ser considerados por la Cámara y el correspondiente al Proyecto de Acto Legislativo Número 223 de 2003 Cámara, 015 de 2003 Senado, se encontraba en primer lugar.

24- Luego de que el Secretario General certificara que se había integrado el quórum decisorio, se sometió a votación la aprobación del orden del día y a partir de ese momento varios representantes solicitaron que se considerara la posibilidad de aplazar el debate sobre el proyecto de acto legislativo, pues los días sábado 25 y domingo 26 de octubre se habían realizado las jornadas electorales correspondientes al referendo y a la elección de autoridades locales y el día martes 28 había sido archivado, en el Senado de la República, el proyecto de acto legislativo sobre reelección presidencial. Estas circunstancias, según dichos representantes, aconsejaban el aplazamiento del debate. Otros representantes, en cambio, solicitaron que se aprobara el orden del día tal como estaba concebido, es decir, que se debatiera y votara en el curso de esa sesión el acto legislativo.

En el curso de las intervenciones se tocaron otros temas como el trámite de una moción de censura al entonces ministro Fernando Londoño Hoyos, la actitud asumida por el Presidente de la República ante el representante Germán Varón Cotrino en un desayuno de trabajo realizado ese día en el Palacio de Nariño y el allanamiento de la vivienda de la Representante María Isabel Urrutia. Transcurridas tres horas de deliberaciones, el representante Pedro Arenas García solicitó que se declarara la suficiente ilustración, lo que fue aceptado por la Mesa Directiva. Por este motivo, el Presidente puso en consideración de la Plenaria la exclusión del orden del día de dos proyectos de ley y del proyecto de acto

¹³ Para el desarrollo de esta sesión, ver *Gaceta del Congreso* No 608 del 21 de noviembre de 2003, pp 1 a 28.

legislativo correspondiente al Estatuto Antiterrorista, lo que fue aprobado por la Plenaria.

No obstante, varios representantes, entre ellos el propio Pedro Arenas García, pusieron de presente que lo que se había aprobado era la inclusión y no la exclusión del orden del día de los citados proyectos, contrariamente a como lo había entendido la Mesa Directiva. Ante tal situación, el Presidente puso a consideración de la Cámara la reapertura de la discusión y ésta fue reabierto. Acto seguido, el representante Luis Fernando Duque García intervino *“para denunciar la actitud anarquista que está sucediendo aquí en la Cámara de Representantes, alentada por la asesora de la señora ministra, de desintegrar el quórum, de decirles a los Conservadores que se retiren”*¹⁴.

Luego, la Presidencia sometió nuevamente a consideración la exclusión del orden del día de los proyectos ya indicados, proposición que fue radicada en ese momento. La votación para la aprobación del orden del día fue abierta y cerrada pero el Presidente no contabilizó los votos sino que levantó la sesión argumentando *“que la Cámara no ha guardado la compostura necesaria frente a toda la temática”* y convocó a la Plenaria para el martes cuatro de noviembre con el mismo orden del día. Esta decisión fue apelada y al momento de la votación el secretario informó que se había disuelto el quórum decisorio. La sesión fue entonces levantada y el debate y la votación del acto legislativo se aplazaron para el martes siguiente.

25. Puede advertirse, entonces, que en la sesión del 29 de octubre de la Plenaria de la Cámara, como lo pusieron de presente varios representantes, no existía suficiente claridad sobre el sentido del debate promovido. Para todos no era claro que lo que se estaba haciendo era modificando la orden del día a fin de excluir el debate y la votación del proyecto de acto legislativo. La confusión llegó a tal punto que, en tanto que la Mesa Directiva sometió a consideración la exclusión de tres proyectos del orden del día, la Plenaria entendió que lo que se estaba votando era su inclusión. De allí la necesidad de reabrir la discusión y de votar nuevamente la exclusión de tales proyectos. No obstante, para tal momento el quórum ya se había desintegrado y ante ello se levantó la sesión. Además, en esa sesión se denunció expresamente la actitud asumida por una asesora de la Ministra de Defensa en el sentido de invitar a los representantes conservadores a retirarse del recinto con el fin de desintegrar el quórum y se puso de presente que el proyecto debía discutirse, mucho más si los parlamentarios allí reunidos no estaban para *“hundir per se las cosas”*, según lo indicó el representante Luis Fernando Duque García¹⁵.

26. El martes 4 de noviembre de 2003 se realizó una nueva sesión de la Cámara de Representantes¹⁶. El Secretario General dio lectura al orden del día, que era el mismo de la sesión anterior, y a continuación se consideraron las propuestas de excluir del orden del día cuatro proyectos de ley y el proyecto de acto legislativo.

¹⁴ *Gaceta del Congreso* No 608 del 21 de noviembre de 2003, p 21.

¹⁵ *Ibidem*, p 21

¹⁶ Para el desarrollo de esta sesión, ver *Gaceta del Congreso* No 612 del 24 de noviembre de 2003, pp 3 a 28.

La Plenaria aprobó la exclusión de los cuatro proyectos de ley y rechazó la exclusión del proyecto de acto legislativo.

Luego de considerarse varias proposiciones, la Cámara continuó con la discusión del proyecto de acto legislativo. La Secretaría General dio lectura a la proposición con la que terminaba el informe de ponencia presentado por los representantes Gina Parody, Roberto Camacho, Humberto Rodríguez, Zamir Silva y Armando Benedetti. Luego la Mesa Directiva puso en consideración la proposición de archivo del proyecto presentada por el representante Wilson Borja, pero ésta fue retirada antes de que fuera considerada por la plenaria.

La Mesa Directiva dio un receso de cinco minutos y luego otro de media hora para que se inscribieran los representantes que querían intervenir en la discusión; el Presidente anunció entonces que a cada uno se le concederían 10 minutos, que a los ponentes se les concederían 15 minutos y que terminadas las intervenciones se realizaría la votación. No obstante, luego de algunas mociones de orden, la Mesa Directiva indicó que *“no tiene ningún problema en que hoy se debata el informe de ponencia, y se vote hoy el informe de ponencia exclusivamente... y dejemos para mañana la discusión del articulado”*¹⁷. Luego precisó que quienes querían intervenir en la discusión del articulado debían inscribirse en esa fecha y no al día siguiente.

27- A continuación intervino el Coordinador de ponentes, representante Zamir Silva Amín, quien dijo que participaba de la tesis general contenida en el proyecto, se pronunció en torno a los argumentos esgrimidos por quienes estaban en contra del mismo y expuso que se había apartado de las modificaciones introducidas en la Comisión Primera de la Cámara por desconocer las competencias ordinarias del Congreso. Luego intervino el ponente representante Armando Benedetti.

Posteriormente la Mesa Directiva concedió el uso de la palabra a los representantes Gustavo Petro Urrego, Venus Albeiro Silva, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Alexander López Maya, Teófila Roa, María Isabel Urrutia Ocoró y Wilson Alfonso Borja Díaz. Cada uno de ellos, de manera detenida, expuso los motivos con base en los cuales estaba a favor o en contra del proyecto.

Finalmente la Mesa Directiva concedió el uso de la palabra a la Ministra de Defensa Marta Lucía Ramírez. Terminada la intervención de la Ministra, la Presidencia cerró el debate y citó para el día siguiente a partir de las 10:00 a.m. para entrar a votar el informe de ponencia y luego proceder a discutir y votar el articulado del proyecto. La Mesa Directiva dejó constancia del número de representantes que se habían inscrito para intervenir en el debate del articulado a realizarse el día siguiente.

28. Es pues claro que en la sesión del 4 de noviembre de 2003 la Cámara inició el estudio del proyecto de acto legislativo. Para ello, tras la exclusión de cuatro proyectos de ley, la Mesa Directiva dio lectura al informe de ponencia, puso en consideración una solicitud de archivo que luego fue retirada y fijó las reglas de

¹⁷ *Ibidem* p pág.14

juego para el debate y la votación del informe de ponencia y del articulado correspondiente al proyecto. Luego de ello intervinieron los ponentes, quienes expusieron la tesis general contenida en el proyecto y los motivos por los cuales consideraban que debía ser aprobado por la Plenaria de la Cámara. Posteriormente intervinieron varios de los representantes que se habían inscrito, los que, en su mayoría, se mostraron en contra del contenido general del proyecto. El debate del informe de ponencia culminó con la intervención de la Ministra de Defensa.

Luego es claro para la Corte que el informe de ponencia fue ampliamente discutido en esa sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes. De allí que los distintos intervinientes en el debate hayan dado cuenta de cuál era la postura que tenían en torno al contenido general del proyecto pues, sin llegar a considerar el articulado que lo integraba, expusieron argumentos generales en los que apoyaban su posición. Desde luego, la aprobación del informe de ponencia no constituye, en manera alguna, una postura definitiva en torno al articulado que integra el proyecto sometido a consideración, pero sí contribuye a definir el espacio de discusión en el que se han de adoptar luego posiciones en torno a temas particulares. De allí que, frente al caso presente, la Corte pueda concluir que ese ámbito de discusión fue abordado por cada uno de los intervinientes en el debate.

29. La siguiente sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes se realizó el miércoles 5 de noviembre de 2003 a partir de la 1:10 de la tarde¹⁸. El Secretario General dio lectura al orden del día, que comprendía el llamado a lista y la verificación del quórum y la consideración de los negocios sustanciados por la Presidencia, de los proyectos para segundo debate y de lo que propusieron los representantes.

A continuación se dio lectura a la proposición contenida en el informe de ponencia y luego se realizó una intensa discusión acerca del alcance de las expresiones realizadas en ese día por el Ministro del Interior y de Justicia en una reunión con varios parlamentarios del Partido Conservador y de acuerdo con las cuales el Presidente de la República consideraría la posibilidad de anticipar elecciones parlamentarias en caso de perder las mayorías en el Congreso. En el debate intervinieron los representantes Telésforo Pedraza, César Laureano Negret Mosquera, Plinio Edilberto Olano Becerra, Germán Navas Talero, Carlos Julio González Villa, Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas, Alexander López Maya, Juan de Dios Alfonso García, Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Gustavo Petro Urrego, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Wilson Alfonso Borja Díaz, Alonso Acosta Osio, Arcángel Clavijo Valencia, Venus Albeiro Silva Gómez, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Henry Quiroga Castro y Alfonso Campo Escobar.

30- Luego de tales intervenciones, y cuando habían transcurrido dos horas de la sesión, hizo uso de la palabra el representante Omar Flórez Vélez, quien solicitó que la Cámara se ocupara del orden del día y en particular del proyecto de acto legislativo correspondiente al Estatuto Antiterrorista. La Mesa Directiva interpretó tal intervención como una solicitud para que se declarara la suficiente ilustración de la Plenaria, interpretación que fue ratificada por quien había hecho la

¹⁸ Para el desarrollo de esta sesión, ver *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, pp 3 a 24

proposición, y al ser puesta a consideración de la Plenaria, fue aceptada. Por este motivo se avocó el estudio de ese proyecto y, acto seguido, el Secretario General dio lectura al informe con que terminaba la ponencia y pidió al Presidente que se sometiera a consideración de la Plenaria. El informe terminaba señalando que los ponentes presentaban “*ponencia favorable*” y por ello solicitaban “*a los miembros de la Honorable Cámara de Representantes dar segundo debate en segunda vuelta al Proyecto de Acto Legislativo.*”¹⁹,

A esa altura de la sesión, el Presidente Alonso Acosta Osio recordó a los representantes que el debate correspondiente al informe con que terminaba la ponencia había quedado cerrado el día anterior, 4 de noviembre; que en esa fecha habían acordado iniciar al día siguiente, 5 de noviembre, por la votación del informe y que después discutirían artículo por artículo, efecto para el cual se habían registrado las personas que iban a intervenir en el debate de cada artículo. En seguida, “*para claridad de la Cámara*”, le pidió al Secretario “*informar cuál es la votación que se requiere para este tipo de Acto legislativo con el fin de que haya claridad*”, requerimiento ante el cual el Secretario contestó: “*Según el reglamento señor Presidente, este proyecto requiere mayoría absoluta; por lo tanto, deben votarlo positivamente 84 honorables representantes*”. En seguida la Mesa Directiva ordenó la apertura del registro electrónico y la realización de la votación manual de aquellos que no podían votar electrónicamente. La Mesa Directiva precisó que si se votaba SI se aprobaba el informe de ponencia y que si se votaba NO se estaba negando el informe de ponencia.

31- Hasta este momento la reconstrucción de la sesión del 5 de noviembre de la Plenaria de la Cámara de Representantes puede hacerse con base en lo registrado en el acta de la Plenaria que aparece publicada en la Gaceta del Congreso No.617, del martes 25 de noviembre de 2003. No obstante, a partir de tal momento ese documento resulta insuficiente para determinar lo ocurrido pues las referencias a los hechos que sucedieron a continuación se hacen de una manera fragmentaria, al punto que no permiten conocer lo acaecido. Ahora bien, resulta necesario conocer detalladamente lo ocurrido en esa sesión, en particular a partir del momento en que el secretario lee la proposición del informe de ponencia, puesto que, conforme a los cargos de la demanda, esos hechos tienen gran relevancia en el presente proceso de control de constitucionalidad. Por ello, y ante la insuficiencia de la Gaceta del Congreso para ese propósito, Corte ordenó que se incorporara formalmente al proceso la videocinta correspondiente a esa sesión de la Plenaria de la Cámara, la cual había sido aportada por los demandantes pero era necesario ponerla en conocimiento de la ciudadanía y en especial de la mesa directiva de las Cámaras, para que quien tuviera interés pudiera pronunciarse acerca de ella. Precisamente para permitir esa intervención ciudadana y de los miembros de la mesa directiva, la Corte, por auto del 30 de julio de 2004, suspendió sus deliberaciones, incorporó formalmente como prueba los videos y grabaciones magnetofónicas relativos a esas sesiones, y corrió traslado de las mismas a la ciudadanía en general y al entonces Presidente y Vicepresidente de la Cámara de Representantes.

¹⁹ *Ibidem*, p 16.

32- Entra pues la Corte a examinar lo que sucedió en esa sesión, a partir de ese momento, con base en la videocinta que hace parte del proceso. Para facilitar el seguimiento cronológico de esos hechos, la Corte toma como punto de partida (i) la lectura por el secretario de la proposición final del informe de ponencia y (ii) el inicio formal de la votación ordenado por el Presidente, y a partir de esos hechos cronometra el tiempo transcurrido. La Corte considera que esos dos hechos son importantes pues, teniendo en cuenta que todos los parlamentarios estaban advertidos que ese día se iba a votar el informe de ponencia, entonces la lectura de la proposición final por el secretario y su solicitud de que se sometiera a consideración de la Plenaria equivalía a una advertencia a todos los representantes que en ese momento se iba entrar a votar ese punto. Por consiguiente, a partir de ese instante, los parlamentarios que podían haberse retirado temporalmente del recinto de la Cámara, tenían la posibilidad y la obligación de retornar a sus curules para ejercer su derecho y su deber de votar. De otro lado, la orden del Presidente al Secretario de “*abrir el registro electrónico*” marca el comienzo formal de la votación. La Corte advierte y destaca entonces los siguientes hechos:

- A los 2 minutos y 15 segundos de la apertura de la votación y a los 4 minutos y 15 segundos de la lectura de la proposición final, 18 representantes ya habían votado manualmente, acercándose para ello hasta el Secretario General. Ese día votaron manualmente 21 representantes, lo cual significa que en esos primeros dos minutos de votación formal, habían señalado el sentido de su decisión prácticamente todos los representantes que votaron manualmente. El voto electrónico, por su parte, es inmediato, puesto que se realiza por el registro en la curul de cada parlamentario y es instantáneamente registrado.

- A los 2 minutos y 40 segundos de iniciada la votación y a los 4 minutos 40 segundos de la lectura de la proposición final, el Presidente manifestó: “*Aquí hay parlamentarios presentes que no han votado y se les recuerda a todos que tienen votar*”. Diez segundos después se registró el voto manual del representante Germán Velásquez.

- A los 3 minutos y 5 segundos de iniciada la votación y a los 5 minutos 5 segundos de la lectura de la proposición final, teniendo en cuenta que pese al tiempo transcurrido no se cerraba la votación, el representante Wilson Borja le pregunta a la Mesa Directiva: “*¿Lo van a sacar a la fuerza?*”.

- Diez segundos más tarde, un representante que no es posible identificar, hace la misma pregunta. A partir de este momento empieza el malestar entre varios representantes, son frecuentes las voces de protesta ante la actitud asumida por la Presidencia de no cerrar la votación y ya algunos representantes empiezan a abandonar sus curules y a acercarse a la Mesa Directiva.

- No obstante que varios representantes hicieron uso simultáneamente de la palabra y a que se observaba cierta agitación dentro del recinto, es posible seguir la secuencia de los acontecimientos. Así, a los 3 minutos y 30 segundos de iniciada la votación y a los 5 minutos 30 segundos de la lectura de la proposición final, el Presidente de la Cámara afirmó: “*Por favor, orden, orden, orden en la Plenaria, orden en la Plenaria, orden o levanto la Plenaria*”. Esta fue la primera afirmación

que se hizo por parte de la Mesa Directiva en el sentido que si no se hacía orden se cerraba la votación. A partir de este momento, varios representantes reaccionaron verbalmente y otros más se levantaron también de sus curules. Algunos segundos después el Presidente reitera: *“Por favor, orden en la Plenaria, orden o levanto la Plenaria. Yo he dicho con orden. Estamos en votación”*.

- A los 3 minutos 50 segundos de iniciada la votación y a los 5 minutos 50 segundos de la lectura de la proposición final se registra el voto manual del representante Carlos Julio Palacios. Pocos segundos después se escuchan varias voces: *“Presidente, se enterró, se enterró”*. Es una alusión al hundimiento del proyecto de acto legislativo pues éste no parece haber alcanzado la mayoría señalada por el secretario; han transcurrido 4 minutos desde que se inició formalmente la votación y 6 minutos de la lectura de la proposición final, y la votación no es *“cerrada”* por el Presidente ni certificada por el secretario. Ante dicha situación, continúan las voces de protesta.

- A los 4 minutos y 15 segundos de iniciada la votación y a los 6 minutos 15 segundos de la lectura de la proposición final se registra el voto manual del representante Alfredo Cuello. Pocos segundos después, el Presidente manifiesta: *“Con calma. Ahí acaban de llegar los parlamentarios que estaban aquí afuera del recinto, a votar”*. La Corte constata que después de ese instante ningún parlamentario se acerca a votar manualmente, lo cual indicaría que desde ese momento no hay ningún voto nuevo, pero la votación sigue abierta.

- A los 4 minutos y 40 segundos de iniciada la votación y a los 6 minutos 40 segundos de la lectura de la proposición final, varios representantes afirman *“Que cierre”, “Que cierre”*. La inconformidad en la plenaria aumenta. Muchos representantes se ponen de pie y se aglomeran frente a la Mesa Directiva.

- A los 5 minutos de iniciada la votación y a los 7 minutos de la lectura de la proposición final, el Presidente manifiesta: *“Pido un poquito de calma. Por favor ocupan las curules honorables representantes. Ocupen las curules que estamos en votación”*. Pocos segundos después, es anulado el voto del representante Alfredo Cuello, al parecer por haber votado electrónica y manualmente.

- A los 5 minutos y 30 segundos y a los 7 minutos 30 segundos de la lectura de la proposición final, un representante afirma: *“Presidente, ciérrelo, Presidente”*. Lo que se pide es que se cierre el registro de la votación. Unos diez segundos después, un representante, que no es posible identificar, afirma: *“Presidente, no hay garantías”*. Y pocos instantes más tarde, el Presidente hace un nuevo llamado a los representantes para que se sienten.

- A los 6 minutos y 30 segundos de iniciada la votación y a los 8 minutos 30 segundos de la lectura de la proposición final, el representante Wilson Borja, quien se encontraba cerca del secretario de la Cámara, afirma: *“Si no hay garantías nos vamos”*. Han transcurrido además más de dos minutos sin que sea registrado ningún voto manual.

- A los 6 minutos y 45 segundos de iniciada la votación y a los 8 minutos y 15 segundos de la lectura de la proposición final, el presidente afirma: *“Si se sientan los parlamentarios cierro la votación. Se me sientan para cerrar la votación”*. Casi inmediatamente, el Segundo Vicepresidente de la Cámara, Edgar Eulises Torres Murillo, se dirige al Presidente y le dice: *“Si la cierra se hunde. Si la cierra se hunde, es mejor levantar la sesión, por el orden”*. En esta afirmación hay un claro reconocimiento del efecto que se producía si, en ese momento, se cerraba la votación que se había abierto hacía ya 7 minutos y después de casi 9 minutos de la lectura de la proposición final: el hundimiento del proyecto ante la falta de la mayoría absoluta requerida para la aprobación del informe de ponencia favorable. O al menos así lo entendía la Mesa Directiva. Pocos segundos después el Presidente deja de anunciar que va a cerrar la votación si se sientan los parlamentarios y simplemente afirma: *“Por favor, se sientan los honorables representantes. Se sientan los honorables representantes”*.
- A los 7 minutos y 20 segundos de iniciada la votación y a los 9 minutos 20 segundos de la lectura de la proposición final, se acerca el representante Vives al Presidente de la Cámara y le manifiesta: *“Cuánto tiempo vas a esperar, ponle orden a esta vaina”*. Diez segundos más tarde, el Segundo Vicepresidente de la Cámara, Edgar Eulises Torres Murillo le reitera al Presidente: *“Alonso, Alonso, levanta la sesión”*. Entonces inmediatamente, el Presidente afirma: *“Se levanta la sesión y se cita para mañana a las nueve de la mañana para el mismo... para la discusión. No hay orden y se levanta la sesión”*. La reacción de muchos representantes no se hace esperar. Varios gritan: *“Bandidos. Bandidos. Bandidos”*.
- A los 7 minutos y 50 segundos de iniciada la votación y a los 9 minutos 50 segundos de la lectura de la proposición final, el Presidente afirma: *“Se sientan y se hace orden. Se sientan y hay orden. Se sientan y hay orden. Si no hay orden. Yo he dicho que si no hay orden se levanta la sesión y se ha levantado la sesión”*. Frente a esta afirmación las protestas son mucho más enérgicas.
- A los 8 minutos y 40 segundos de iniciada la votación y a los 10 minutos 40 segundos de la lectura de la proposición final, la representante María Isabel Urrutia Ocoró afirma: *“Presidente, apelo la decisión de levantar la sesión porque no se contaron los votos. Presidente, apelo la decisión, Presidente”*. Ante esta solicitud, el Presidente afirma: *“O se sientan los parlamentarios para ponerle orden al debate. Acaban de apelar la decisión de levantar la sesión”*. A continuación, el Presidente puso a consideración de la Plenaria la decisión de levantar la sesión y no fue aprobada por la Plenaria. Por ese motivo, la sesión continuó. No obstante, el representante Joaquín José Vives Pérez, haciendo uso de la palabra afirmó:

“Señor Presidente, es claro que su conducción no brinda garantías a esta Corporación, usted abre la votación deliberadamente y podemos estar dos o tres días a ver si logran los votos suficientes para aprobar este proyecto. Es difícil aceptar algunos resultados, señor Presidente. Por demás, usted ya levantó esta sesión, no hay nada diferente que convalidar el resultado que está, que según el registro tiene quórum pero no tiene los votos suficientes,

este proyecto ha sido archivado porque Colombia entiende que no es conveniente, yo quiero pedirles, a la Bancada del Partido Liberal, al Polo Democrático y a todos aquellos que sienten que aquí no hay garantías, que nos retiremos de este recinto, que esta sesión ya fue levantada y que este proyecto ya fue archivado”.

Luego intervino el representante Gustavo Petro Urrego, quien también cuestionó la dirección de la votación por la Mesa Directiva, a la cual calificó de “*absolutamente arbitraria*” y señaló que por eso se retiraba y procedió a abandonar el recinto. Entonces la representante Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda solicitó la verificación del quórum y que se reabriera y se verificara la votación. Frente a esa solicitud, intervino el Presidente Alonso Acosta Osio, quien negó que en el curso de la votación se hubieren irrespetado las garantías; que la sesión había sido levantada por el desorden.

33- El Presidente, teniendo en cuenta la solicitud de la representante Gutiérrez Castañeda, ordenó al secretario abrir el registro electrónico para verificar el quórum. Habían transcurrido 21 minutos y 45 segundos de iniciada la votación y 23 minutos y 45 segundos de la lectura de la proposición final. En ese momento, la sesión está en perfecta calma, y varios congresistas votan manualmente para efectos de esta verificación del quórum. A los 45 segundos de iniciada esta verificación de quórum, que en su proceso material se realiza exactamente como una votación nominal, el Presidente “*avisa a todos los Parlamentarios presentes en el recinto, que tienen que votar*”. Aproximadamente un minuto más tarde, el secretario solicita a los “*auxiliares del Recinto favor apremiar a los honorables Representantes que se encuentran*” para que voten. La verificación de quórum termina a los 2 minutos y 30 segundos de haberse iniciado, cuando el presidente solicita al secretario que informe si hay o no quórum decisorio, a lo cual éste responde positivamente.

34- Luego de esa verificación de quórum, la sesión continúa e intervienen varios representantes, a saber: Muriel de Jesús Benito-Revollo Balseiro, Juan Hurtado Cano, María Teresa Uribe Bent, William Ortega Rojas, Oscar Alberto Arboleda Palacio, Omar Flórez Vélez, Alfonso Campo Escobar, Iván Díaz Mateus, Luis Fernando Velasco Chávez y Javier Ramiro Devia Arias. Estas intervenciones están fielmente reproducidas en el correspondiente Acta de la Sesión²⁰ y serán tenidas en cuenta por la Corte, en lo pertinente, en la valoración fáctica y en el análisis jurídico de los hechos ocurridos en dicha plenaria. La Presidencia anunció que, con base en las atribuciones disciplinarias que le confiere el artículo 73 del Reglamento del Congreso, que lo faculta para imponer sanciones por irrespeto, les suspendía el derecho a intervenir en “*el resto del Debate y de la Sesión a los parlamentarios Wilson Borja, Alexander López, Venus Albeiro y a la doctora María Isabel Urrutia*”²¹. Por último, se cerró la sesión y se citó para el día siguiente a las 9:00 de la mañana.

²⁰ Ver *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, pp 20 y ss.

²¹ *Ibídem*, p 617.

35. El día jueves 6 de noviembre de 2003 se realizó una nueva sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes²², la cual fue presidida inicialmente por el Presidente Provisional Oscar Arboleda Palacio, quien dio instrucciones al Secretario General para “*abrir el registro electrónico y hacer las anotaciones de carácter manual a que haya lugar*”²³. La Mesa Directiva dio lectura y luego sometió a aprobación el orden del día, en el que se incluía, como proyecto para segundo debate, el Proyecto de acto legislativo número 223 de 2003 de Cámara, 015 de 2003 Senado. En ese momento, los representantes Alexander López Maya y Venus Albeiro Silva dejaron constancias en el sentido que ese proyecto había sido archivado en la sesión del día anterior y que lo que se pretendía, al incluirlo nuevamente en el orden del día, era “*pasar por encima de una decisión ya tomada el día de ayer*”²⁴.

A continuación intervinieron varios representantes, así: Wilson Borja interpuso apelación contra la sanción de exclusión del debate impuesta el día anterior por la Mesa Directiva; Alexander López Maya y Venus Alberio Silva se pronunciaron también contra esa sanción; Luis Fernando Almario Rojas solicitó un llamado de atención en razón de lo ocurrido durante la sesión anterior y María Isabel Urrutia Ocoró afirmó que el proyecto se había hundido el día anterior y agregó:

*“No sé cómo vamos a hacerlo para revivirlo hoy, no se cuál va a ser el sistema, pero había doce votos manuales y había 68 en la Pizarra, hagan la cuenta eran ochenta votos, después llegaron tres compañeros más en el transcurso de hora y media y se completaron ochenta y tres votos, siguió hundido el Proyecto, y no sé que seguimos discutiendo, se levantó la Sesión, pasó todo eso y hoy nos sancionan”*²⁵.

En seguida, el representante Telésforo Pedraza manifestó que no hubo resultado de la votación por cuanto el Presidente, con base en el artículo 77 de la Ley 5ª, había levantado la sesión. Intervinieron también los representantes Alfonso Campo Escobar, Eduardo Enríquez Maya y Juan Hurtado Cano. Luego de ello, la Presidencia y la Mesa Directiva revocaron la sanción impuesta el día anterior a varios representantes por alterar el orden en el recinto. Con posterioridad intervinieron los representantes Wilson Alfonso Borja Díaz, Gustavo Petro y Muriel Benito-Revollo Balseiro y después de ellos, tomó la palabra la Ministra de Defensa Marta Lucía Ramírez.

Enseguida, el representante Jesús Ignacio García Valencia, en nombre suyo y de 39 representantes más, dio lectura y anexó la siguiente constancia:

“Los suscritos Representantes a la Cámara pertenecientes al partido Liberal Oficialista, al Liberalismo Uribista, al Polo Democrático, al Conservatismo,

²² Para el desarrollo de esta sesión, ver el acta publicada en la *Gaceta del Congreso* No 663 del 9 de diciembre de 2003

²³ *Ibidem*, p 4

²⁴ *Ibidem* p 11

²⁵ *Ibidem* p 15.

al Partido Popular Colombiano y a fuerzas independientes dejamos constancia.

Primero. Que votamos negativamente el proyecto de Acto Legislativo denominado Estatuto Antiterrorista.

Segundo. Que en plena votación el Presidente de la Corporación levantó la sesión y por eso nos retiramos del recinto, ya que se convocó para el día de mañana jueves a las 9 a.m.

Tercero. Que el Presidente continuó la sesión en forma irreglamentaria.

Cuarto. Que en la sesión no hubo garantías para que la Cámara expresara su voluntad libremente.

Quinto. Que en el momento en que el Presidente levantó la sesión después de haber mantenido la votación indefinidamente, no obtuvo los votos suficientes para la aprobación del proyecto.

Sexto. Que ante los vicios de trámite presentados propiciados por la Mesa Directiva, demandaremos ante la Corte Constitucional el Acto Legislativo en el evento en que fuere aprobado”.

Además de ello, el representante Jesús Ignacio García Valencia y la representante Clara Pinillos dejaron también la siguiente constancia:

“El artículo 132 del Reglamento, dice que “iniciada una votación no podrá interrumpirse, salvo que algún Congresista plantee una cuestión de orden, sobre la forma como se está votando”, en el día de ayer ningún Congresista planteó Moción de Orden sobre la votación, es más, se esperó por un largo tiempo, para que llegaran otros Congresistas cosa que no sucedió, el artículo 129, además, dice señor Presidente “que podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de la votación”, nosotros preguntamos, ¿puede una votación abrirse y luego de levantada la Sesión continuar abierta en la siguiente Sesión? La respuesta es Negativa, porque el artículo 135, que habla de una segunda votación la circunscribe únicamente a los empates, y dice que “en caso de empates o igualdad en la votación de un Proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma, o en Sesión posterior, según lo estime la Presidencia. En este último caso, se indicará expresamente en el orden del Día, que se trata de una segunda votación”. Luego es claro, que una votación no puede pasar de una Sesión a otra, y que solo puede haber una segunda votación cuando hay empate. Ahora, el resultado de la votación, es el que figura en el registro electrónico al final de la Sesión, y si esta no se cerró, pues basta simplemente confrontar el Registro con los votos manuales, que tenía el Secretario registrados, para que quede expresa constancia que el Acto Legislativo no fue aprobado”. Esta postura fue compartida luego por el representante Joaquín José Vives Pérez. Finalmente intervino el representante Javier Ramiro Devia Arias, quien indicó que el Secretario General no había podido certificar el resultado de la votación dado que el Presidente, por alteración del orden, había levantado la sesión”.

Luego, la Cámara aprobó que se iniciara el proceso de votación del informe de ponencia y por ello se anunció que se haría el llamamiento a lista de los parlamentarios. En ese momento, los representantes Gustavo Petro Urrego, Wilson Borja Díaz y Teófila Roa dejaron constancia en el sentido que ya habían votado ese informe de ponencia y que se veían forzados a votar nuevamente por encontrarse presentes en la Sesión y para evitar sanciones de la Mesa Directiva. Realizada la votación, el secretario la verificó indicando que en contra de la ponencia se habían depositado 32 votos y que por la aprobación del informe de ponencia se habían depositado 104 votos. En razón de ello, el Secretario General concluyó: *“Ha sido aprobado el informe de ponencia, conforme lo establece la Constitución para las reformas constitucionales en segunda vuelta, mayoría absoluta”*²⁶.

36- Verificada la votación y luego de varias intervenciones más, la Mesa Directiva dio inicio al debate del articulado del proyecto. En el curso de él se dio la palabra a los 27 representantes que se habían inscrito. Los que se encontraban presentes se pronunciaron a favor o en contra del proyecto. En el curso del debate se conformó una Comisión para conciliar el texto del artículo primero del proyecto, se verificó el quórum, la Plenaria se declaró en sesión permanente, se aprobó una propuesta para que se dejara de considerar artículo por artículo y se debatiera la totalidad del articulado, algunos representantes dejaron constancia de la forma como se estaba contrariando la jurisprudencia constitucional al discutir en bloque el proyecto de acto legislativo. Se verificó nuevamente el quórum y se procedió a la votación de cada uno de los artículos. Según consta en el acta de esa sesión, cada uno de los 5 artículos del proyecto de acto legislativo y su título fueron aprobados por mayoría absoluta, de la siguiente forma: el artículo primero obtuvo 95 votos a favor, el segundo 101, el tercero 87, el cuarto 96 y el quinto 90.

37- El recuento precedente del desarrollo de las sesiones del 29 de octubre y del 4, 5 y 6 de noviembre de 2003 de la Plenaria de la Cámara de Representantes permite tener una visión de conjunto del debate en plenaria de la Cámara de Representantes del Acto Legislativo. En particular, la Corte ha detallado lo acaecido a partir del momento en que fue leída la proposición final del informe de ponencia y se inició la votación de la misma en la sesión del 5 de noviembre. Lo ha hecho con base en el video que hace parte del expediente pues, como se indicó, la información que sobre tales incidencias aparece en la Gaceta del Congreso, sin entrar en contradicción en ningún momento con los hechos registrados con el video, es sin embargo fragmentaria y no da cuenta de todo lo sucedido.

Todos estos elementos son necesarios para analizar fáctica y jurídicamente el cargo de la demanda, que consiste esencialmente en que el levantamiento de la sesión del 5 de noviembre fue irregular y tuvo como propósito el desconocimiento de la votación del informe de ponencia que se había realizado ese día, la cual, por no haber alcanzado la mayoría requerida, implicaba el hundimiento del proyecto. Entra pues la Corte a discutir las implicaciones fácticas y jurídicas de esos eventos, con el fin de determinar si efectivamente se configuró un vicio de procedimiento

²⁶ *Ibidem*, p 22

en la formación del Acto Legislativo No 02 de 2003, que pudiera acarrear su inexecuibilidad.

Valoración probatoria y fáctica de lo ocurrido en la sesión del 5 noviembre de 2003.

38- Desde el punto de vista fáctico, la pregunta que obviamente surge del anterior recuento es la siguiente: ¿Por qué razón la Mesa Directiva no cerró la votación del informe de ponencia en la sesión del 5 de noviembre, si el motivo esencial que aparentemente provocaba el desorden y las protestas de algunos parlamentarios era precisamente la dilación de la presidencia en ordenar dicho cierre? ¿Por qué en vez de cerrarla, procedió a levantar la sesión, interrumpiendo o suspendiendo una votación en curso, que además en la práctica ya había culminado pues habían transcurrido varios minutos sin que ningún representante votara?

39- La respuesta a estos interrogantes es muy importante, pues el hecho que no se haya cerrado la votación, que se haya alterado el orden en la Plenaria y que se haya levantado la sesión no es necesariamente relevante frente al control constitucional del proceso de formación del acto legislativo demandado. En principio, el manejo de las sesiones es un asunto frente al cual las Mesas Directivas gozan, en virtud de la independencia y autonomía del Congreso (CP arts 113, 114 y 135), de cierta discrecionalidad, que debe ser respetada por el juez constitucional. Además, el propio Reglamento del Congreso establece mecanismos internos de control a las decisiones de las Mesas Directivas, como la posibilidad de apelar inmediatamente sus decisiones (Ley 5ª de 1992, art 44). Con todo, es claro que las decisiones de quienes dirigen esas Corporaciones, y en especial las del Presidente, tienen importancia, pues disciplinan las sesiones y las deliberaciones, y por ello pueden afectar la formación de la voluntad democrática de las cámaras o vulnerar derechos de minorías. Así, desde los textos ya clásicos de Condorcet hasta las obras contemporáneas del premio Nobel de economía Arrow, las ciencias sociales han mostrado que, en ciertas condiciones, la definición de los temas a ser abordados y el orden mismo de las votaciones tienen una influencia determinante en los resultados de las decisiones colectivas²⁷. Sin que sea necesario que la Corte acoja en su integridad estos enfoques, estos elementos son suficientes para concluir que los órganos de dirección de los cuerpos colegiados ejercen un poder considerable. Esto explica que la Carta señale que es un derecho de las minorías políticas participar en las mesas directivas de las cámaras (CP art. 112). Y por esa misma razón, dichas mesas directivas tienen un deber de imparcialidad en la conducción de los debates y de las votaciones. Ha dicho al respecto esta Corte:

²⁷ Se trata de la llamada paradoja de Condorcet y de los teoremas de la imposibilidad y del caos de Arrow, que explican el enorme poder de quien maneja la agenda de los debates. La literatura al respecto es inmensa. Ver por ejemplo Kenneth Arrow y Hervé Raynaud. *Opciones sociales y toma de decisiones mediante criterios múltiples*. Madrid, Alianza Editorial, 1989. Ver una presentación pedagógica en Daniel A. Farber y Philip P. Frickey. *Law and Public Choice. A Critical Introduction*. Chicago: The University of Chicago Press. 1991, pp 38 y ss. En Colombia, ver Hugo López. “¿Puede existir el bien común? El teorema de la imposibilidad de Arrow y la nueva democracia colombiana” en *Lecturas de Economía*, No 34, 1991, pp 11 y ss; y Tulio Elí Chinchilla. *La mayoría no existe*. Medellín, Universidad de Antioquia, Colección El Legado del Saber. 2003.

“Es evidente que el papel de los presidentes de las comisiones y de las cámaras es, entre otros, el de conducir los debates, asegurando que las pertinentes normas se observen cuidadosamente, en cuanto es de su resorte “cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre aplicación del mismo” (art. 43, numeral 4, Ley 5ª de 1992), obviamente con arreglo a lo que establezcan la Constitución y la ley, por lo cual, en ejercicio de sus funciones y salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de la correspondiente célula congresional” (subrayas no originales)²⁸.

Ahora bien, muchas veces, frente a abusos por parte de las Mesas Directivas, el mecanismo de control interno resulta insuficiente; por ejemplo, si una decisión de la Mesa Directiva ha vulnerado derechos de las minorías, el mecanismo interno de control de las cámaras puede resultar inadecuado, precisamente porque se funda en el principio mayoritario pues depende de la decisión de la Plenaria. Por ello, como la discrecionalidad de las Mesas Directivas no es absoluta, ni los mecanismos internos de control de las cámaras son suficientes en todos los casos, las decisiones de dichas Mesas Directivas pueden tener relevancia en el control constitucional de la formación de las leyes y de los actos legislativos. Esas decisiones no pueden entonces ser consideradas actos internos de las cámaras (*interna corporis acta*), excluidos de todo control judicial, por cuanto ellas pueden tener una incidencia decisiva en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Esto explica que no sólo esta Corte sino también otros tribunales constitucionales hayan examinado la actuación de esas mesas directivas como elementos que podían configurar vicios de procedimiento en la formación de las leyes. Así, a nivel comparado puede citarse la sentencia STC-89 del 29 de septiembre de 1994 del Tribunal Constitucional español examinó si la Mesa Directiva del Congreso de los Diputados había o no incurrido en una violación del reglamento de la cámara, y si dicha vulneración podía o no implicar la inconstitucionalidad de la ley revisada. Y a nivel interno, la reciente sentencia de esta Corte C-668 de 2004, MP Alfredo Beltrán Sierra, declaró inexecutable el artículo 16 del Acto Legislativo No 01 de 2003, debido a que ciertas decisiones de la Mesa Directiva implicaron que esta norma no hubiera sido debatida en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

40- Conforme a lo anterior, es relevante examinar el sentido, la motivación y los efectos de la decisión de no cerrar la votación del informe de ponencia y levantar la sesión tomada por la Mesa Directiva en la sesión del 5º de noviembre. En especial, es necesario que la Corte examine si dicha decisión tuvo como consecuencia la vulneración de normas constitucionales sobre la aprobación de los actos legislativos, y en especial si obedeció o no a la deliberada intención de desconocer la voluntad de la Plenaria de la Cámara en un momento determinado. Para la Corte es evidente que, de ser así, se afectaría la validez del proceso de formación de la voluntad parlamentaria y se podría estar viciando la legitimidad del proceso legislativo. Entra pues la Corte a valorar fácticamente ese punto.

²⁸ Sentencia C-222 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración 2

41- Una primera interpretación de la conducta de la Mesa Directiva es que ésta actuó en forma válida, en la medida en que la aparente dilación del cierre de la votación tenía un propósito legítimo, que era permitir que pudieran votar aquellos parlamentarios que se habían retirado del recinto durante las dos horas anteriores, las cuales estuvieron dedicadas a debatir otro tema, que era el comportamiento del Ministro del Interior. Y en esas condiciones, el levantamiento de la sesión sería también válido, debido al desorden que surgió por la actitud de aquellos parlamentarios que querían forzar un cierre de la votación. Y como la sesión fue levantada, entonces la votación no pudo culminar y parecería lo más adecuado aplazar la votación para la siguiente sesión.

42- Esta interpretación del comportamiento de la Mesa Directiva parece encontrar sustento en tres elementos básicos: de un lado, en las propias declaraciones del Presidente y de ciertos parlamentarios, de otro lado en la existencia de un cierto desorden en la sesión y, finalmente, en el principio de buena fe.

Así, en primer término, el propio Presidente justificó sus decisiones invocando la necesidad de mantener el orden y permitir que votaran aquellos parlamentarios que se habían retirado temporalmente del recinto. Así, poco después de que los representantes Vives y Petro hubieran cuestionado la decisión de levantar la sesión y hubieran denunciado la falta de garantías, el Presidente respondió en los siguientes términos:

“Como los Parlamentarios no procedieron al acto de organizarse en la votación, pues la Presidencia, levantó la Sesión en uso de la facultad que le da la Ley 5ª. Cuando se levantó la Sesión, en ese momento, hubo un Parlamentario, que apeló la decisión de la Presidencia, lo permite el Reglamento de la Cámara, se sometió a votación y la Cámara decidió no levantar la Sesión.

La Presidencia en esa decisión, quiso mantener el Orden en la Plenaria de la Cámara; por lo tanto, ese ha sido el procedimiento que la ley señala y lo que ha hecho la Presidencia de la Cámara, respetando la Ley 5ª. Vuelvo a ratificar, que cada vez que la Plenaria de la Cámara, no guarde orden en las votaciones o frente a la discusión de los temas, la Presidencia levantará la sesión, porque creo que aquí debe haber orden para las garantías que pide todo el mundo.

La Presidencia puede abrir una votación y solicitar que se apremie a todos los parlamentarios para que vengan a votar, eso nunca ha sido extraño a la Plenaria de la Cámara. Entonces, por favor, no se puede venir a decir aquí que se están irrespetando garantías, porque lo que estaba haciendo la Presidencia de la Cámara, era, apremiando a los parlamentarios que a veces salen, aquí afuera del recinto, para que ingresen a votar incluso, había parlamentarios dentro del recinto que no habían votado; sin embargo, un grupo de parlamentarios, ha considerado que no estaban guardadas las garantías, si ellos quieren retirarse, es parte de la facultad política que se puede tomar por parte de una Bancada dentro del desarrollo institucional y político de un debate, que se puede realizar frente a la aprobación de un proyecto. Eso es válido en cualquier escenario democrático que puede haber

en cualquier Congreso de cualquier parte del mundo. Se respeta la decisión de que abandonen el recinto algunos colegas, eso es válido como protesta. La Presidencia de la Cámara no acepta el hecho que se diga que no haya garantías, aquí no se pueden venir a implorar garantías cuando se les da el uso de la palabra, y cuando van a hablar los otros, entonces no hay garantías.²⁹”

Posteriormente, el Presidente argumentó que no podía registrarse ni certificarse la votación pues al *“levantarse la Plenaria, la votación no se convalidó, porque no se cerró el Registro Electrónico”*³⁰, y que precisamente para subsanar la actuación, en función del artículo 2º del Reglamento del Congreso, que permite la corrección y subsanación de ciertos vicios de trámite, era necesario *“someter a votación el informe con que termina la ponencia, para después discutir el articulado, con el fin de que no haya nada que vicie el procedimiento y que la corrección formal del procedimiento sea clara y concreta frente a ello”*³¹. Esa tesis fue apoyada por el Secretario, quien, frente a la pregunta del Representante Devias Arias sobre si había habido o no votación y si ésta podía o no ser certificada, respondió que la *“Secretaría no ha certificado dicha votación, porque fue interrumpida por un Acto Superior que fue el del señor Presidente cuando, levantó la Sesión”*³².

Otros parlamentarios, tanto en la sesión del 5 de noviembre como en la sesión del 6 de noviembre apoyaron esas argumentaciones del Presidente y consideraron que su comportamiento había sido adecuado³³.

43- Conforme a lo anterior, la motivación del levantamiento de la sesión no habría sido desconocer la voluntad de las cámaras sino todo lo contrario: amparar el derecho y el deber de votar de todos los parlamentarios. Sin embargo, según esta justificación, como ocurrió un grave desorden, debido a los gritos e incluso amagues de pelea, entonces era legítimo que el presidente, con base en sus facultades reglamentarias, hubiera levantado la sesión. Y no hubo ningún error manifiesto ni falsa motivación del presidente al tomar esa determinación por cuanto efectivamente existía un desorden en la sesión, como se puede comprobar al observar el video.

44- Finalmente, según este enfoque, incluso si existieran algunas dudas acerca del comportamiento de la Mesa Directiva, en todo caso habría que admitir la legitimidad de su comportamiento pues, en virtud del principio de buena fe (CP art. 83), las actuaciones de las autoridades deben entenderse conformes a la buena fe y motivadas por propósitos compatibles con el ordenamiento. Según esta visión, únicamente la existencia de pruebas contundentes permitiría desvirtuar esa presunción de buena fe, las cuales no existirían en el presente caso.

²⁹ *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, p 18.

³⁰ *Ibidem*, p 19.

³¹ *Ibidem*, p 21.

³² *Ibidem*, p 24.

³³ Ver, en la sesión del 5 de noviembre, las intervenciones de los representantes Hurtado Cano, Arboleda Palacio, Flórez Vélez, Díaz Mateus, Enríquez Rosero y Devias Arias

45- La Corte reconoce que la anterior argumentación parece a primera vista admisible. Y es que indudablemente hubo un cierto desorden en la sesión el 5° de noviembre y efectivamente la Mesa Directiva explicó públicamente que sus decisiones pretendían mantener el orden en la plenaria y asegurar el ejercicio del derecho y deber del voto por todos los representantes. Igualmente es cierto que el principio de buena fe (CP art. 83) implica que las actuaciones de las autoridades están cubiertas por una presunción de comportamiento conforme a derecho. Y por ello una actuación irregular o una desviación de poder por parte de la Mesa Directiva tienen que aparecer probadas, a fin de desvirtuar dicha presunción de buena fe.

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la Corte no puede acoger la tesis de que la actuación de la Mesa Directiva se ajustó a las regulaciones del Reglamento del Congreso, por cuanto existen claras evidencias, en el presente expediente, que permiten concluir, con suficiente certeza, que el levantamiento de la sesión estuvo esencialmente orientado a no reconocer los efectos jurídicos y prácticos de una votación que materialmente había ocurrido. Entra pues la Corte a señalar los elementos fácticos y probatorios que, analizados en conjunto, permiten llegar a esa conclusión.

46- Un primer aspecto que obviamente debe ser tenido en cuenta es que todos los miembros de la Mesa Directiva votaron a favor del proyecto. En efecto, dicha mesa estaba integrada por los parlamentarios Alonso Rafael Acosta Osio (Presidente), Jorge Luis Caballero Caballero (Primer Vicepresidente) y Edgar Eulises Torres Murillo (Segundo Vicepresidente). Teniendo en cuenta que la votación fue en estos casos nominal, es posible determinar el voto individual de cada representante. En tal contexto, un examen de la votación del informe de ponencia en los días 5° y 6° de noviembre, así como del voto del articulado del proyecto en la sesión del 6° de noviembre, permite concluir que todos los miembros de la Mesa Directiva apoyaron integralmente el proyecto en todas las ocasiones³⁴. Esto en sí mismo no es obviamente irregular ni cuestionable, pero es un hecho que pone en evidencia que existía de parte de los miembros de dicha Mesa Directiva un interés compartido en que el proyecto fuese aprobado.

47- Existen además, en segundo lugar, ciertos hechos antecedentes que son significativos. Como se explicó anteriormente, en la sesión del 29 de octubre hubo confusión en torno a la votación del orden del día, pero el resultado fue que se aplazó la discusión y el voto del proyecto de Acto Legislativo, a pesar de que muchos parlamentarios creyeron que habían votado precisamente para que dicho proyecto fuese debatido ese mismo día. Esto ocurrió en un momento en que quienes apoyaban el proyecto consideraban oportuna la postergación de su debate, por cuanto los resultados del referendo unos días antes y el hundimiento de la reelección el día anterior habían generado, según su parecer, una coyuntura poco favorable a la aprobación de ese acto legislativo. Por el contrario, los opositores al proyecto querían debatirlo y votarlo en esa oportunidad. Fue entonces votada la

³⁴ Ver en la *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, p 17, la votación del informe de ponencia en la sesión del 5 de noviembre. Para las votaciones del informe de ponencia y del articulado el 6 de noviembre, ver *Gaceta del Congreso* No 663 del 9 de diciembre de 2003, pp 22 y 23 (informe de ponencia), pp 51 a 53 (art. 1°), pp 54 y 55 (art. 2°), pp 58 y 59 (art. 3°), pp 60 y 61 (art. 4°) y pp 62 y 63 (art. 5°).

reapertura de la discusión del orden del día, que obtuvo mayoría de 63 a favor frente a 48 en contra, para un total de 111 representantes. Eran las 5 y 21 de la tarde, según el registro electrónico³⁵. Casi inmediatamente, como ya se relató, un parlamentario denunció que una asesora de la Ministra de Defensa estaba invitando a los representantes conservadores a retirarse del recinto con el fin de desintegrar el quórum. Entonces, por la solicitud de varios parlamentarios, se procedió a votar la propuesta de mantener en el orden del día la discusión del acto legislativo, a fin de abordar su debate ese mismo día, y precisamente en el momento en que dicha propuesta estaba obteniendo un resultado favorable, la Mesa Directiva levantó la sesión, invocando el desorden³⁶. La decisión de levantar la sesión fue entonces apelada, y obtuvo voto mayoritario la opción de seguir sesionando, pero la reunión no pudo continuar por cuanto el secretario señaló que el quórum decisorio había sido disuelto.³⁷ Esa apelación fue votada a las 5 y 40 de la tarde, según el registro electrónico, y obtuvo 53 sufragios a favor y 26 en contra, lo cual daba un total de 79 representantes, que era menor al quórum decisorio requerido, que es la mayoría de los miembros de la Cámara, por lo cual el Presidente decidió levantar la sesión.

48- Varios hechos merecen ser destacados de esta sesión del 29 de octubre. De un lado, entre la votación para reabrir la discusión del orden del día y aquella que resuelve la apelación transcurren menos de 20 minutos, según el registro electrónico, pero el número de representantes que votaron disminuye de 111 a 79. Esto indica que 32 parlamentarios se retiran en ese breve espacio de tiempo, lo cual da sustento a la protesta del representante que denunciaba una estrategia por disolver el quórum, a fin de que no fuera discutido el proyecto ese día.

En segundo lugar, la Corte no puede dejar de constatar un aspecto preocupante de la votación que decidió la apelación, y en virtud de la cual el secretario habría constatado la ausencia de quórum decisorio. Y es que hay una constancia de los representantes Jaime Amín y Eduardo Crissien, según la cual no los dejaron votar ese punto, cuando se acercaron a hacerlo³⁸.

En tercer lugar, la mesa directiva, en esta oportunidad, cerró rápidamente la votación, impidiendo incluso que algunos congresistas manifestaran su voto y contribuyeran numéricamente a mantener el quórum decisorio. En efecto, según el registro electrónico, la votación de la apelación comienza a las 5 y 40 de la tarde y la sesión es levantada a las 5 y 43 PM por falta de quórum decisorio³⁹. Contrasta esa actitud de la mesa directiva en esta sesión con la que tendría frente a la votación del informe de ponencia en la sesión del 5 de noviembre. Aquí, en menos de tres minutos, es votada una apelación y cerrada la sesión, sin que haya apremios de la Mesa Directiva para que los parlamentarios que se habían retirado retornaran a votar; una semana más tarde, la votación queda abierta indefinidamente, mientras la Mesa Directiva apremia a todos los representantes a votar.

³⁵ Ver *Gaceta del Congreso* No 608 del 21 de noviembre de 2003, p 20.

³⁶ Ver *Gaceta del Congreso* No 608 del 21 de noviembre de 2003, p 22.

³⁷ *Gaceta del Congreso* No 608 del 21 de noviembre de 2003

³⁸ *Ibidem*, p 28

³⁹ *Ibidem* p 23 y p 28.

Finalmente, en esta oportunidad, al igual que ocurrirá en la sesión del 5 de noviembre, también la Mesa Directiva levanta la sesión en un momento en que ocurre una votación que les parece desfavorable.

49- Los hechos ocurridos en esta sesión del 29 de octubre muestran una serie de indicios e irregularidades concordantes que indican que la Mesa Directiva y los parlamentarios partidarios del acto legislativo bloquearon el debate del acto legislativo ese día, muy probablemente porque consideraban que en ese momento el proyecto no contaba con las mayorías requeridas, debido a los efectos políticos que en esa coyuntura tenían los resultados del referendo el domingo anterior y el hundimiento de la reelección el día anterior. Así, hubo abandonos del recinto para disolver el quórum; posteriormente la sesión fue levantada por el Presidente invocando el desorden; y, finalmente, la votación de la apelación fue rápidamente cerrada, impidiendo el voto de algunos parlamentarios, todo lo cual contribuyó directamente a la disolución del quórum decisorio.

50- Estos hechos antecedentes permiten valorar mejor el comportamiento de la Mesa Directiva en la sesión del 5 de noviembre, que entra esta Corte a analizar.

El primer elemento a ser destacado en esta oportunidad es que los miembros de dicha Mesa Directiva estaban plenamente convencidos de que eran necesarios 84 votos favorables para la aprobación del informe de ponencia, y que en caso de que no se alcanzara esa cifra, el proyecto se hundía. Así lo manifiesta expresamente ese día el secretario, antes de la votación, y lo confirma en la sesión del día siguiente al certificar que el informe había obtenido la mayoría requerida⁴⁰. Esa misma convicción orienta las palabras del Vicepresidente Torres cuando, al constatar que no ha sido alcanzado ese número de votos favorables, le dice al Presidente que no cierre la votación, porque si lo hace el proyecto se hunde.

51- Una precisión es importante con el fin de evitar equívocos a partir de una mala lectura del registro de las votaciones en las actas de la Gaceta del Congreso. El problema es el siguiente: el registro de las votaciones del informe de ponencia en las actas de las sesiones del 5º y 6º de noviembre es acompañado de una expresión que dice: “*tipo de mayoría: simple*”⁴¹. Podría entonces pensarse que para los miembros de la Mesa Directiva y de la Cámara era claro que esa votación del informe de ponencia sólo requería mayoría simple. Sin embargo eso no es así; tal vez por un defecto del sistema informático, esa expresión “*tipo de mayoría: simple*” acompaña los registros de todas las votaciones que se realizan en la Cámara de Representantes, como se puede constatar en la lectura de los registros de la votación del articulado al día siguiente, que es acompañada por el mismo encabezado, a pesar de que nadie podría afirmar que la aprobación de esos

⁴⁰ En la sesión del 5 de noviembre, antes de la votación dice: “*Según el reglamento señor Presidente, este proyecto requiere mayoría absoluta; por lo tanto, deben votarlo positivamente 84 honorables representantes*”. En la sesión del 6 de noviembre dice: “*Ha sido aprobado el informe de ponencia, conforme lo establece la Constitución para las reformas constitucionales en segunda vuelta, mayoría absoluta*”

⁴¹ Ver en la *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, p 16, esa expresión en el registro de la votación del informe de ponencia en la sesión del 5 de noviembre. La misma expresión aparece en el registro de la votación del informe de ponencia en la sesión del 6 de noviembre. Ver *Gaceta del Congreso* No 663 del 9 de diciembre de 2003, p 2.

artículos requiere mayoría simple⁴². E igualmente ha sucedido con el registro de votaciones del articulado de otros actos legislativos en segunda vuelta⁴³.

La Corte precisa entonces que esa expresión “*tipo de mayoría: simple*” en el registro de las votaciones en las actas no tiene ningún valor jurídico ni probatorio, y por ello considera que es incontrovertible que la Mesa Directiva tenía la convicción de que se requerían 84 votos para aprobar el informe de ponencia; ese elemento es de gran importancia para explicar las motivaciones de es Mesa Directiva, teniendo en cuenta que todos sus integrantes tenían interés en que el proyecto fuera aprobado.

52- Un segundo aspecto esencial de esta sesión es la manera como surge y se desarrolla el desorden. Así, un análisis del video y del acta muestra que algunos representantes tomaron aproximadamente dos horas para pronunciarse sobre el incidente protagonizado en la mañana de ese día por el entonces Ministro del Interior y de Justicia. No obstante, tras un llamado del representante Omar Flórez Vélez, la Plenaria se ocupó del proyecto de acto legislativo. Hasta ese momento la sesión transcurrió normalmente, sin alteración alguna del orden.

Ahora bien, tomada por la Plenaria de la Cámara la decisión de ocuparse del proyecto de acto legislativo, el Secretario General dio lectura al informe con que termina la ponencia, la Mesa Directiva precisó que se trataba de votar tal informe, el Secretario General certificó que la mayoría que se requería para aprobar ese informe era de 84 votos y luego se inició la votación electrónica y manual. Hasta este momento tampoco se presentaron alteraciones del orden en la sesión.

La votación transcurrió en calma hasta que varios representantes, un poco más de tres minutos después de que se había abierto el registro para la votación y unos cinco minutos después de la lectura de la proposición final del informe de ponencia, empezaron a manifestar su inconformidad, dado que la Mesa Directiva dilataba el tiempo de votación. Posteriormente, como se explicó, hubo un cierto incremento del desorden, por cuanto algunos parlamentarios se levantaron de sus curules, se acercaron a la Mesa Directa y manifestaron verbalmente su protesta por el no cierre formal de la votación.

Una clara conclusión surge de estos hechos: no es que la votación no se hubiera podido realizar como consecuencia de la alteración del orden en la Plenaria. La realidad fue la inversa: El orden se alteró porque, una vez iniciada y adelantada la votación, la Mesa Directiva no la cerró formalmente, lo cual provocó un cierto desorden por las protestas de algunos parlamentarios. Entonces, es claro que la votación se abrió, que los representantes votaron, ya sea electrónica o manualmente y que el orden se alteró con posterioridad y no con ocasión de la votación.

⁴² Ver que los registros de las votaciones de los artículos del Acto Legislativo en la sesión del 6º de noviembre van precedidos de la misma expresión “*tipo de mayoría: simple*”. Ver *Gaceta del Congreso* No 663 del 9 de diciembre de 2003, p 51 (art. 1º), p 54 (art. 2º), p 55 (art. 3º), p 60 y (art. 4º) y p 62 (art. 5º).

⁴³ Ver, por ejemplo, el registro en las actas de las votaciones del articulado del Acto Legislativo No 1 de 2003 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, que viene acompañado también de la expresión “*tipo de mayoría: simple*”. Ver *Gaceta del Congreso* No 378 del 31 de julio de 2003, pp 11, 15, 18, etc.

53- En tercer término, hubo una efectiva dilación del cierre de la votación, que aunque a primera vista no es exagerada, fue claramente superior al término empleado en otros eventos en el trámite de este mismo acto legislativo. Así, en la sesión del 5° de noviembre, la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes dilató durante casi 8 minutos la votación del informe con que terminaba la ponencia. Habían transcurrido además casi diez minutos desde que se había leído la proposición final con que terminaba el informe de ponencia y aproximadamente habían transcurrido cuatro minutos sin que ningún parlamentario votara. Nótese en cambio que la verificación del quórum, que se realizó posteriormente en esa sesión, y que se practica de la misma manera que una votación nominal, tomó dos minutos y medio. Igualmente conviene recordar la prontitud con que esa misma Mesa Directiva cerró la votación de la apelación del levantamiento de la sesión del 29 de octubre, incluso impidiendo que dos parlamentarios pudieran votar. Pero claro, las preocupaciones de la Mesa Directiva, que estaba integralmente a favor del proyecto, fueron en uno u otro caso distintas; todo indica que en la sesión del 29 de octubre existía el interés de evitar que hubiera quórum decisorio, y por ello es cerrada rápidamente la votación y los Vicepresidentes se abstienen de votar. Por el contrario, en la sesión del 5 de noviembre, todo indica que el interés es permitir que la mayoría requerida sea alcanzada y por ello se dilata el llamado cierre de la votación, a pesar del desorden que esa decisión provoca.

54- En cuarto término, y directamente ligado a los dos anteriores elementos, efectivamente hubo un desorden en la sesión, pero que estuvo en gran medida ocasionado por la dilación de la votación, por lo el sentido mismo de la decisión tomada, pues si lo que motivaba el desorden era la falta de cierre de la votación, ¿por qué entonces el Presidente no procedía a cerrarla, si ya había transcurrido un tiempo más que razonable para que todos los representantes presentes en el capitolio hubieran votado?. En efecto, después de tres minutos de iniciada la votación del informe, comenzó a haber un cierto desorden en la sesión, pues algunos parlamentarios gritaron para solicitar su cierre; en los minutos siguientes ese desorden se mantuvo; además varios representantes se levantaron de sus curules para acercarse a la mesa directiva. En esas circunstancias el Presidente, en vez de cerrar la votación, decidió levantar la sesión. Los representantes que habían votado contra la ponencia le imputaron entonces a la Mesa Directiva que el propósito de esa decisión era evitar el hundimiento del proyecto y de allí por qué reaccionaran en la forma en que lo hicieron: Primero pidieron el cierre de la votación, luego protestaron enérgicamente ante la actitud asumida por la Presidencia de no cerrar la votación y levantar la sesión, posteriormente dieron cuenta de su inconformidad aludiendo la falta de garantías por parte de la Mesa Directiva y por último concluyeron que, consultando la voluntad de la Plenaria expresada en la votación, el proyecto ya había sido hundido al no reunirse la votación calificada requerida para su aprobación y por ello abandonaron el recinto.

Ahora bien, ¿esa percepción de los representantes que habían votado en contra de la aprobación del informe de ponencia tenía un fundamento razonable? La respuesta a este interrogante surge de la secuencia cronológica expuesta por la Corte. La votación se inicia en calma pero, en la medida en que la Mesa Directiva dilata el tiempo de votación, los ánimos de varios representantes se alteran. Mientras transcurre el tiempo y la Mesa Directiva se muestra renuente a cerrar la

votación, aumentan las manifestaciones de inconformidad de muchos representantes: Se levantan de sus curules, dirigen reclamos a la Presidencia, se aglomeran frente al escritorio del Secretario General, solicitan reiteradamente el cierre de la votación y lamentan la falta de garantías en el proceso legislativo.

55- En quinto término, las pruebas aportadas al expediente contienen manifestaciones verbales y actitudes de la Mesa Directiva que indican claramente que la motivación de su actuación no fue tanto mantener o restablecer el orden en la sesión sino evitar el hundimiento del proyecto.

Así, cuando habían transcurrido 3 minutos y 30 segundos desde la apertura de la votación y 5 minutos y 30 segundos de la lectura de la proposición final del informe de ponencia, la Presidencia da a conocer que si no hay orden en la Plenaria, levantará la sesión. Esta determinación se anuncia también diez segundos más tarde. A partir de entonces no vuelve a plantearse. Luego, cuando ya han transcurrido 6 minutos y 45 segundos de la apertura de la votación, la Presidencia anuncia *“Si se sientan los parlamentarios cierro la votación. Se me sientan para cerrar la votación”*. Esta afirmación de la Mesa Directiva es muy significativa pues si bien hace varios minutos había considerado la posibilidad de levantar la sesión, en un momento posterior se limita a pedirles a los representantes que ocupen sus curules y que luego de ello procederá a cerrar la votación. Esta afirmación de la Presidencia produce un relativo efecto, al punto que se observa que varios parlamentarios se dirigen a sus curules.

No obstante, transcurridos escasos cinco segundos de ese llamado, el Segundo Vicepresidente de la Cámara, Edgar Eulises Torres Murillo, se dirige al Presidente para manifestarle: *“Si la cierra se hunde. Si la cierra se hunde. Es mejor levantar la sesión, por el orden”*. Estas sugerencias no pueden ser más significativas: No interesa ya que los ánimos se calmen, que los representantes que piden la clausura de la votación ocupen sus curules y que luego de ello la Presidencia, como lo había anunciado, cierre la votación. Lo que interesa a la Mesa Directiva es el efecto del cierre y de la contabilización de los votos: Como, de manera fundada, se advirtió que el informe de ponencia no sería aprobado con la mayoría constitucionalmente exigida, lo mejor era levantar la sesión. Y así se lo hizo saber expresamente el Segundo Vicepresidente al Presidente de la Cámara. Esta manifestación fue reiterada unos segundos después por ese mismo Vicepresidente que le dijo: *“Alonso, Alonso, levanta la sesión”*.

Estas expresiones no son gratuitas. Recogen el punto nuclear de la controversia suscitada en la Cámara de Representantes pues de lo que se trataba era precisamente de no cerrar la votación y de levantar la sesión para evitar el hundimiento del proyecto de acto legislativo. La Mesa Directiva tenía la absoluta convicción que si se cerraba la votación, el proyecto se hundía pues anteriormente ya el secretario había señalado que se requería una mayoría absoluta de 84 votos y en ese momento los votos no alcanzaban ese número. Por ello, no es casualidad que unos segundos más tarde, la Presidencia tomara la decisión compatible con el propósito de evitar el hundimiento del proyecto de acto legislativo por no aprobación del informe de ponencia: levantar la sesión.

56- En sexto término, es importante destacar que la votación, a pesar de que no fue formalmente “*cerrada*” por el Presidente, ni fue certificada oficialmente por el secretario, materialmente ocurrió y sus resultados son conocidos, pues aparecen registrados en el acta de esa sesión. En efecto, la Gaceta del Congreso No 617 de 2003, que contiene el acta de ese día, reproduce en las páginas 16 y 17 el voto nominal de los parlamentarios presentes en ese momento, tanto electrónico como manual. Y a favor del informe de ponencia votaron 83 parlamentarios⁴⁴, de los cuáles 71 electrónicamente y 12 manualmente, mientras que votaron negativamente 48, de los cuales 40 electrónicamente y 8 manualmente.

57- Con el fin de evitar equívocos, la Corte aclara que las páginas 18 y 19 de esa misma Gaceta reproducen aparentemente otra votación, y en la cual los votos favorables parecerían superar ampliamente los 84 votos positivos requeridos, pues figuran 83 votos electrónicos por el SI, a los cuáles habría que sumar 11 votos positivos manuales, para un total de 94 votos por el SI. Sin embargo, es claro que esas páginas no registran la votación del informe de ponencia sino que reproducen la verificación de quórum solicitada después por la representante Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda. El voto positivo significa aquí simplemente que la persona seguía presente en el recinto, pero no que aprobaba el informe de ponencia. Esto explica que en ese momento aparezcan votando positivamente numerosos congresistas que habían votado negativamente unos minutos antes el informe de ponencia, puesto que se trata de representantes que estaban en contra de la ponencia pero que no habían abandonado el recinto⁴⁵, contrariamente a lo que hicieron otros parlamentarios que se retiraron para protestar por el manejo dado por la Mesa Directiva a la votación. Por consiguiente, es claro que la votación del informe de ponencia que se verificó ese día dio el siguiente resultado: 83 votos a favor del informe de ponencia y 48 en contra.

58- En séptimo lugar, la Corte destaca que la decisión de levantar la sesión fue apelada y la sesión fue entonces reestablecida. Esto significa que los controles internos funcionaron inicialmente. Luego de unos minutos, la calma se restableció totalmente, por lo cual no existía ningún impedimento para que el presidente “*cerrara*” entonces la votación y certificara el resultado. Pero se abstuvo de hacerlo, cuando no parecía existir ninguna justificación para no “*cerrar*” la votación y certificarla, pues la sesión había continuado, debido a la apelación, el orden estaba totalmente restablecido y ya había transcurrido todo el tiempo necesario para que cualquier representante que se hubiera retirado del recinto hubiera ya retornado. En efecto, como ya se explicó, al proceder a verificar el quórum, ya habían transcurrido más de 20 minutos desde la apertura formal de la votación. Además, había una solicitud expresa de la Representante Gutiérrez Castañeda de que se verificara el quórum, a fin de permitir la verificación y certificación de la votación. Sin embargo, la Mesa Directiva decidió aplazar la

⁴⁴ La Corte destaca que el voto del representante Alfredo Cuello aparece registrado tanto electrónicamente como manualmente, pero obviamente sólo puede ser contabilizado una vez. La llamada “*anulación*” de ese voto por el secretario consistió simplemente en evitar la doble contabilidad de ese voto.

⁴⁵ Así, una comparación de la lista de votación nominal del informe de ponencia en la página 16 y de la verificación de quórum en la página 19 muestra al menos a los siguientes representantes que aparecen votando positivamente para la verificación del quórum, aun cuando habían votado negativamente la ponencia: Manuel Berrío Torres, Musa Besailed, Arcángel Clavijo, Carlos Quintero, William Ortega, Luis Velasco, Edgar Fandiño, Wellington Ortiz y Freddy Sánchez.

sesión para el día siguiente. La explicación más razonable de esa abstención de la Mesa Directiva de “*cerrar*” y certificar la votación es entonces la tentativa de no reconocer los resultados de dicha votación, porque entendían que ésta no había alcanzado los votos requeridos y que por ende el proyecto se entendía hundido.

59- Los anteriores elementos permiten inferir la existencia, al menos desde la sesión del 29 de noviembre, de una unidad de designio en la acción de la Mesa Directiva y era la siguiente: utilizar todos los mecanismos aparentemente reglamentarios para lograr la aprobación del proyecto de acto legislativo. La Mesa Directiva utilizó entonces indebidamente, en una suerte de desviación de poder, las facultades que le confiere el reglamento para mantener el orden en las sesiones, para evitar el debate y votación del acto legislativo en la sesión del 29 de octubre, y para no reconocer los efectos de la votación del informe de ponencia en la plenaria del 5° de noviembre. Y es que ese 5° de noviembre materialmente la votación se realizó y fue la renuencia de la Mesa Directiva a registrar el resultado la que le llevó primero a dilatar el tiempo de votación y luego a levantar la sesión, aprovechando el desorden que su propio comportamiento había en gran medida generado. Y aunque luego la sesión se reinició, la votación se dio como aplazada para la sesión del día siguiente. Es decir, ni se contabilizaron los votos, ni mucho menos se dio por hundido el proyecto de acto legislativo como consecuencia de la no aprobación, por la mayoría absoluta requerida, del informe de ponencia.

60- A la luz de esa unidad de designio, y teniendo en cuenta las expresiones citadas del Vicepresidente de la Cámara, adquiere un significado particular la decisión aparentemente poco razonable del Presidente de levantar la sesión en la sesión del 5° de noviembre, pues si lo que motivaba el desorden era la falta de cierre de la votación, ¿por qué entonces el Presidente no procedió a cerrarla, si ya había transcurrido un tiempo más que razonable para que hubieran podido votar todos los representantes presentes en el capitolio, incluso aquellos que se habían retirado momentáneamente de la plenaria? Y la respuesta es clara: porque la motivación de los integrantes de la Mesa Directiva no era asegurar el orden de la sesión sino otra distinta: no registrar la votación que había ocurrido, por cuanto tenían la convicción de que ésta implicaba el hundimiento del proyecto.

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que una institución como el levantamiento de la sesión fue aprovechada no como un recurso legítimo para superar una alteración del orden en la Plenaria de esa Corporación, sino como un mecanismo para ignorar los efectos jurídicos y prácticos de una votación que materialmente se había realizado.

61- Es lógico suponer que esa estrategia de la Mesa Directiva de no reconocer los efectos jurídicos y prácticos de la votación que había ocurrido pretendía el siguiente propósito: dar una oportunidad para que, por fuera de los debates en el Congreso, pudiera lograrse una mayoría suficiente para hacer aprobar el proyecto. Y efectivamente ese propósito es concretado con la votación del día siguiente, en donde el informe de ponencia obtiene 104 votos a favor y 32 en contra, frente a los 83 a favor y 48 en contra del día anterior. Ahora bien, la Corte no puede dejar de constatar, por su relevancia constitucional, que un elemento esencial de ese incremento de la mayoría a favor de la ponencia fue el cambio de voto de al menos

14 representantes, que en la sesión del 5° de noviembre se opusieron al informe de ponencia, mientras que en la plenaria del 6° de noviembre votaron a favor de la misma, como se puede constatar con una comparación de los registros de la votación nominal en esas dos sesiones⁴⁶.

62- Conforme a lo anterior, y una vez analizadas las sesiones celebradas por la plenaria de la Cámara de Representantes durante los días 29 de octubre, 4,° 5° y 6° de noviembre de 2003, la Corte concluye que indudablemente existió una irregularidad en el levantamiento de la sesión del 5 de noviembre y en la falta de verificación del resultado de la votación del informe de ponencia que ocurrió ese día. La pregunta que obviamente surge es la siguiente: ¿configura dicha irregularidad un vicio de procedimiento susceptible de provocar la invalidez del acto legislativo No 02 de 2003? Este interrogante es natural pues, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, y en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, no toda irregularidad en el trámite de una ley o de un acto legislativo configura un vicio de procedimiento. Es indispensable que ésta sea de suficiente entidad para que comprometa principios y valores constitucionales, y en especial es necesario que ese defecto de trámite haya tenido consecuencias sobre la formación de la voluntad democrática de las cámaras o haya desconocido el contenido básico institucional diseñado por la Carta⁴⁷.

Entra pues la Corte a valorar jurídicamente el alcance de la irregularidad constatada. Ahora bien, como ese defecto de trámite ocurrió en la votación del informe de ponencia, es natural que esta Corporación comience por examinar la finalidad y el valor de la votación del informe de ponencia dentro del trámite de los actos legislativos.

El significado y el valor de la votación del informe de ponencia en la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

63- El artículo 160 de la Constitución Política consagra, entre otras previsiones, la obligación de que los proyectos de ley y de acto legislativo cuenten con un informe de ponencia, tanto en las comisiones como en las plenarias. En este segundo informe, destinado a las plenarias, esa disposición constitucional establece que el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. La función del informe de ponencia, bajo estos presupuestos, no es otra que permitir que los miembros del pleno de cada célula legislativa conozcan el tema global del proyecto de ley. Al respecto la Corte, en la sentencia C-1079 de 2000, M.P. Jairo Charry Rivas, señaló:

⁴⁶ El registro de la votación manual del informe de ponencia en la sesión del 5 de noviembre aparece en la *Gaceta del Congreso* No 617 del 25 de noviembre de 2003, p 17. El registro de la votación del informe de ponencia en la sesión del 6 de noviembre aparece en la *Gaceta del Congreso* No 663 del 9 de diciembre de 2003, pp 22 y 23. La comparación muestra un cambio de voto negativo a positivo de al menos los siguientes 14 parlamentarios: Octavio Benjumea, Manuel Berrío Torres, Musa Besailed Fallad, Jorge Casabianca, Francisco Córdoba, Luis Jiménez Tamayo, Luis Monsalvo Gnecco, John Velazquez, Edgar Fandiño, Wellington Ortiz, Freddy Sánchez, Gustavo Lanziano y Martha Vergara de Pérez.

⁴⁷ Sobre este principio, ver, entre otras, las sentencias C-737 de 2001, C-872 de 2002 y el auto 170 de 2003

“De ahí pues que el objetivo primordial del informe de ponencia es la presentación analítica formal del tema y no simplemente la manifestación personal de una posición del Congresista, pues aquella exposición, indispensable y válida en una democracia, deberá presentarse a lo largo de las discusiones y debates que la Constitución dispuso para ello. Esto significa que si bien es cierto que el (los) ponente (s) tiene (n) un deber legal y constitucional de presentar su posición frente al tema objeto de estudio, no es menos cierto que la finalidad primordial de las ponencias es la de realizar un examen serio, razonado y detallado del asunto que se somete al trámite legislativo.”

Con base en lo anterior, la Corte concluye que el informe de ponencia es un elemento de suma importancia en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. En efecto, es a través del informe de ponencia que los miembros del pleno de cada célula legislativa conocen el tema global del proyecto y pueden expresar, a través de la aprobación del informe, su acuerdo o desacuerdo con el mismo. En esa medida, la obligatoria presentación de un informe de ponencia desarrolla el principio de publicidad, que es esencial a la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Y es que los debates en el Congreso deben estar precedidos de una presentación pública de las razones que justifican la adopción de una ley o acto legislativo. Por ello en numerosas oportunidades, esta Corte ha resaltado la importancia de la publicación de la exposición de motivos y de los informes de ponencia, como requisito de racionalidad y publicidad de la deliberación y decisión de las cámaras. Así, la sentencia C-1250 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa, precisó que la finalidad de la publicación de la ponencia *“es la de permitir un debate abierto y democrático del proyecto de ley fundado en el conocimiento que garantice una racionalidad mínima en las decisiones”*⁴⁸.

64- De otro lado, conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso, no basta la presentación de un informe de ponencia sino que, al menos en las plenarias, dicho informe debe ser eventualmente debatido y en todo caso votado, antes de que las cámaras puedan entrar en el examen específico del articulado del proyecto.

Así, en el trámite en comisiones, si la proposición con que termina la ponencia es favorable a que la célula aborde el debate del proyecto, entonces, según lo establece el artículo 167 del Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992 *“se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe”*. Por el contrario, si la ponencia *“propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate”*. Esto significa que en el trámite en las comisiones, en los casos en que la ponencia sea favorable, es posible entrar directamente en el debate y en la votación del articulado, sin necesidad de votar previamente el informe de ponencia. Sin embargo, en las plenarias, siempre debe existir votación previa del informe de ponencia antes de entrar en la discusión específica del articulado. Así no sólo lo ha hecho la práctica parlamentaria sino que así lo ordena perentoriamente el artículo 176 del Reglamento del Congreso, que

⁴⁸ En el mismo sentido, ver, entre otras, las sentencias C-760 de 200 y C-551 de 2003

regula específicamente el tema. Dicha norma señala que el ponente debe presentar el informe a la plenaria, explicando “*en forma suscinta la significación y alcance del proyecto*” y luego “*podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho*”. A reglón seguido, la norma prevé los efectos de la aprobación del informe, al señalar que si “*la proposición con que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o un miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos.*”

Esta norma ordena entonces que el informe de ponencia sea aprobado, como requisito previo para discutir y votar el articulado. En efecto, este artículo prescribe un regla de naturaleza condicional, según la cual, en caso que se apruebe la proposición con que termina el informe de ponencia, procederá la discusión del articulado del proyecto, bien en bloque o bien separadamente, si así lo solicita uno de los miembros de la cámara correspondiente. Así las cosas, el efecto jurídico de la aprobación del informe de ponencia no es otro que permitir que el trámite legislativo prosiga con su siguiente etapa, esto es, la discusión del articulado previa a su votación. *Contrario sensu*, la falta de aprobación del informe ocasiona, indefectiblemente, que no pueda continuarse con dicho trámite.

Este artículo también prevé un debate general en torno al informe de ponencia, previo a su votación, puesto que indica que, presentada la ponencia, podrán tomar la palabra los congresistas y los ministros, obviamente para señalar sus posiciones frente al contenido general del proyecto, no frente a artículos determinados, puesto que dicha discusión se hace posteriormente.

65- Conforme a lo anterior, el Reglamento del Congreso, en desarrollo del artículo 160 de la Carta, y con el fin de racionalizar los debates en las plenarias de las cámaras, establece dos momentos distintos y claramente separados de la deliberación y votación en esas asambleas. En una primera fase, las plenarias abordan el debate general del contenido y de las orientaciones básicas del proyecto de ley o acto legislativo, y deben entonces manifestar su conformidad o rechazo con dicha orientación general; por consiguiente, únicamente si la plenaria manifiesta su acuerdo con la orientación general del proyecto, pueden entrar en la segunda fase, que es la discusión y votación específicas del articulado del proyecto.

66- La previsión de dos fases de discusión –general y específica- en el proceso legislativo dista de ser una regulación extravagante del constitucionalismo colombiano, pues no sólo existen muchos ejemplos semejantes en el derecho comparado sino que, además, tiene una finalidad clara de economía y racionalización de la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

Así, los casos francés y belga, entre otros, muestran la existencia de momentos distintos de discusión y votación, de índole general para el proyecto y específica

para su articulado. Esto, obviamente, con las particularidades propias de cada legislación nacional.⁴⁹

67- Estos ejemplos de derecho comparado muestran que la regulación colombiana acerca del informe de ponencia dista de ser estrambótica o irracional. Por el contrario, la exigencia constitucional de que exista un informe de ponencia y de que éste sea votado favorablemente por la plenaria, antes de que sea posible entrar en la discusión y voto del articulado específico, es una garantía que la Carta y el Reglamento del Congreso establecen para lograr una mayor economía y racionalidad de la deliberación y formación de la voluntad democrática de las cámaras. En efecto, la discusión de la ponencia permite que las comisiones y las plenarias analicen el sentido básico de un proyecto y sus propósitos, y de esa manera puedan debatir, en forma general, la conveniencia y la oportunidad de adoptar globalmente ese proyecto. Posteriormente, la votación de la proposición final con que termina la ponencia permite que las comisiones, en ciertos casos, y las plenarias, en todos los casos, manifiesten su aprobación o rechazo a esa orientación global del proyecto. En cierto sentido, esa aprobación del informe de ponencia es una forma de asentimiento al proyecto como un todo, lo cual es una exigencia razonable, por cuanto un proyecto no es una reunión desordenada de artículos sino que es una totalidad, que tiene una orientación política y normativa definida.

68- Es obvio que esa aprobación del proyecto como un todo, que las cámaras realizan al aprobar el informe de ponencia, no es más que inicial, o si se quiere, *prima facie*, y no debe ser confundida con la aprobación final que realizan del mismo, una vez debatido y votado favorablemente el articulado, conforme al artículo 115 del Reglamento del Congreso⁵⁰.

Igualmente es claro que esa división entre la discusión general del proyecto y la discusión específica del articulado no implica que existan dos debates del mismo proyecto en la plenaria puesto que la Carta no dispone que un acto legislativo requiera más de ocho debates. Simplemente lo que sucede es que el Reglamento

⁴⁹ Por ejemplo, la formación de las leyes en Francia distingue claramente en el trámite en plenarias dos momentos: la “*discusión general*” y la “*discusión detallada*”⁴⁹. La primera fase permite un debate general del texto y de su orientación, sin que haya un análisis del contenido concreto de los artículos propuestos, mientras que en la segunda fase, las fuerzas políticas discuten específicamente cada artículo. Para el caso del derecho belga, no sólo se diferencia entre la discusión general de la orientación del proyecto y el debate específico del articulado sino que, además, se exige que tanto la comisión como la plenaria no sólo aprueben el articulado sino que además deben aprobar también el proyecto en su conjunto. Esta exigencia es tan estricta que incluso un proyecto que tenga un solo artículo debe ser discutido y votado dos veces, pues no sólo debe aprobarse la disposición sino también el proyecto en su conjunto. Sobre el particular ver, Jean-Pierre Bonhoure et al. *Les principales étapes de la procédure législative* en el portal de la Asamblea Nacional de ese país, específicamente en www.assemblee-nationale.fr/connaissance/collection/5.asp. Igualmente, Michel Leroy. «*L'élaboration des lois et le contrôle de leur légalité*». Tomado del portal del Consejo de Europa, específicamente en www.coe.int/T/F/affaires_juridiques/

⁵⁰ Dice este artículo, en lo pertinente:

“Aprobado el articulado de un proyecto, el Presidente dispondrá que el Secretario dé lectura al título del proyecto, y preguntará seguidamente:

“¿Aprueban los miembros de la Comisión (o Corporación, si se trata en sesión plenaria) el título leído?”

A la respuesta afirmativa, el Presidente expresará:

“¿Quiéren los Senadores (o Representantes) presentes que el proyecto de ley (o de reforma constitucional) aprobado sea ley de la República (o acto legislativo)?”.

del Congreso, en desarrollo de la Constitución ha distinguido dos fases dentro del debate en cada plenaria: (i) la discusión y votación general del proyecto como un todo y (ii) la discusión y votación específicas del articulado individual.

69- Con todo, en el trámite en las plenarias, es claro que únicamente si las cámaras aprueban el informe de ponencia, pueden entonces entrar a debatir y discutir el articulado individualmente. Y esa distinción es perfectamente lógica, en términos de economía y racionalización de la actividad legislativa, ya que no tiene mucho sentido que si una cámara, después de haber deliberado y discutido la ponencia, no manifiesta su acuerdo con la orientación general del proyecto, deba entrar de todos modos a discutir y votar el articulado, que lo único que hace es concretar dicha orientación general. Y la razón es obvia: si un parlamentario se opone a todo un proyecto, es en el fondo porque no le ve ningún punto oportuno, por lo que no es de esperarse que dicho congresista vote favorablemente el articulado. Por el contrario, si el parlamentario tiene discrepancias frente a algunos artículos, pero manifiesta su acuerdo frente a otras disposiciones y frente a la orientación general del proyecto, lo razonable es que vote favorablemente el informe de ponencia y se oponga a algunos artículos en particular. Esto explica que en la práctica parlamentaria, el informe de ponencia obtenga usualmente una mayoría más clara que cualquiera de los artículos individuales que componen el proyecto, y por ello es razonable que la Carta y el Reglamento del Congreso exijan que las cámaras voten favorablemente la ponencia, antes de entrar a discutir y votar el articulado individualmente.

70- Conforme a lo anterior, la votación favorable del informe de ponencia por la plenaria es una aprobación *prima facie* del proyecto como un todo, que constituye un requisito previo para la discusión y votación del articulado. Este paso, que cierra la fase de “*debate general*” del proyecto y permite entrar en el “*debate específico*” del articulado, tiene una finalidad constitucionalmente clara: no sólo racionaliza la formación de la voluntad democrática de las cámaras sino que, además, introduce un principio de economía en la actividad legislativa, pues evita el desperdicio de esfuerzos en la discusión y votación de un articulado, que no tiene la posibilidad de ser aprobado, ya que el proyecto en general no cuenta con las mayorías constitucionalmente requeridas.

71- Podría objetarse a la anterior tesis que ella inhibe la deliberación de las cámaras, por cuanto el informe de ponencia tendría que ser votado favorablemente para que las cámaras pudieran entrar a discutir el proyecto, y que eso sería contrario a la Carta, que favorece la deliberación, y por ello establece exigencias menores para deliberar que para decidir.

La Corte considera que ese reparo, a pesar de que se funda parcialmente en una premisa cierta, no es de recibo, ya que confunde la discusión de la ponencia con la votación de la proposición con que ésta termina, y por ende ignora que la votación del informe de ponencia es una decisión de la plenaria de aprobar, *prima facie*, el proyecto como un todo.

Así, es cierto que la Carta promueve la deliberación y por ello, por ejemplo, el quórum para deliberar es menor que el quórum decisorio (CP art. 145). Pero eso no

afecta la argumentación desarrollada en los fundamentos anteriores de esta sentencia, por la sencilla razón de que la votación favorable del informe de ponencia no es un requisito para que la Cámara pueda deliberar acerca de la orientación del proyecto, por cuanto para dicha discusión basta la presentación del informe y que exista el quórum constitucionalmente exigido para deliberar. La votación del informe de ponencia es un paso posterior de la discusión de la orientación general del proyecto por la plenaria, tal y como sucedió en el presente caso. En efecto, como ya se relató en esta sentencia, el coordinador de ponentes, el representante Zamir Silva Amín, explicó la ponencia y la orientación general del proyecto de acto legislativo en la sesión del 4º de noviembre de 2003, y luego ese mismo día, la plenaria debatió ese informe, pues intervinieron numerosos congresistas a favor y en contra⁵¹. En cambio, las votaciones de esa ponencia se realizaron en las sesiones del 5º y 6º de noviembre, tal y como ha sido ampliamente explicado en esta sentencia, lo cual muestra que la votación es una decisión de las cámaras, para aprobar o rechazar la orientación general del proyecto, y que, por el contrario, la deliberación general en torno a la ponencia y al sentido básico del proyecto no requiere ninguna decisión previa, sino únicamente que la ponencia haya sido presentada y que exista el quórum deliberatorio.

72- Ahora bien, lo que sucedió en esa sesión no fue excepcional pues es práctica corriente de las plenarios del Congreso colombiano someter a debate la moción favorable con que termina el informe de ponencia y que esa discusión sea amplia y profunda, antes de que las cámaras procedan a votar la moción y entren en la discusión y votación específicas del articulado. Los ejemplos son innumerables, por lo cual basta señalar algunos casos. Así, en la sesión del 22 de noviembre de 2001, fue presentado el informe de ponencia del Proyecto No 130 de 2001 sobre seguridad social de los taxistas, que fue ampliamente debatido y sólo después de esa discusión, la plenaria aprobó la ponencia y entró a discutir y votar el articulado específico⁵², trámite que se prolongó hasta la sesión siguiente. Igualmente, en esa misma sesión, fue presentado el informe de ponencia del proyecto de ley 59 de 2000 Cámara, que es aprobado sólo después de un largo y amplio debate⁵³. Un ejemplo significativo es la ley que convocó al referendo del año pasado, cuyo trámite fue ampliamente estudiado por esta Corte⁵⁴. En esa ocasión, el informe de ponencia a la plenaria de la Cámara fue presentado el 28 de octubre de 2002, pero las discusiones de dicho informe, y de la orientación general del proyecto no lograron agotarse en esa sesión, ni en la del día siguiente del 29 de octubre, por lo que dicho informe fue votado únicamente en la sesión del 30 de octubre, y sólo entonces esa plenaria entró a discutir y votar los artículos individuales⁵⁵.

Efectos jurídicos y prácticos de la falta de aprobación del informe de ponencia: el hundimiento o archivo del proyecto.

⁵¹ Ver *Gaceta del Congreso* No 612 del 24 de noviembre de 2003, pp 15 y ss

⁵² Ver *Gaceta del Congreso* No 27 de 2002, p 17 (lectura de la proposición final de la ponencia) y p 22 (votación de dicha proposición)

⁵³ Ver *Ibidem*, p 7 (lectura de la proposición final de la ponencia) y p 15 (votación de dicha proposición).

⁵⁴ Ver Sentencia C-551 de 2003. MP Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁵ Ver *Gaceta del Congreso* No 34 de 2003, p 11 en donde aparece la lectura de la proposición final de la ponencia y *Gaceta del Congreso* No 36 de 2003, p 15, en donde figura la votación de dicha proposición.

73- La relevancia de la aprobación del informe de ponencia en la formación de la voluntad democrática del Congreso encuentra justificación adicional en los efectos que origina en el trámite de las leyes y de los actos legislativos. Como ya se explicó, el voto favorable de la ponencia cierra la fase de debate general del proyecto y es un requisito ineludible para que las plenarias aborden el debate y la votación específica del articulado. Con todo, un interrogante subsiste, por cuanto el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, antes reseñado, que regula los efectos de la aprobación del informe de ponencia, no establece expresamente el procedimiento aplicable en el evento de que no se obtenga la mayoría necesaria para aprobar el informe de ponencia, fuera de señalar que no puede seguirse con el debate específico del articulado. Esto suscita un problema jurídico, que tiene obvia relevancia en el presente caso, y es el siguiente: ¿cuál es el efecto de una votación de un informe de ponencia, que no alcanza la mayoría necesaria para ser aprobado, pero que tampoco obtiene una votación mayoritaria en contra? Es claro que en ese caso, las cámaras no pueden entrar a discutir y votar el articulado, puesto que no ha sido cumplido un paso previo necesario. Pero ¿debe entenderse negado o archivado el proyecto? Entra la Corte a examinar ese punto.

74- Es claro que la falta de aprobación del informe de ponencia no implica que el proyecto haya sido expresamente “*negado*”, puesto que no obtuvo una decisión en contra. Tampoco puede entenderse que la falta de aprobación conduzca automáticamente al “*archivo*” del proyecto, en los términos del Reglamento del Congreso, en la medida en que las causas del archivo están expresamente señaladas en esa normatividad y, entre ellas no está dispuesta esta circunstancia. En efecto, la Ley 5ª de 1992 prevé seis casos de archivo de un proyecto pero ninguno de ellos hace referencia al hecho de que el informe de ponencia no alcance la mayoría requerida⁵⁶. Sin embargo, conforme al artículo 176 del Reglamento del Congreso y al análisis adelantado en los fundamentos anteriores de esta sentencia, es indudable que la falta de aprobación del informe de ponencia tiene al menos un efecto jurídico, y es la imposibilidad de continuar con el trámite del proyecto, pues no sólo así lo precisa esa norma reglamentaria sino que, además, sería irrazonable y contrario al principio de consecutividad y a los propósitos del artículo 176 del Reglamento del Congreso, que sin cumplirse ese requisito básico, el trámite del proyecto continúe con el debate y aprobación del articulado.

75. La costumbre parlamentaria ha enfrentado ese vacío del Reglamento del Congreso de la siguiente manera: ha entendido que la falta de aprobación del informe de ponencia conduce al llamado “*hundimiento*” del proyecto, que algunos congresistas asimilan al “*archivo*” del mismo. En la práctica, el archivo y el hundimiento tienen un significado muy semejante, pues ambos implican que el proyecto no puede seguir siendo tramitado.

⁵⁶ Los casos expresos de archivo previstos por Ley 5ª de 1992 son: (i) cuando una cámaras insiste frente a las objeciones del gobierno pero la otra las encuentra fundadas (art. 200); (ii) cuando la Corte Constitucional, frente a una objeciones presidenciales, declara inexecutable el proyecto (art. 199); (iii) cuando un proyecto es apelado, y la Plenaria niega la apelación (art. 166); (iv) Cuando el pleno aprueba una enmienda total al proyecto, y da traslado a la comisión para que ésta lo acoja en primer debate, pero la comisión lo rechaza; (v) cuando la ponencia propone archivar el proyecto y esa proposición es aprobada (art. 157); y finalmente (vi) cuando un proyecto es votado negativamente en una de las plenarias (art. 184)

76- Los propios debates del presente acto legislativo ilustran esa costumbre parlamentaria. Así, en la sesión del 5° de noviembre de 2003, el Vicepresidente Torres, al constatar que la votación no alcanzaba la mayoría requerida, le dice al presidente que no cierre la votación, porque, de hacerlo, el proyecto “*se hunde*”. Luego, en su intervención, el representante Vives argumenta que el proyecto se entiende archivado, por cuanto no obtuvo la mayoría requerida. En la sesión del día siguiente, varios representantes consideran también que el día anterior el proyecto se había hundido, en la terminología de algunos, o había sido archivado, en las palabras de otros⁵⁷, precisamente porque no había logrado la mayoría requerida. Quienes se opusieron a esa tesis, en ningún momento cuestionaron su premisa, esto es, que si la votación del informe de ponencia no alcanza la mayoría requerida, entonces el proyecto se entiende hundido o archivado; su diferencia de criterio derivaba de que algunos consideraban que no había habido votación el 5° de noviembre, debido al levantamiento de la sesión⁵⁸, mientras que otros argumentaban que el informe había sido aprobado, pues la mayoría requerida era simple y no absoluta⁵⁹. Pero todos los representantes compartían una convicción, que refleja una práctica parlamentaria reiterada, y era la siguiente: si la votación del informe de ponencia no alcanza la mayoría requerida, entonces el proyecto no puede continuar su trámite, por cuanto se entiende “*hundido*” o “*archivado*”.

77- Conforme a esa costumbre parlamentaria, es claro que la no aprobación de un informe de ponencia acarrea el “*hundimiento*” del proyecto, que en la práctica equivale a su archivo, pues se entiende que el trámite del mismo queda interrumpido. La pregunta obvia que surge es si esa costumbre parlamentaria armoniza o no con las disposiciones constitucionales y reglamentarias al respecto, puesto que expresamente la Ley 5ª de 1992 no prevé que las prácticas parlamentarias puedan ser fuente de derecho, y menos que ellas puedan contradecir el Reglamento o la Constitución. En efecto, el artículo 3° de ese cuerpo normativo establece que si en el Reglamento no se encuentra disposición aplicable al caso, entonces “*se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional.*” Nótese que esa norma, que define las fuentes del derecho parlamentario colombiano, no menciona explícitamente la costumbre parlamentaria.

78- Con todo, en el presente caso, no es necesario que la Corte entre a determinar el valor jurídico de la costumbre parlamentaria como fuente de derecho, por cuanto lo cierto es que frente al tema de la falta de aprobación del informe de ponencia en plenaria, dicha costumbre es válida, por cuanto representa una interpretación totalmente razonable de las normas reglamentarias, como se explicará brevemente.

Así, ante la necesidad de otorgar fuerza normativa a las previsiones del citado artículo 176, la costumbre parlamentaria ha otorgado un efecto práctico a la falta

⁵⁷ Ver al respecto, en la *Gaceta del Congreso* No 663 de 2003, las intervenciones en la sesión del 6ª de Noviembre de los representantes María Isabel Urrutia (p 15), Wilson Borja (p 18), José Joaquín Vives (p 20)

⁵⁸ Ver al respecto, en la *Gaceta del Congreso* No 663 de 2003, las intervenciones en la sesión del 6ª de Noviembre de los representantes Telésfora Pedraza (p 16) y Javier Ramiro Devia (p 20).

⁵⁹ Tal fue la tesis defendida por el representante Manuel Mesías Enríquez Rosero en la sesión del 5° de noviembre. Ver *Gaceta del Congreso*. No 617 de 2003, pp 22 y 23. Para este congresista, el informe de ponencia sólo requiere mayoría simple, pues la mayoría absoluta es para el voto del articulado, por lo que la ponencia había sido aprobada y la Cámara debía entrar a discutir y votar el articulado.

de aprobación del informe de ponencia: el hundimiento del mismo. Este efecto práctico de hundimiento encuentra sustento normativo suficiente, habida cuenta que, como se tuvo oportunidad de señalar, el voto favorable del informe de ponencia es un presupuesto necesario para que la plenaria pueda entrar a discutir el articulado. Por consiguiente, si ese presupuesto no se cumple, es razonable que la plenaria se abstenga de continuar el trámite del proyecto y entienda que éste se hundió.

79- Podría objetarse a esa costumbre parlamentaria que la figura del hundimiento no existe en la Ley 5ª de 1992 y que en la práctica ésta equivale al archivo del proyecto, con lo cual las cámaras estarían archivando proyectos por fuera de las hipótesis previstas en el Reglamento del Congreso.

Ese reparo parte de una premisa que es en parte válida, pues en estricto rigor, pueden presentarse tres hipótesis distintas: (i) que el informe de ponencia no obtenga la mayoría requerida, o (ii) que dicho informe obtenga mayoría negativa, o (iii) que sea aprobada una proposición de archivo del proyecto. En las hipótesis (ii) y (iii), conforme a los artículos 157 y 184 del Reglamento, el proyecto debe ser archivado, y es natural que así sea, pues existe una mayoría en su contra. Por el contrario, en la primera hipótesis, el proyecto no cuenta con la mayoría necesaria para continuar su trámite, pero tampoco ha sido negado, por lo cual surge la siguiente duda: ¿por qué atribuirle a esa situación, en donde no es claro que exista una mayoría en contra del proyecto, el mismo efecto que en aquellos casos en donde la voluntad mayoritaria claramente se opone al proyecto? Y efectivamente, la Corte considera que el Reglamento del Congreso podría regular en forma diversa esa hipótesis, atribuyendo un efecto a la falta de aprobación del informe de ponencia que sea distinto al archivo del proyecto. Así, (i) frente a la imposibilidad de continuar con el debate y la aprobación del articulado, derivada de la falta de aprobación del informe de ponencia, pero (ii) frente a la improcedencia del archivo del proyecto, al no haber sido rechazado por la mayoría de la plenaria, el Reglamento del Congreso podría estipular que en esos casos fuera presentado y debatido un nuevo informe de ponencia, que pudiera entonces ser nuevamente votado por la plenaria. Esta eventual regulación resultaría acorde con la protección del principio de consecutividad y el respeto a la voluntad democrática de las cámaras, pues la posibilidad de que los ponentes del proyecto del acto legislativo presenten un nuevo informe, que sea nuevamente debatido y sujeto a aprobación, permite que el proceso legislativo no se vea truncado por la falta de votos necesarios para la aprobación del informe de ponencia, cuando tampoco existe claramente una mayoría en contra de la iniciativa, que es el caso que justifica plenamente el archivo del proyecto.

Sin embargo, lo cierto es que en este momento, el Reglamento del Congreso no establece una regulación específica de qué deben hacer las cámaras frente a la falta de mayoría necesaria para aprobar el informe de ponencia, fuera de señalar que el trámite no puede continuar. De otro lado, dicho reglamento tampoco prevé, salvo los casos de empate (Ley 5ª de 1992, art 135), la posibilidad de repetir una votación sobre un mismo punto. Por ende, en esas circunstancias, y teniendo en cuenta que conforme a la Ley 5ª de 1992, (i) la falta de aprobación de la ponencia impide continuar el trámite pero (ii) no es posible repetir una votación sobre un

mismo punto, entonces, mientras el Reglamento del Congreso no sea completado en este punto, la solución dada por la práctica parlamentaria a la votación del informe que no alcanza la mayoría requerida es razonable y perfectamente jurídica: el proyecto se entiende “hundido”, esto es, jurídicamente archivado.

Votación de informe de ponencia y aprobación de actos legislativos.

80. Una conclusión surge del análisis precedente. En el segundo debate en las plenarias, la votación favorable del informe de ponencia es una forma de aprobación *prima facie* del proyecto como un todo, que cierra la fase de debate general y representa por ello un requisito necesario para que la cámara respectiva pueda entrar a debatir y votar específicamente el articulado del proyecto. Por consiguiente, mientras el Reglamento del Congreso no regule específicamente el tema, si la ponencia no obtiene la mayoría requerida, entonces el proyecto debe entenderse “hundido” o “archivado”. La pregunta que surge para efectos del presente proceso de constitucionalidad es entonces la siguiente: ¿la aprobación del informe de ponencia en las plenarias es también uno de los requisitos exigibles dentro del trámite de los actos legislativos y, por tanto, las disposiciones que regulan esta materia hacen parte del parámetro normativo aplicable al control de constitucionalidad de esta clase de actos reformativos de la Constitución?

81- Tal y como ya se había indicado anteriormente, la respuesta al anterior interrogante es afirmativa. Una irregularidad en la presentación o aprobación de dicho informe, ya sea en las comisiones, o ya sea en las plenarias, puede constituir un vicio de procedimiento en la formación de un acto legislativo, que puede ocasionar su inexecuibilidad, no sólo porque expresamente la Carta y el Reglamento del Congreso prevén que todo acto legislativo tenga su respectivo informe de ponencia (CP art. 160 y Ley 5ª de 1992 arts 156 y ss y 174 y ss), y que el Reglamento del Congreso ordena su aprobación en la plenarias (Ley 5ª de 1992, art 176) sino, además, por cuanto, como se ha explicado, la aprobación de dicho informe representa un paso necesario en la formación de la voluntad democrática de las cámaras. En efecto, como se señaló, la aprobación del informe de ponencia es el vehículo idóneo para que los miembros del Congreso expresen su conformidad con la orientación general del proyecto de que da cuenta dicho informe. Esta decisión tiene profundas implicaciones, en la medida en que representa una forma de aprobación *prima facie* del proyecto como un todo y constituye un presupuesto necesario para debatir y aprobar específicamente el articulado del proyecto y, por tanto, constituye un paso ineludible en el desarrollo de la actividad de las cámaras. En tal sentido, la aprobación del informe de ponencia, al consistir en un requisito básico para la formación de la voluntad democrática de las cámaras, es una de las normas exigibles para el debido trámite de los actos legislativos y su inobservancia hace parte de aquellos vicios de procedimiento objeto de control judicial por parte de esta Corporación.

82- Con todo, podría objetarse que en los casos de actos legislativos la aprobación del informe de ponencia no es necesaria, por cuanto dichos proyectos no deben referirse a un mismo tema, como esta Corte lo ha reconocido anteriormente, por lo que no es procedente la aprobación del proyecto como un todo y de su orientación general antes de entrar a debatir el articulado.

83- La Corte considera que el anterior reparo no es admisible porque, aunque parte de una premisa cierta, extrae conclusiones indebidas, en la medida en que deja de lado otras premisas necesarias a este razonamiento. Así, es cierto, como lo señaló la sentencia C-222 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo, Fundamento 3º, que la regla de unidad de materia (CP art. 158) adquiere una connotación especial en los actos legislativos, puesto que la materia en estos casos “*está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva.*” Por ello, un acto legislativo puede referirse a distintos temas de la Carta, y en ese sentido puede ser multitemático, como también puede serlo la ley que convoca a un referendo. Igualmente es cierto que, como esa misma sentencia lo indicó, está excluida la votación en bloque de un Acto Legislativo compuesto por varios artículos. Sin embargo, no por ello puede concluirse que la Constitución y el Reglamento del Congreso excluyen a los actos legislativos de la exigencia de votar el informe de ponencia, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, por cuanto, a pesar de su diversidad temática, es natural que un acto legislativo esté animado por un propósito determinado, y por ello es precisamente presentado por sus promotores como un proyecto común. Esto es aún más claro en el presente caso, en donde explícitamente el título del acto legislativo hace explícito dicho objetivo, al señalar que la finalidad de las reformas es “*enfrentar el terrorismo*”. Por ende, como los actos legislativos, a pesar de su diversidad, guardan un propósito global, es natural que la Carta y el Reglamento del Congreso impongan a las plenarias el deber de votar previamente el informe de ponencia, antes de abordar el examen del articulado.

84- De otro lado, las normas que regulan el informe de ponencia, su contenido, su aprobación y sus efectos, no establecen que éstas únicamente se aplican a los proyectos de ley. Por el contrario, explícitamente, la Carta señala literalmente que todo acto legislativo debe tener el correspondiente informe pues el artículo 160 establece que esa exigencia se aplica a “*todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo*”. Por su parte, el artículo 227 del Reglamento del Congreso señala que las normas que regulan “*el proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.*” Es obvio entonces que las reglas sobre contenido y aprobación del informe de ponencia establecidas en esa ley orgánica distan de tener incompatibilidad con la Carta, por lo que tienen plena aplicación en el proceso de aprobación de los actos legislativos.

85- Por todo lo anterior, es evidente que la aprobación de un acto legislativo en las plenarias incluye la correspondiente aprobación de los informes de ponencia. Esto es tan claro, que la costumbre parlamentaria es unánime en ese aspecto. Los ejemplos son numerosos⁶⁰, pero un caso interesante es el proyecto No 168 de 2001 Cámara, que contenía un artículo único, pues se trataba de adicionar el artículo 180

⁶⁰ Ver, entre muchos otros, ver por ejemplo el debate y la aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en primera vuelta, del Acto Legislativo No 091 de 2001, en donde primero se presenta el informe de ponencia, es debatido, luego es votado, y sólo entonces entra la Cámara a estudiar y votar el articulado. Ver *Gaceta del Congreso* No 25 de 2002, pp 9 y ss.

de la Carta. A pesar de tener una sola disposición, la Plenaria de la Cámara consideró que era necesario debatir y votar primero el informe de ponencia, antes de abordar el artículo único. Por ello, la ponencia fue presentada, fue ampliamente debatida y votada favorablemente, con la mayoría requerida, y sólo entonces procedió la cámara a examinar y votar el artículo único⁶¹.

Igualmente, en anteriores oportunidades, esta Corte ya había señalado claramente que las irregularidades de los informes de ponencia y de su votación podían representar vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos susceptibles de provocar su inexecutableidad. Por ejemplo, la sentencia C-543 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz, Fundamento 4.1.3., indicó que la vulneración del artículo 175 del Reglamento del Congreso y del artículo 160 de la Carta, que definen el contenido que debe tener el informe de ponencia ante las plenarios, podía provocar la inconstitucionalidad de un acto legislativo. Dijo expresamente esa sentencia que ese mandato constitucional y, por ende, el del Reglamento del Congreso, eran “*aplicables a los Actos Legislativos*” ya que “*la obligación que se consagra en el canon constitucional citado emana del principio de publicidad y tiene como propósito fundamental permitir a todos los miembros del Congreso conocer las distintas propuestas o iniciativas presentadas, y el motivo por el cual algunas de ellas han sido rechazadas, permitiendo de esta manera una participación más activa e integral en el desarrollo del proceso legislativo.*”

86- El análisis anterior permite entonces concluir que una irregularidad en la votación del informe de ponencia puede constituir un vicio de procedimiento susceptible de provocar la inexecutableidad de un acto legislativo, puesto que la aprobación de dicho informe es un requisito necesario para la formación de la voluntad democrática de las cámaras en las plenarios. Ahora bien, el artículo 375 superior establece que el proyecto de acto legislativo debe ser “*aprobado*” en dos períodos consecutivos, por lo que las irregularidades en la aprobación de esas normas pueden representar un vicio en la formación de ese acto, susceptible de provocar su inexecutableidad (CP art. 379). Por consiguiente, en la medida en que el voto favorable del informe de ponencia es un paso ineludible para la aprobación de un acto legislativo, es obvio que un defecto en la votación de dicho informe puede vulnerar uno de los requisitos establecidos en el Título XIII de la Carta para el trámite y aprobación de los actos legislativos, por lo que puede provocar la inexecutableidad del acto legislativo.

El requisito de la mayoría absoluta para la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta de los actos legislativos.

87- Solucionado el interrogante sobre las consecuencias de la falta de aprobación del informe de ponencia dentro del trámite de los proyectos de acto legislativo, asume la Corte el siguiente problema jurídico: ¿Qué clase de mayoría se requiere para aprobar un informe de ponencia dentro del trámite en segunda vuelta de un proyecto de acto legislativo? Ese tema es de ineludible discusión, por cuanto, en cierta medida, los actores consideran que el vicio consistió en que la votación del informe de ponencia no obtuvo la mayoría requerida, mientras que esa tesis fue

⁶¹ Ver *Gaceta del Congreso* No 38 de 2002, p 6 (lectura de la proposición final de la ponencia), p 8 (votación favorable de dicha proposición) y sólo entonces se entra a votar el artículo único.

objetada por algunos parlamentarios, que consideran que dicho informe puede ser aprobado por mayoría simple⁶². Además, varios magistrados de esa Corte consideraron en los debates en la Sala Plena que dicho informe requería únicamente mayoría simple. Entra pues la Corte a examinar ese punto.

88- El inciso segundo del artículo 375 de la Constitución establece, a propósito de los requisitos para la aprobación de proyectos de acto legislativo, que “*el trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos*” y que en “*el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara*”. A su vez, existe una regla general, dispuesta en el artículo 146 de la Carta, según la cual “*en el Congreso pleno, en las cámaras y en comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial*”. Conforme a lo anterior, es claro que la Constitución establece una regla general, que es que las cámaras adoptan sus decisiones por mayoría simple. Pero igualmente es claro que una de las excepciones a esa regla general es el trámite del proyecto de acto legislativo en segunda vuelta, pues el artículo 375 preceptúa que su aprobación requiere de mayoría absoluta. El punto esencial de discusión es entonces si la aprobación del informe de ponencia en plenaria en segunda vuelta se encuentra o no cubierta por la excepción del artículo 375 superior, caso en el cual requeriría mayoría absoluta, o si se rige por la regla general del artículo 146 de la Carta, caso en el cual bastaría la mayoría simple.

89- Según una primera interpretación, la aprobación de un informe de ponencia durante la segunda vuelta del trámite de un proyecto de acto legislativo requiere mayoría simple y no absoluta. El argumento esencial que sustenta esa tesis es el siguiente: la regla general, de acuerdo con el artículo 146 Superior, reiterado por el artículo 118 del Reglamento del Congreso, es la mayoría simple y sólo admite excepciones a condición de que estén “*expresamente*” consagradas en la Constitución. Ahora bien, según esta hermenéutica, no se encuentra en la Carta ninguna norma que expresamente estipule que la aprobación del informe de ponencia durante la segunda vuelta de un acto legislativo esté sometida a la regla de mayoría absoluta, por cuanto el artículo 375 hace referencia, expresa y literalmente, a la aprobación del proyecto, que es el articulado, pero no a la aprobación del informe de ponencia. Según esta visión, una cosa es el proyecto, que es el conjunto de artículos, y otra es la ponencia, que son los argumentos a favor del proyecto. Por lo tanto, según esta argumentación, al ser las excepciones de interpretación estricta y ante la ausencia de regla constitucional expresa que prescriba la obligación de contar con mayoría absoluta para la aprobación del informe de ponencia, una conclusión se impone: este paso se rige por la regla general de decisión en las cámaras, que es la mayoría simple.

90- Fuera de los anteriores criterios literales y lógicos, esta tesis invoca en su favor también argumentos de precedentes, de costumbre parlamentaria y criterios sistemáticos y finalísticos.

⁶² Ver la intervención ya referida del representante Manuel Mesías Enríquez Rosero en la sesión del 5° de noviembre. Ver *Gaceta del Congreso*. No 617 de 2003, pp 22 y 23.

Así, desde el punto de vista de los precedentes, esta visión argumenta que la Corte habría señalado, en varios casos, no sólo que las reglas sobre mayorías calificadas son excepciones de interpretación estricta⁶³ sino que incluso habría indicado expresamente que cuando la Carta exige mayoría absoluta para aprobar el proyecto, en todo caso la ponencia puede ser aprobada por mayoría simple. Algunos magistrados citaron a favor de esta tesis las sentencias C-055 de 1995 y C-140 de 1998 de esta Corporación. Además, según esta interpretación, no existe ningún caso en donde la Corte haya señalado que la votación de la ponencia necesite mayoría absoluta, incluso cuando se trata del trámite de proyectos que requieren dicha mayoría, por lo cual habría una suerte de línea jurisprudencial consolidada, según la cual, la votación de la ponencia en ningún caso precisa de mayoría absoluta.

De otro lado, según esta visión, no existe ninguna costumbre parlamentaria consolidada, según la cual, la votación de estos informes deba hacerse por mayoría absoluta en el trámite de actos legislativos en segunda vuelta.

Finalmente, desde el punto de vista sistemático y finalístico, esta tesis considera que la exigencia de mayoría absoluta para la aprobación del informe de ponencia es contraria al principio deliberativo, que la Carta propugna, puesto que la votación del informe de ponencia sería únicamente un requisito para abrir el debate, esto es para entrar a deliberar el proyecto, por lo cual es posible que la ponencia no cuente con la mayoría absoluta, pero que después de la deliberación, muchos de los artículos logren dicha mayoría, precisamente, entre otras cosas, por cuanto el debate puede permitir que ciertos parlamentarios modifiquen su posición. La exigencia de una mayoría absoluta para la aprobación del informe de ponencia sería entonces contraria a la promoción de la deliberación en las cámaras. En efecto, la necesidad de contar con una mayoría absoluta en este caso impondría condiciones más gravosas para continuar el trámite en la instancia de debate y votación del articulado del proyecto de acto legislativo.

91- La Corte considera que, a pesar de su aparente solidez, la tesis precedente, que sostiene que la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta de los actos legislativos no requiere mayoría absoluta, es inaceptable. Como se verá, dicha interpretación se funda parcialmente en premisas válidas, pero es equivocada, por cuanto no logra comprender la verdadera naturaleza jurídica de la aprobación del informe de ponencia y su importancia en la formación de la voluntad democrática de las cámaras, con lo cual interpreta indebidamente el alcance del artículo 375 superior, según el cual, la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta “*requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara*”. Además dicha hermenéutica no sólo desconoce ciertas prácticas parlamentarias sino que, además, deja de lado claros precedentes de la Corte en la materia y atribuye un significado inadecuado a otras decisiones de esta Corporación en este tema.

92- Así, es cierto que la regla general para la adopción de las decisiones por las cámaras es la mayoría simple. Es igualmente cierto que las excepciones a esta regla

⁶³ En apoyo de esa tesis, se citan las sentencias C-08 de 1995, C-011 de 1997 y C-374 de 1997

deben ser expresas. Y también es cierto, que por tratarse de excepciones, y conforme a clásicos principios hermenéuticos, los casos de mayoría calificada previstos en la Constitución deben ser interpretados de manera estricta, a fin de no convertir la excepción en regla. Sin embargo, de lo anterior no se desprende que la aprobación del informe de ponencia deba ser aprobado por mayoría simple, por cuanto expresamente el artículo 375 lo exceptúa de la regla general, en la medida en que dicha aprobación no es un simple requisito para empezar a deliberar el proyecto sino que es una de las decisiones que necesariamente tienen que adoptar las plenarias para poder aprobar el proyecto de acto legislativo, por lo cual obviamente la aprobación del acto legislativo incluye la votación afirmativa del informe de ponencia. Por su importancia para la decisión del presente caso, pasa la Corte a examinar con mayor atención este punto.

93- El argumento esencial para sostener que la aprobación del informe de ponencia requiere únicamente mayoría simple es en el fondo que esta decisión está cubierta por el artículo 146 de la Constitución, que, como se vio, consagra una regla general de aprobación por mayoría simple y permite la excepción de la mayoría absoluta, a condición que se funde una disposición constitucional expresa que así lo exija. Por tanto, según esa visión, al no encontrarse una disposición en la Carta que en su tenor literal disponga que el informe de ponencia deba aprobarse por mayoría absoluta, resultaría aplicable la regla general, esto es, la mayoría simple.

Sin embargo, este argumento no analiza con rigor el texto constitucional que precisamente establece esa excepción a la regla de mayoría simple en el caso que nos ocupa, que es el artículo 375 superior, que dice expresamente que la aprobación del proyecto “*requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*”, mandato que ha sido desarrollado por el Reglamento del Congreso, que en su artículo 119 señala que requieren mayoría absoluta las “*reformas constitucionales en la "segunda vuelta", que corresponde al segundo período ordinario y consecutivo de su trámite en el Congreso.*” En tales circunstancias, el problema interpretativo a ser resuelto es el siguiente ¿qué se entiende por la “*aprobación del proyecto de acto legislativo*”, según el tenor literal del artículo 375 de la Carta, o la aprobación de la “*reforma constitucional*”, que es la expresión usada por el Reglamento del Congreso? La respuesta a esta pregunta es decisiva pues si dicha aprobación no incluye la votación del informe de ponencia en las plenarias, entonces la tesis de la mayoría simple es la correcta; por el contrario, si dicha aprobación incluye ineludiblemente la aprobación del informe, entonces la tesis apropiada es la de la mayoría absoluta.

94- Como se explicó largamente en esta sentencia, la votación del informe de ponencia en las plenarias no es simplemente un requisito para entrar a deliberar en torno al proyecto y al articulado, sino que es una decisión de las cámaras, por medio de la cual éstas manifiestan su conformidad con la orientación general del proyecto, luego de haber debatido la ponencia y la conveniencia y oportunidad del proyecto como un todo. Esta votación del informe de ponencia representa entonces la decisión con la cual las plenarias cierran la “*fase general*” del debate y votación del proyecto como un todo, para entrar en la “*fase específica*” de discusión y votación del articulado individualmente. Por consiguiente, la votación del informe de ponencia no es simplemente un requisito para deliberar sobre el proyecto sino

que tiene otra naturaleza jurídica: es una aprobación del proyecto como un todo, que se hace después de la correspondiente deliberación sobre el mismo, y que constituye un paso necesario para poder entrar a discutir y aprobar el articulado individualmente considerado. Y como ya se explicó en esta sentencia (Ver supra fundamento 71), la objeción de que esa tesis sería equivocada, debido al carácter multitemático de ciertos actos legislativos, no es de recibo, pues en todo caso los proyectos de reforma constitucional tienen una orientación determinada y las normas

95- El análisis precedente muestra que existen al menos dos razones contundentes para concluir que la expresión “*aprobación del proyecto de acto legislativo*” del artículo 375 de la Carta incluye necesariamente la aprobación del informe de ponencia, y son las siguientes: de un lado, es obvio que un proyecto no es simplemente un conjunto de artículos sino que es además una totalidad, y por ello la aprobación del proyecto como un todo, que es la esencia de la votación del informe de ponencia, es un momento de la aprobación del proyecto, así como la votación del articulado individual es el otro momento de dicha aprobación.

De otro lado, incluso si no se aceptara la tesis anterior, en todo caso lo cierto es que la aprobación del informe de ponencia es una decisión que constituye un paso necesario e ineludible para poder entrar a deliberar y votar el articulado del proyecto, por lo que obviamente hace parte del proceso de aprobación del proyecto mismo. Y es que la expresión “*aprobación del proyecto*” debe ser interpretada razonablemente, y por ello debe incluir aquellos pasos que son esenciales e ineludibles para la aprobación de los actos legislativos, entre los cuales se encuentra la votación del informe, pues su no aprobación impide continuar el trámite.

96- Las consideraciones anteriores muestran que el argumento literal y lógico que funda la tesis de la mayoría simple es equivocado. Como se recordará, el elemento central de dicho razonamiento es la distinción entre la ponencia y el proyecto, a fin de sostener que el proyecto es solamente el articulado, por lo que únicamente la aprobación del articulado, pero no aquella de la ponencia, requiere mayoría absoluta. Ese argumento acierta en distinguir entre el proyecto y la ponencia, pero desconoce la naturaleza de la votación del informe de ponencia, pues olvida que la aprobación de dicho informe no es un requisito formal para deliberar sino que tiene otro carácter: la aprobación del informe, que ocurre después de la deliberación sobre la ponencia, es (i) una decisión que expresa un acuerdo general de la plenaria con el proyecto como un todo, y que además representa (ii) un paso necesario e ineludible para entrar a debatir y votar el articulado.

97- Conforme a lo anterior, y haciendo una interpretación estricta pero razonable del alcance del artículo 375 de la Constitución, la Corte concluye que la aprobación del informe de ponencia de los actos legislativos en las plenarias de la segunda vuelta requiere mayoría absoluta, pues es una de las decisiones necesarias para la aprobación del acto legislativo como tal, ya que (i) representa la aprobación del proyecto como un todo y (ii) hace parte del proceso de aprobación del articulado individualmente considerado, en la medida en que es una decisión que

constituye un paso necesario e ineludible para poder entrar a deliberar y votar el articulado.

98- Esta conclusión permite, de otro lado, refutar el argumento según el cual la tesis de la mayoría absoluta inhibiría indebidamente el proceso deliberatorio de las cámaras. En efecto, esa tesis parte del supuesto de que la aprobación del informe de ponencia es únicamente un paso para poder entrar a discutir el proyecto. Pero, como ya se explicó en esta sentencia (Ver en especial supra fundamento 71), eso no es así, pues la deliberación acerca de la ponencia no requiere ninguna decisión previa y la votación del informe tiene otra naturaleza: es una decisión de la plenaria de aprobar la orientación general del proyecto como un todo, como decisión previa y necesaria para debatir y votar el articulado.

99- Como se ve, los argumentos literales, lógicos y sistemáticos para defender la tesis de la mayoría simple, a pesar de ser respetables, son inaceptables, pues desconocen la verdadera naturaleza jurídica de la votación del informe de ponencia. Restan por examinar entonces las objeciones fundadas en la costumbre parlamentaria y en los precedentes de esta Corte.

100- La costumbre parlamentaria en Colombia en relación con la exigencia de mayoría absoluta para la votación del informe de ponencia de los actos legislativos en segunda vuelta no es absolutamente clara. Así, es indudable que existe la convicción en los congresistas, que además tiene pleno sustento normativo, de que el informe de ponencia tiene que ineludiblemente ser votado en las plenarias, tanto en el trámite de leyes como de los actos legislativos, por cuanto dicha votación representa un paso necesario para poder entrar a debatir y votar el articulado. Sobre eso no existe duda y, como ya se mostró en esta sentencia, los ejemplos son innumerables (Ver supra Fundamentos 72 y 85).

Por el contrario, la costumbre en relación con la mayoría exigida para la votación de los informes de ponencia de aquellos proyectos que requieren mayoría absoluta no es totalmente clara, por la sencilla razón de que en la mayor parte de los casos, las ponencias logran una muy amplia mayoría, por lo que no suele existir debate sobre la mayoría exigida. Sin embargo, los ejemplos existentes indican que los parlamentarios tienen la convicción generalizada, y que encuentra pleno sustento normativo, de que la aprobación de dichas ponencias requiere mayoría absoluta en aquellos eventos en que la norma a ser aprobada necesita de dicha mayoría. Así, el relato fáctico de lo sucedido en la sesión del 5 de noviembre de 2003 demuestra que los representantes a la Cámara estaban convencidos de la necesidad de contar con tal mayoría. Igualmente, trámites de otros actos legislativos también contienen ejemplos similares. Tal es el caso del proyecto de acto legislativo número 09 de 2001 Senado, 091 de 2001 Cámara, *“por el cual se modifica el período de gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y Ediles”*. En este trámite, una vez votado el informe de ponencia, el Presidente del Senado, por requerimiento de un parlamentario, solicitó al Secretario certificar que la votación cumplía con lo preceptuado constitucionalmente, a lo cual éste contestó, *“sí cumple constituyéndose la mitad más 1 de los integrantes de la Corporación por tratarse*

de segunda vuelta”⁶⁴. Igualmente, aunque no tan claro como el anterior, es el caso de la aprobación en segunda vuelta del Proyecto de Acto Legislativo No 212 Cámara y 015 Senado de 2001, que reforma el artículo 96 de la Carta. En la sesión plenaria de la Cámara del 13 de diciembre de 2001 fue inicialmente debatido y votado el informe de ponencia, y luego fueron votados los artículos del proyecto. Frente a una solicitud de un parlamentario de que certificara la votación, el secretario certificó globalmente que las aprobaciones se habían hecho con la mayoría absoluta requerida⁶⁵. También, los trámites de ciertas leyes estatutarias muestran esa costumbre parlamentaria. Así, en la sesión del 2° de diciembre de 2003 de la Cámara de Representantes fue sometido a consideración el informe de ponencia del proyecto de ley estatutaria No 05 de 2002 Cámara, el cual fue discutido y aprobado. Frente a la solicitud de la presidencia de que anunciara la votación, el secretario respondió: *“Ha sido aprobado, señor presidente, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso este proyecto que requiere mayoría absoluta”*⁶⁶.

Por consiguiente, la costumbre parlamentaria indica que existe la práctica generalizada y la convicción jurídica en el Congreso, que además tiene pleno sustento normativo en la Constitución y en la Ley 5° de 1992, de que en las plenarias el informe de ponencia tiene que ser aprobado, para que el proyecto pueda continuar su curso. Igualmente, aunque en este punto las evidencias no son tan claras, existen ejemplos que indican que también existe la práctica y la convicción jurídica, también con pleno sustento normativo en la Constitución y en la Ley 5° de 1992, de que la mayoría requerida para la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta es la mayoría absoluta. Por consiguiente, y sin que sea necesario que la Corte deba analizar en esta sentencia la posible fuerza normativa que podría tener la práctica parlamentaria, lo cierto es que el argumento a favor de la tesis de la mayoría simple fundado en la costumbre parlamentaria carece de sustento, por cuanto no existe ninguna costumbre en el Congreso de aprobar esas ponencias en la segunda vuelta de los actos legislativos únicamente con mayoría simple. Por el contrario, las evidencias existentes se orientan en la dirección contraria.

101- Finalmente, los precedentes de esta Corte favorecen decisivamente la tesis de la mayoría absoluta. Así, una revisión sistemática de la jurisprudencia de la Corte no permitió encontrar ningún caso en que esta Corporación hubiera avalado que pudiera ser aprobado por mayoría simple el informe de ponencia en aquellos casos en donde la Carta exigía mayoría absoluta para la aprobación del proyecto. Los precedentes citados por algunos magistrados en los debates en Sala Plena tocan puntos distintos y no justifican la tesis de la mayoría simple.

Así, la sentencia C-055 de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero, no analiza específicamente el tema y se limita, en el fundamento 7°, a distinguir entre el proyecto y la ponencia, pero únicamente para señalar que, conforme al artículo 157 superior, la obligación de publicación en la Gaceta del Congreso hace referencia al proyecto y no a la ponencia.

⁶⁴ Ver *Gaceta del Congreso*, Senado de la República, No. 245 del 20 de junio de 2002, página 10

⁶⁵ Ver *Gaceta del Congreso*. No 40 del 28 de febrero de 2002, pp 49 y ss.

⁶⁶ Ver *Gaceta del Congreso*. No 09 del 2 de febrero de 2004, pp 22 y ss.

El segundo precedente invocado para defender la tesis de la mayoría simple es más relevante, pero trata igualmente de otro asunto. Se trata de la sentencia C-140 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, decisión en la que esta Corporación asumió el estudio sobre la constitucionalidad de una norma que confería facultades extraordinarias al Presidente, las que, de acuerdo con lo reglado en el artículo 150-10 de la Carta, requieren de mayoría absoluta, requisito que a juicio del demandante, no se había cumplido. Para la Corte, el cargo resultaba infundado, porque lo que fue aprobado por mayoría simple no era la norma que confería las facultades extraordinarias, sino la proposición de reabrir el debate de ese artículo. La Corte aclaró entonces que *“la solicitud de reabrir el debate de un artículo no requiere de su aprobación por mayoría absoluta, pues se trata de una determinación distinta e independiente del contenido de la norma que se propone analizar nuevamente. Que la disposición que se pretende discutir otra vez, se refiera a la concesión de facultades extraordinarias, en nada afecta la votación requerida, pues la Constitución lo que exige es que la **aprobación de la concesión de facultades extraordinarias**, como ya se ha reiterado, se haga por mayoría absoluta”*. Este caso tampoco está referido a la votación del informe de ponencia.

El tercer precedente invocado fue la sentencia C-551 de 2003, MP Eduardo Montealegre Lynett, sobre la ley de referendo. Como es sabido, la ley que convoca a un referendo constitucional requiere mayoría absoluta, pero esta sentencia precisó, en el fundamento 316, que no necesitaba de dicha mayoría la decisión acerca de si se votaba o no en bloque el informe de conciliación. Sin embargo, es claro que esta sentencia tampoco se refiere a la votación del informe de ponencia sino a otra decisión de trámite tomada por la plenaria en la aprobación de esa ley convocante.

102- Como se puede ver, los anteriores precedentes, que fueron los únicos invocados en los debates de Sala Plena para sustentar la tesis de la mayoría simple, no analizan directamente el problema de la votación del informe de ponencia, por lo cual de ellos no puede desprenderse una *ratio decidendi*, según la cual la aprobación de dicho informe no requiere mayoría absoluta. A lo sumo, dichos precedentes simplemente indican que no necesitan mayoría absoluta todas las decisiones que toman las cámaras en el trámite de un proyecto que requiere mayoría absoluta, pues algunas de ellas, como la de reabrir la discusión de un artículo o la de votar en bloque un informe de conciliación, pueden ser adoptadas por mayoría simple. Sin embargo, nótese que ninguna de esas decisiones es en sí misma una aprobación del proyecto como tal, mientras que el análisis adelantado en los fundamentos anteriores de esta sentencia ha permitido concluir que la aprobación del informe de ponencia es una expresión del acuerdo de la cámara respectiva frente al proyecto, por lo cual se entiende integrada al proceso aprobatorio del proyecto como tal.

103- Esta diferencia decisiva entre la votación del informe de ponencia y otras decisiones tomadas en el trámite de las leyes o de los actos legislativos explica que el único precedente realmente relevante sobre la materia indique claramente que la aprobación del informe de ponencia requiere de mayoría absoluta, cuando se trata de proyectos que necesitan esa mayoría calificada. Se trata del Auto No. 170 de

2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, una decisión reciente y unánime de esta Corte, que decidió devolver al Congreso un proyecto de ley estatutaria destinado a reglamentar el Habeas Corpus, a fin que se surtiera nuevamente el trámite legislativo a partir del segundo debate en la Cámara de Representantes. En virtud del artículo 153 superior, la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso. La Corte concluyó que en ese caso no era posible verificar, conforme con las certificaciones enviadas por el secretario de la Cámara de Representantes, que la ponencia para segundo debate del proyecto de ley estatutaria hubiera alcanzado los ochenta y cuatro (84) votos necesarios para su aprobación – la mitad más uno de los miembros de la Cámara de Representantes – , circunstancia que tenía la suficiente entidad para constituir un vicio de trámite, que sin embargo era subsanable. La Corte sustentó su decisión en los siguientes argumentos:

*“En efecto la Corte encontró que en la sesión plenaria del 7 de noviembre de 2002 de la Cámara de Representantes que consta en el Acta No. 024 publicada en la Gaceta 039 de 2003, la mencionada corporación aprobó “por mayoría de los presentes ciento cincuenta y cuatro (154) Honorables Representantes a la Cámara” **la ponencia para segundo debate** del proyecto de ley referido, según se certificó por el secretario general de dicha Corporación.*

*Respecto de la información así suministrada el Magistrado Sustanciador requirió al secretario general de dicha célula legislativa para que diera certeza sobre si el número de 154 honorables representantes correspondía a los votos afirmativos o al del quórum, **con que se habría aprobado el proyecto**, tomando en cuenta que la mayoría exigida por la Constitución y la ley en este caso es la mayoría absoluta de los miembros de la Corporación (art.153 C.P. y 117-2 de la Ley 5 de 1992).*

*El señor secretario de la Cámara de Representantes expidió una nueva certificación que de manera idéntica a la que fuera remitida a la Corte inicialmente señaló que la mencionada corporación **aprobó la ponencia para segundo debate** del proyecto de ley referido “por mayoría de los presentes ciento cincuenta y cuatro (154) Honorables Representantes a la Cámara”. De dichas certificaciones bien cabe interpretar que con un quórum de 154 honorables representantes se impartió **aprobación al proyecto por la mayoría de los presentes, número que puede ser de setenta y ocho (78) votos afirmativos en adelante, lo que sugiere que dicha mayoría no es la necesaria para que se configure la mayoría absoluta** requerida, que la constituye la mitad más uno de los 166 honorables representantes que conforman la Cámara, es decir, ochenta y cuatro (84) votos, como mínimo. En estas circunstancias, con base en la información que obra en el expediente, **no sería posible entonces establecer si la aprobación del proyecto en esta etapa del trámite se ajustó al cumplimiento del requisito en análisis**, pues en el acta tampoco consta la discriminación de los votos, ni se hace manifestación expresa alguna en el sentido de indicar que la mayoría con que se aprobó el proyecto fue la absoluta como lo exige la Constitución.*

Para la Corte esta circunstancia configura un vicio de trámite que por ser subsanable no conlleva la declaratoria de inexecutable del proyecto de ley que se examina, pues sin que se alteren los principios y reglas propios de la función legislativa y en especial el mandato contenido en el artículo 153 superior sobre la aprobación de los proyectos de ley estatutaria en una sola legislatura, así como el principio de consecutividad, puede retrotraerse la actuación para enmendar la falla en el trámite en que se ha incurrido en el presente caso

(...)

*Así las cosas en aplicación del referido principio de instrumentalidad de las formas procesales, la **Corte devolverá el proyecto** de ley referido al Congreso de la República para que este surta nuevamente el trámite respectivo a partir del segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes en la que se deberá **dar aprobación a la ponencia respectiva dejando expresa constancia del número de votos emitidos y del cumplimiento del requisito de mayoría absoluta señalado en la Constitución** (art 153 C.P.) (subrayas no originales)”.*

Nótese que este auto unánime no sólo asimila los conceptos de aprobación de ponencia y aprobación de proyecto, que muestra que para la Corte la aprobación de la ponencia hace parte del proceso aprobatorio del proyecto, sino que expresamente devuelve el texto a la plenaria de la Cámara para que ésta dé “aprobación a la ponencia respectiva dejando expresa constancia del número de votos emitidos y del cumplimiento del requisito de mayoría absoluta señalado en la Constitución.” El auto no sólo declara entonces la existencia de un vicio de procedimiento por cuanto, entre otras cosas, no se pudo constatar que la ponencia hubiera sido aprobada por mayoría absoluta sino que, además, retrotrae el trámite del proyecto hasta la votación de la ponencia –y no la del articulado- y exige, de manera expresa e inequívoca, que dicha ponencia sea aprobada por mayoría absoluta.

Por consiguiente, la *ratio decidendi* de este auto de la Sala Plena es indiscutible: la exigencia de mayoría absoluta contenida en el artículo 153 de la Carta cobija al informe a la ponencia, tanto así que en caso que éste no obtuviera al menos 84 votos en el pleno de la Cámara de Representantes, se estaba ante un vicio de procedimiento de la entidad suficiente para afectar el trámite legislativo. Así las cosas, la razón de la decisión en la providencia en comento consiste en la tesis según la cual requiere mayoría absoluta la aprobación de la ponencia para segundo debate de un proyecto que requiera mayoría absoluta, doctrina que es plenamente aplicable al trámite de los actos legislativos en segunda vuelta.

Síntesis del examen jurídico y fáctico.

104- El análisis jurídico adelantado en los fundamentos anteriores de esta sentencia permite llegar a las siguientes tres conclusiones esenciales: (i) en las plenarias, la votación favorable del informe de ponencia cierra el debate general del proyecto, constituye una aprobación *prima facie* del proyecto como un todo, y representa

además un paso necesario para que la cámara respectiva pueda entrar a debatir y votar específicamente el articulado del proyecto, por lo que, si dicho informe no es aprobado, y mientras el Reglamento del Congreso no regule de manera diversa el tema, el proyecto debe entenderse “*hundido*” o “*archivado*”; (ii) la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta de los actos legislativos requiere de mayoría absoluta; y (iii) cualquier irregularidad en la votación del informe de ponencia puede llegar a constituir un vicio de procedimiento susceptible de provocar la inexequibilidad de un acto legislativo.

A su vez, el análisis fáctico desarrollado en los fundamentos 22 a 62 de esta sentencia permitió constatar que había existido una grave irregularidad en la plenaria del 5° de noviembre, por cuanto la sesión fue levantada esencialmente con el propósito de no reconocer los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia que había ocurrido ese día. El paso obvio que la Corte debe adelantar en este momento es entonces valorar jurídicamente esa situación fáctica, con base en las conclusiones normativas anteriormente señaladas.

La existencia de un vicio de procedimiento consistente en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia.

105- El análisis probatorio adelantado por la Corte permitió concluir que el 5 de noviembre de 2003, la proposición favorable con la que terminaba el informe de ponencia en el sexto debate del trámite del acto legislativo demandado fue sometida a votación y obtuvo, según aparece registrado en la correspondiente acta, 83 votos. La votación, a pesar de que no fue formalmente cerrada, en realidad terminó fáctica y jurídicamente, y correspondía al Presidente verificar los resultados. En efecto, conforme al artículo 122 del Reglamento del Congreso, la votación es el “*acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.*” Y la votación nominal, que fue la que se efectuó ese día, se realiza siguiendo el orden alfabético, según lo ordena el artículo 130 de ese mismo cuerpo normativo. En la práctica, en este tipo de votaciones, la casi totalidad de los congresistas usa el registro electrónico, mientras que unos pocos anuncian su voto al secretario, quien lo registra. Esta forma de votación permite entonces conocer inmediatamente el resultado de la decisión, puesto que los votos quedan todos registrados. Y por ello en el presente caso es posible determinar el resultado que hubo, a pesar de que la Mesa Directiva levantó la sesión, sin verificar formalmente dicho resultado, ya que basta tener en cuenta el registro electrónico de la votación y agregar a esa cifra el número de los votos depositados manualmente ante el Secretario. El resultado es inequívoco: 83 votos a favor de la ponencia.

106- Ahora bien, conforme a la costumbre parlamentaria, y teniendo en cuenta la convicción de la Mesa Directiva y de la casi totalidad de los miembros de la Cámara de Representantes de que el informe de ponencia requería en el presente caso 84 votos favorables, para la Corte es indudable que el efecto práctico de la votación del 5 de noviembre era el hundimiento del proyecto de acto legislativo, que en la realidad equivalía a su archivo. Una pregunta surge: ¿correspondía ese efecto práctico al efecto jurídico?

107- Para responder a ese interrogante, es necesario recordar que la votación del informe de ponencia de un acto legislativo en las plenarias en segunda vuelta requiere mayoría absoluta. Es pues necesario determinar cuál es el número de votos que constituían mayoría absoluta en la Cámara de Representantes en ese momento. Ahora bien, la fórmula para la composición de la Cámara de Representantes está definida en el artículo 176 de la Constitución, norma que dispone que “*habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil*”. La misma norma faculta a la ley para que ésta establezca “*una circunscripción especial para asegurar la participación de la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante tal circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes*”. Estas reglas constitucionales han sido desarrolladas legalmente, tanto por la Ley 5ª de 1992, que dispone una composición de ciento sesenta y un (161) miembros, número al que deben agregarse las cinco curules dispuestas por la Ley 649 de 2001⁶⁷, para un total de ciento sesenta y seis (166) representantes a la Cámara. Por tanto, la mayoría absoluta de la Cámara de Representantes, correspondiente a la mayoría de sus miembros equivale a 84 congresistas. Este, por tanto, es el número mínimo de votos necesario para obtener mayoría absoluta, cifra que es de naturaleza reglamentaria, por lo que permanece invariable, incluso cuando al momento de verificarse el acto aprobatorio específico no se hagan presentes la totalidad de los miembros de la corporación correspondiente, en la medida en que son esas normas legales las que fijan la integración estructural de la corporación de que se trate, las cuales tienen como objeto esencial determinar quiénes están facultados para intervenir en el proceso decisorio.

108- Por tanto, el número de integrantes de la Cámara de Representantes es 166, cifra que permanece invariable, mientras al regulación jurídica no varíe, y que sirve de referente para verificar si una determinada votación ha obtenido o no la mayoría absoluta, que es 84 votos, como adecuadamente lo señaló el secretario de esa Corporación. Ahora bien, la votación afirmativa en el presente caso fue de 83 votos. Esto significa que el informe de ponencia no alcanzó la mayoría constitucionalmente requerida, lo cual implicaba jurídicamente que el proyecto no podía seguir su trámite.

109- El resultado jurídico y práctico de la votación de la sesión del 5 de noviembre era entonces el hundimiento o archivo del proyecto. Sin embargo, la sesión fue levantada por la mesa directiva de la Cámara, sin reconocer el efecto jurídico y práctico de esa votación, lo cual equivale a una supresión de los efectos de dicha votación, que obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso. Por ello, en anteriores oportunidades, esta Corte había señalado que la supresión de una votación era un grave vicio de trámite, Así, la sentencia Sentencia

⁶⁷ El artículo 1 de la Ley 649/01, dispone que “De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior. || Esta circunscripción constará de cinco (5) curules distribuidas así: dos (2) para las comunidades negras, una, (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.”

C-1056 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, señaló que *“el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea ‘aprobado’ en la correspondiente Comisión permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica”*. Este criterio fue reiterado por la sentencia C-1147 de 2003, MP Rodrigo Escobar Gil, Fundamento 5.2., que indicó que la validez del trámite legislativo exige tanto el debate como la votación, y resaltó *“que esta última -la votación- no puede presumirse ni suprimirse, y que, por el contrario, la misma debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas”*.

110- Con todo, podría argumentarse que en el presente caso no hubo esa supresión de los efectos de la votación por cuanto el levantamiento de la sesión estuvo justificado, por el alboroto existente en ese momento. Entra pues la Corte a examinar este punto.

111- Efectivamente, al ser levantada la sesión, existía un cierto desorden en la Cámara, resultado en medida importante de la demora de la mesa directiva, que votó integralmente a favor del proyecto, en *“cerrar”*, según la terminología del Congreso, la votación y certificar y reconocer su resultado. Por su parte, el artículo 77 del Reglamento del Congreso confiere a la mesa directiva, y en especial al Presidente, la facultad de suspender un asunto hasta la sesión siguiente, cuando convenga diferirlo por haberse turbado el orden en la sesión. Pero igualmente el artículo 132 del mismo Reglamento del Congreso establece que si se ha iniciado una votación, ésta no podrá interrumpirse salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando.

Estos artículos del Reglamento del Congreso son normas que desarrollan valores esenciales de la Constitución, pues salvaguardan la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Así, el primero busca asegurar el orden en los debates, y por ello confiere facultades al Presidente y a la Mesa Directiva para mantener la calma en las sesiones. El segundo, por su parte, no sólo protege la decisión del cuerpo colegiado, evitando que ésta sea interferida, sino que busca asegurar su resultado, pues obliga a que una vez iniciada una votación, ésta deba ser terminada y certificada. Esta prohibición del artículo 132 protege entonces la libertad de los congresistas en las votaciones y la intangibilidad de sus resultados

112- Una interpretación sistemática de esas dos normas reglamentarias permite concluir que sólo en casos excepcionales puede el Presidente suspender o interrumpir una votación por un quebrantamiento del orden en las sesiones.

Así, el artículo 132 señala que *“anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando.”* Este artículo 132 es entonces una norma prohibitiva cerrada, pues sólo admite expresamente una excepción, que es el planteamiento por un congresista de una *“cuestión de orden sobre la forma como se está votando.”* Ahora bien, una interpretación sistemática indica que la *“cuestión de orden”* a que hace referencia esa disposición tiene un significado preciso y técnico, y es la posibilidad de que un congresista haga una observación sobre el

modo de votación, que son las formas de votación reguladas en los artículos anteriores del reglamento, a saber la votación ordinaria, nominal o secreta. En efecto, este artículo 132 se encuentra después de las disposiciones que regulan los modos de votación, las cuales asimilan las expresiones “*modo de votación*” y “*forma de votación*”. Así, el artículo 131 define la votación secreta como aquella que “*no permite identificar la forma como vota el Congresista*”. Por consiguiente, es natural concluir que la excepción del artículo 132 hace referencia a los modos o formas de votación regulados en los cuatro artículos que lo anteceden, y que la expresión “*cuestión de orden*” es otra forma de denominar las mociones de orden que el Reglamento del Congreso autoriza que los congresistas planteen. Así las cosas, el artículo 132 sólo autoriza interrumpir una votación, en aquellos eventos en que un congresista formula una moción de orden sobre el modo de votación, como podría ser una solicitud de que la votación fuera nominal en vez de ordinaria.

De otro lado, desde el punto de vista literal, el artículo 77 no faculta expresamente el Presidente a interrumpir una votación por alteración del orden, pues esa norma habla de otra cosa; esa disposición prevé la posibilidad de diferir hasta la sesión siguiente “*la consideración de cualquier asunto*”, en caso de que haya turbación del orden en las cámaras. Pero obviamente es distinta una votación, que es un momento de decisión, y la consideración de un asunto, que tiene una connotación diversa, pues hace referencia más a la actividad de debate o de control de las cámaras.

113- El análisis precedente parece llevar a la siguiente conclusión: no podría nunca interrumpirse una votación por una decisión del Presidente de levantar la sesión por un eventual desorden en la plenaria, pues esa hipótesis no está prevista como una excepción a la prohibición del artículo 132 del Reglamento del Congreso, ni el artículo 77 confiere expresamente esa facultad al Presidente. Y no está prevista dicha posibilidad, no sólo porque el artículo 132 no menciona el desorden como causa justificativa de la interrupción de una votación sino, además, porque esa norma no faculta a la Presidencia a tomar esa determinación autónomamente, ya que cualquier decisión debe estar precedida de una moción planteada por un congresista, la cual no fue presentada en el presente caso.

Con todo, la Corte considera que esa interpretación extrema, que deriva empero del tenor literal de los artículos 77 y 132 del Reglamento del Congreso, no puede ser adoptada, pues lleva a resultados irrazonables. Basta pensar en una situación en donde haya ocurrido una terrible calamidad en medio de una votación, como un incendio o un atentado, para comprender que en esa hipótesis es perfectamente razonable que la Presidencia interrumpa la votación en curso. Sin embargo, el hecho de que la prohibición de interrumpir una votación iniciada sea tan estricta muestra el cuidado que tuvo el Legislador orgánico en proteger la libertad e intangibilidad de las votaciones. Y en especial, esa prohibición tan rigurosa busca evitar intervenciones de la Mesa Directiva que pudieran alterar el resultado de las votaciones en curso, y por ello el Reglamento del Congreso no faculta al Presidente a autónomamente interrumpir una votación en curso por una eventual alteración del orden en las cámaras.

Por ello, aunque no puede llegarse a la tesis extrema de que en ningún caso el Presidente puede interrumpir una votación en curso por alteraciones del orden, el hecho de que ni el artículo 132 ni el artículo 77 del Reglamento del Congreso hayan previsto esa hipótesis tiene al menos una consecuencia normativa y es la siguiente: en principio el Presidente no puede interrumpir una votación por alteración del orden, pues el Reglamento del Congreso no lo faculta expresamente a ello. Sin embargo, por un criterio de razonabilidad, esa prohibición no puede ser interpretada como una interdicción absoluta sino como una prohibición *prima facie*, de suerte que únicamente situaciones excepcionales de alteración del orden facultan a la Mesa Directiva a interrumpir una votación en curso.

114- En el presente caso, un análisis en conjunto de las pruebas incorporadas al expediente permite a la Corte concluir que en esa sesión no ocurrió la suspensión de la votación por esas razones excepcionales de desorden, sino que lo que aconteció fue una maniobra de la Mesa Directiva para evitar el registro y reconocimiento de los efectos jurídicos y prácticos de una votación que ya había sido realizada materialmente. Así, como se pudo constatar, el tiempo de votación fue dilatado por la Mesa Directiva, varios parlamentarios se levantaron de sus curules y se trasladaron hasta el lugar ocupado por el Secretario General y protestaron por ese hecho. Transcurrieron además varios minutos sin que votara ningún nuevo parlamentario. Ningún parlamentario planteó una moción de orden sobre la forma como se estaba votando, ni menos hubo solicitudes de interrupción de la votación. Todo lo contrario. La petición era que la votación fuera terminada. Hubo un aumento del desorden y la Mesa Directiva anunció que cerraría la votación en el momento en que los representantes volvieran a sus curules, lo cual varios hicieron. No obstante, de inmediato, el Segundo Vicepresidente de la Cámara se dirigió al Presidente y le advirtió que si se cerraba la votación, el proyecto se hundiría y que por ello era mejor levantar la sesión por la alteración del orden al interior del recinto.

Esas pruebas apreciadas en su conjunto muestran entonces que la decisión de levantar la sesión y suspender el reconocimiento jurídico y práctico de dichos efectos de la votación no estuvo esencialmente motivada por preservar el orden y la intangibilidad del resultado de esa votación sino precisamente por evitar reconocer sus efectos prácticos y jurídicos. Los efectos prácticos, pues, acreditada como estaba la insuficiencia de votos para aprobar la proposición con que terminaba el informe de ponencia, la Mesa Directiva utilizó el levantamiento de la sesión como un recurso extremo para evitar el hundimiento del proyecto de acto legislativo. Los efectos jurídicos, por cuanto, ante la insuficiencia de la votación para aprobar el informe de ponencia, la Cámara no estaba facultada para continuar con el debate y la aprobación del articulado del proyecto de acto legislativo.

115- La Corte destaca que todas estas pruebas, y en especial el video de la sesión del 5 de noviembre de 2003, fueron puestas en conocimiento de la ciudadanía y en especial de la mesa directiva de las Cámaras, para que quien tuviera interés pudiera pronunciarse acerca de ellas. Precisamente para permitir esa intervención ciudadana y de los miembros de la mesa directiva, la Corte, por auto del 30 de julio de 2004, suspendió sus deliberaciones, incorporó formalmente como prueba los videos y grabaciones magnetofónicas relativos a esas sesiones, y corrió traslado de

las mismas a la ciudadanía en general y al entonces Presidente y Vicepresidente de la Cámara de Representantes.

116- Pero en todo caso, incluso si se concluyera que la sesión fue levantada en debida forma por la mesa directiva, lo cierto es que la decisión fue apelada por una parlamentaria y la sesión fue restablecida, y luego de algunas protestas de algunos parlamentarios y del retiro de otros, la sesión continuó en perfecto orden y existía quórum decisorio. Y sin embargo, la mesa directiva se abstuvo de reconocer el efecto jurídico y práctico a la votación. Por ello, incluso si se considerara, en gracia de discusión, que la votación había sido suspendida por el Presidente de manera legítima, en virtud de la facultad prevista en el artículo 77 del Reglamento del Congreso, lo cual la Corte no acepta, era imperativo entonces terminarla, pues la sesión había sido restablecida, existía pleno orden en la sesión y había quórum decisorio. Era necesario en ese caso dar entonces aplicación al artículo 132 del Reglamento del Congreso, que protege la continuidad e intangibilidad de las votaciones en las cámaras; sin embargo, la mesa directiva se abstuvo de hacerlo y desconoció los efectos jurídicos y prácticos de esa votación.

117- Las anteriores irregularidades son particularmente graves, no sólo porque estuvieron orientadas a distorsionar la formación de la voluntad democrática del Congreso sino, además, por cuanto fueron desarrolladas por la Mesa Directiva, que tiene una especial responsabilidad en conducir imparcialmente las deliberaciones y las votaciones, como ya se explicó en esta sentencia (Cf supra Fundamento 39).

118- Por todo lo anterior, la Corte concluye que en la sesión del 5 de noviembre de 2003 existió un vicio de procedimiento, que consistió en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia, la cual no alcanzó la mayoría absoluta requerida por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de los actos legislativos en segunda vuelta. Esa votación implicaba el hundimiento del proyecto, pero ese efecto fue suprimido por la Mesa Directiva, que levantó indebidamente la sesión precisamente para no reconocer dicho efecto. En tales circunstancias, para la Corte es claro, además, que aún si se admitiera el argumento de que no se requería una mayoría calificada para la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta – tesis que la Corte no comparte -, el vicio señalado subsiste, porque el efecto práctico de la votación habría sido de todos modos el hundimiento del proyecto, por la convicción de la Mesa Directiva y de la casi totalidad de los miembros de la Cámara que esa mayoría era necesaria, convicción que es además jurídicamente acertada.

119- La supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la mencionada votación es, de conformidad con los artículos 379 y 241 de la Constitución, y con la jurisprudencia uniforme de esta Corte al respecto, uno de aquellos vicios de procedimiento que provocan la inexecutable de un Acto Legislativo, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, este vicio se encuentra inescindiblemente ligado con el requisito de mayoría absoluta exigido por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de actos legislativos. Y de otro lado, la votación del informe de ponencia es un momento ineludible del proceso de

aprobación de las reformas, y el propio artículo 375 exige que los actos legislativos sean debidamente “*aprobados*” por las cámaras. La Cámara de Representantes violó entonces uno de los requisitos establecidos por el Título XIII de la Carta para el trámite de las reformas constitucionales, puesto que desconoció que un acto legislativo necesita ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.

La Corte no puede entonces sino constatar la existencia de ese vicio de procedimiento y extraer del mismo la conclusión que la Constitución impone: la inexecutable del Acto Legislativo.

120- Con todo, podría argumentarse, como lo hacen algunos intervinientes, que la anterior conclusión no es de recibo por cuanto el vicio fue subsanado con la votación que tuvo lugar en la sesión del 6 de noviembre de 2003, en la cual, la proposición con la que terminaba el informe de ponencia del acto legislativo obtuvo la mayoría absoluta requerida. Entra pues la Corte a examinar este punto.

La falta de convalidación o saneamiento del vicio.

121- Es indudable que, en función del principio de instrumentalidad de las formas, los vicios procedimentales pueden resultar saneados o convalidados en el trámite posterior en las cámaras. Esto ha sido reconocido no sólo a nivel teórico por esta Corte sino que además existen casos significativos en donde esta Corporación ha aplicado esa doctrina.

Así, en el plano abstracto, la Corte ha señalado que incluso un vicio muy grave, como podría ser una votación irregular, puede ser “*convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento*”⁶⁸. En esos casos, ha concluido la Corte, si “*el vicio de procedimiento existió pero fue convalidado, es obvio que, en función de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.*”⁶⁹

En el plano concreto, en determinados eventos, la Corte ha admitido que ciertas irregularidades, incluso aquellas cometidas por el Presidente de la respectiva corporación, no acarrearán la inconstitucionalidad de la norma demandada, por cuanto éstas pueden resultar inocuas, debido a la convalidación posterior de la actuación por el Congreso. Así, la sentencia C-374 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo, analizó si era válido que las comisiones conjuntas hubieran delegado en el presidente de una de ellas la posibilidad de decidir si el trámite de la ley debía ser ordinario o estatutario. La Corte consideró que esa delegación era un vicio, por cuanto el voto de los congresistas es personal e intransferible. Sin embargo, la Corte consideró que no era procedente declarar la inexecutable de la ley, pues los pasos posteriores “*en los que sí participaron los miembros de las comisiones y las*

⁶⁸ Sentencia C-737 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett, Fundamento 28. En el mismo sentido, ver la sentencia C-872 de 2002 y el auto 170 de 2003.

⁶⁹ *Ibidem*.

cámaras directamente, como la aprobación de los textos y de la conciliación, convalidaron la determinación adoptada en cuanto al proyecto se le dio el trámite de ley ordinaria, que es lo que, a juicio de la Corte, ha debido hacerse, según la Constitución". Dijo entonces la Corte:

"Declarar la inconstitucionalidad de la Ley no obstante haberse cumplido en el curso del proceso aprobatorio correspondiente aquello que resulta de los mandatos constitucionales, por el sólo hecho de que quien decidió en un primer momento sobre tal trámite carecía de competencia para hacerlo, cuando el órgano cuya autoridad él había asumido actuó después de conformidad con lo resuelto, sin revocarlo ni modificarlo, sería desconocer no solamente la evidencia de que la Constitución no fue violada con dicho trámite, sino desautorizar las posteriores determinaciones de las comisiones y corporaciones competentes, que mantuvieron el criterio adoptado, aplicable al proyecto que estudiaban, criterio que, además, es el mismo acogido por la Corte."

122- La tesis de la posible convalidación del vicio ocurrido en la sesión del 5° de noviembre de 2003 encuentra entonces sustento no sólo en general en el principio de instrumentalidad de las formas sino, además, en decisiones específicas de esta Corte, que muestran que una irregularidad cometida por la Mesa Directiva, incluso grave, no acarrea ineluctablemente la configuración de un vicio de inconstitucionalidad, ni tampoco obligatoriamente la inexecutable de la norma aprobada, puesto que dicha irregularidad puede ser saneada por actuaciones posteriores de las comisiones o de las plenarias. Además, esta posibilidad tiene sustento normativo expreso en los artículos 2° y 5° del Reglamento del Congreso, que establecen la posibilidad de corregir formalmente o subsanar los vicios de procedimiento. Así, el artículo 2° establece que uno de los principios de interpretación de esa ley es aquel de la *"corrección formal de los procedimientos"*, que consiste en la posibilidad de *"subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones."* Por su parte, el artículo 5°, al definir los vicios insubsanables, no excluye expresamente las irregularidades ocurridas en los procesos de votación, por lo cual podría entenderse que éstas pueden ser saneadas.

123- Es pues posible que un vicio ocurrido en una votación, a pesar de su gravedad, pueda resultar saneado en el trámite ulterior de las cámaras, como lo ha reconocido la doctrina, esta Corte y otros tribunales constitucionales. Así, a nivel doctrinal, varios autores admiten la posibilidad de que una irregularidad grave en una votación pueda entenderse saneada, si de todos modos queda claro que, a pesar de dicha irregularidad, la ley contó con la mayoría necesaria requerida, pues se habría cumplido la finalidad de la votación, que es determinar si el proyecto cuenta o no con la mayoría requerida. Esta situación es conocida por algunos doctrinantes como la *"prueba de la resistencia del voto"*, según el cual, no procede anular una ley, si a pesar de los vicios en su votación, resulta claro que el proyecto contaba con mayorías

suficientes⁷⁰. Un ejemplo, a nivel de derecho comparado, de aplicación de esta doctrina es la decisión No 225 del 23 de enero de 1987 del Consejo Constitucional en Francia, la cual declaró que un proyecto no debía ser declarado inconstitucional, a pesar de que había ocurrido un grave vicio en su votación, por cuanto de todos modos era claro que contaba con la mayoría requerida. En ese caso, algunos parlamentarios delegaron su voto en otros parlamentarios, desbordando las estrictas posibilidades en que dicha delegación estaba permitida por el reglamento de la Asamblea Nacional; el proyecto fue entonces impugnado por esa razón. El Consejo Constitucional admitió que había existido una violación del Reglamento, pero que no procedía anular la votación, por cuanto no había evidencias de distorsión de la voluntad de los delegantes e, incluso sin tener en cuenta esos votos irregulares, el proyecto contaba con una mayoría suficiente⁷¹.

Podría entonces entenderse que en el presente caso, a pesar de que la supresión de los efectos de la votación del 5° de noviembre de 2003 realmente configura un grave vicio de procedimiento, no procede declarar la inexecutable del acto legislativo, por cuanto dicho vicio habría resultado convalidado, en la medida en que no sólo el informe de ponencia obtuvo al día siguiente una amplia mayoría, pues contó con 104 votos a favor, sino que, además todos los artículos del proyecto fueron aprobados con mayorías claras.

124- A pesar de lo anterior, la Corte considera que en el trámite del acto legislativo acusado el vicio constatado no fue subsanado por la votación realizada el 6 de noviembre de 2003, en donde el informe de ponencia obtuvo la mayoría constitucionalmente requerida, por cuanto precisamente esta nueva votación, lejos de corregir el vicio, es en realidad su materialización. La nueva votación es en efecto la concreción de la supresión de las consecuencias jurídicas y prácticas de la votación realizada el día 5 de noviembre de 2003, que debió ser respetada, con todos sus efectos, por la mesa directiva de la Cámara de Representantes y por esa Corporación. Y es que la nueva votación implicó una suerte de anulación o repetición de la votación del día anterior, con lo cual se consumó el vicio de privar o suprimir los efectos de la decisión adoptada por la plenaria de la Cámara el 5° de noviembre de 2003, la cual implicaba, como ya se explicó, el hundimiento del proyecto. Por ello esa nueva votación no puede ser asimilada a una convalidación sino a la concreción y consumación del vicio analizado.

125- De otro lado, el Reglamento del Congreso no autoriza que si se ha realizado una votación sobre un informe de ponencia, dicha votación pueda ser repetida ulteriormente, por lo cual la Cámara carecía de competencia para adelantar esta nueva votación. Ahora bien, en innumerables ocasiones, esta Corte ha señalado que las votaciones ulteriores de una plenaria no convalidan defectos ocurridos con anterioridad en el trámite de una ley, cuando la naturaleza de la irregularidad

⁷⁰ Ver, por ejemplo Paloma Biglino Campos. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p 138.

⁷¹ Dijo el Consejo Constitucional en el considerando 4°, que una irregularidad en la delegación del voto « no implicaba la nulidad del procedimiento de adopción de ese texto, salvo si queda establecido, de un lado, que uno o varios diputados aparecen registrados como habiendo emitido un voto contrario a su opinión y, de otro lado, que de no tomarse en cuenta ese o esos votos, la mayoría requerida no hubiera sido alcanzada.» Un análisis de esta decisión en Georges Vedel “Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif” en *Cahier du Conseil Constitutionnel*, 96-2, párrafo 38.

anterior priva a la plenaria de la posibilidad de reexaminar el asunto. Por ejemplo, en múltiples ocasiones, la Corte ha constatado un vicio en la actuación de una plenaria sobre un artículo o proyecto, pero el asunto es luego sometido a comisión de conciliación y es nuevamente votado por la plenaria, con lo cual podría concluirse que la segunda votación de la plenaria convalida o sana los defectos ocurridos anteriormente. Pero la Corte ha considerado que esa nueva votación no tiene la virtualidad de corregir los vicios precedentes, cuando la irregularidad ocurrida ha privado a las cámaras de la posibilidad de continuar con el trámite del proyecto. Un ejemplo, entre muchos otros, es el siguiente: la sentencia C-08 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo, declaró la inexecutable de un proyecto de ley estatutaria sobre hábeas data, debido a que la votación en una de las plenarios se realizó sin el quórum decisorio. La Corte encontró que, a pesar de que el texto fue nuevamente votado por las plenarios, en la medida en que hubo necesidad de una conciliación del texto, debido a las discrepancias entre las cámaras, y que esa nueva votación obtuvo la mayoría requerida, sin embargo el vicio no fue saneado. Dijo entonces la sentencia:

“(M)al podría entenderse convalidada la actuación cumplida durante el segundo debate, por cuanto -se repite- la Constitución sanciona la falta de quórum con la ineficacia (artículo 149 C.P.) y, por otra parte, sin un texto efectivamente aprobado en la plenaria de una de las cámaras no podía hablarse de discrepancias que pudieran ser dirimidas mediante el procedimiento de las comisiones accidentales de conciliación, es decir, la carencia de efectos del segundo debate en la Cámara de Representantes hacía inocua la aplicación del artículo 161 de la Carta”.

De la misma manera, en el presente caso, la cámara carecía de competencia para realizar la segunda votación del 6 de noviembre, por lo que esta segunda votación no saneaba el vicio ocurrido el día anterior.

126- Los argumentos anteriores son suficientes para concluir que el vicio ocurrido en la sesión del 5° de noviembre no fue saneado por la votación del 6° de noviembre de 2003. A ellos sólo cabría agregar que un análisis de la nueva votación muestra que este caso no soportaría la llamada “*prueba de resistencia del voto*”, por cuanto, como ya se explicó, al menos 14 parlamentarios cambiaron su voto de un día al otro, pues el 5° de noviembre habían votado globalmente contra el proyecto, y el 6° de noviembre lo apoyaron inequívocamente. Ahora bien, si se asume, como es razonable hacerlo, que todos esos parlamentarios que habían votado el día anterior en contra de la ponencia, hubieran votado ese día en contra de los artículos individuales, entonces resulta que la votación del día siguiente no cumple la prueba de la resistencia del voto, pues el cambio de voto de estos parlamentarios altera de manera importante los resultados. En efecto, si se resta 14, que fue el número de congresistas que cambiaron claramente su posición, a la votación obtenida el 6° de noviembre, entonces aparece que sólo un artículo obtendría la mayoría requerida, como lo muestra el siguiente cuadro, en donde en la columna I la Corte transcribe los resultados registrados el 6 de noviembre para cada artículo y en la columna II resta a ese resultado los 14 votos:

Artículo votado	I	II
1	95	81
2	101	88
3	87	73
4	96	82
5	90	76

Nótese entonces que únicamente el artículo 2° alcanzaría los 84 votos requeridos, mientras que ninguno de los otros artículo logra esa cifra.

Es obvio que a este cálculo pues objetársele que algunos de esos 14 representantes pudieron votar negativamente algunos artículos, por lo cual, frente a esas disposiciones sus votos no debería ser restados de la mayoría obtenida el 6° de noviembre. Sin embargo, lo cierto es que esos 14 parlamentarios apoyaron en general todos los artículos⁷². Con todo, es claro que este cálculo es aproximado y que la Corte no pretende realizar una prueba matemática estricta; por ejemplo, este análisis no tiene en cuenta los casos de aquellos representantes que el día anterior no votaron, por no encontrarse en la sesión plenaria al momento de la decisión, y que al día siguiente apoyaron el proyecto. No es posible determinar cuántos de ellos pudieron variar su posición. Sin embargo, este análisis es suficiente para concluir que la segunda votación no admite una mínima prueba de resistencia del voto pues hubo cambios significativos de un día a otro. Y esto es inquietante, precisamente porque muestra que la maniobra de la Mesa Directiva de levantar la sesión para aplazar la votación hasta el día siguiente surtió los efectos buscados, pues alteró la decisión del al menos 14 representantes, con lo cual distorsionó la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

127- La Corte aclara que no está cuestionando que un congresista modifique su posición frente a un asunto, puesto que esos cambios son legítimos. Incluso, esta Corte ha admitido que un congresista cambie públicamente su voto en el curso de la votación misma, mientras ésta no haya terminado⁷³. Lo que es cuestionable en el presente caso es que el cambio de voto hubiera ocurrido sin que mediara ningún nuevo debate público del asunto en la Plenaria. Esto agrega una nueva irregularidad al trámite del presente acto legislativo, pues el cambio de voto no respondió a una deliberación de las cámaras, con lo cual se desconoció el principio de publicidad y la necesidad de que las decisiones de las cámaras sean fruto de un debate. Por ello esta Corte había señalado con claridad que en el trámite de los actos legislativos está excluida *“la votación fundada exclusivamente sobre la base de acuerdos políticos externos a la sesión misma, celebrados por grupos, partidos o coaliciones, con la pretensión de imponer una mayoría sin previo debate, atropellando los derechos de las minorías o impidiendo el uso de la palabra o la discusión a los congresistas no participantes en tales formas de concierto previo.”*⁷⁴

⁷² Por ejemplo, un examen atento de la votación del artículo 3° indica que 11 de esos representantes votaron a favor de ese artículo. Ver *Gaceta del Congreso* No 663 de 2003, pp 58 y 59.

⁷³ Ver sentencia C-543 de 1998, MP Carlos Gaviria Díaz, Fundamento 6.

⁷⁴ Sentencia C-222 de 1997. MP José Gergorio Hernández Galindo.

128- Por todo lo anterior, la Corte concluye que el vicio del 5 de noviembre de 2003 no fue convalidado ni saneado por la votación ocurrida el día siguiente.

Carácter insubsanable del vicio de procedimiento constatado.

129- Por último, debe la Corte verificar si el vicio de procedimiento en que se incurrió en el sexto debate de la segunda vuelta del trámite del acto legislativo es de naturaleza subsanable y si por ello resulta aplicable lo dispuesto en el párrafo del artículo 241 de la Carta, según el cual, cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento de este tipo, ordenará devolver el proyecto al Congreso para que corrija la irregularidad.

130- Para esta Corporación, en el presente caso, no procede aplicar dicho párrafo por cuanto, por su naturaleza, se trata de un vicio insubsanable que afecta la integralidad de la formación del Acto Legislativo, ya que hubo una distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

La presente situación es entonces distinta a aquellos casos anteriores en donde la Corte ha ordenado una subsanación de un vicio ocurrido en una votación. Así, en una ocasión, esta Corporación consideró que una falta de quórum para decidir era un vicio subsanable, a pesar de su gravedad, y ordenó la devolución al Congreso de una ley afectada por ese vicio. Según la Corte, el vicio podía ser saneado *“por cuanto era factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura”*⁷⁵. Igualmente, el mencionado Auto No. 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, ordenó retornar un proyecto de ley estatutaria, a pesar de que no había prueba de que hubiera sido aprobado por mayoría absoluta. Sin embargo, nótese que en esos eventos no hubo distorsión de la voluntad democrática de las cámaras, sino que faltó un elemento para que la formación de dicha voluntad fuese totalmente regular, y por ello podía considerarse que el vicio podría ser subsanado permitiendo que las cámaras aportaran ese elemento. La situación en este caso es distinta, pues lo que existió fue una alteración de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, que el juez constitucional no puede legitimar.

131- Pero de otro lado, incluso si por su naturaleza el vicio fuera en principio subsanable, no es posible subsanarlo en este caso, pues su corrección se realizaría por fuera de los dos períodos ordinarios consecutivos que el artículo 375 de la Constitución exige para la aprobación de los actos legislativos. Ahora bien, en anteriores oportunidades, esta Corte había indicado que en aquellos casos en que la Carta impone términos preclusivos para adoptar una ley, entonces las posibilidades de subsanación se ven reducidas, por cuanto la eventual subsanación se haría por fuera del término previsto por la Carta, como sucede con las leyes estatutarias o la ley del plan. Por ejemplo, la sentencia C-008 de 1995, MP José Gregorio Hernández Galindo, constató que un proyecto de ley estatutaria estaba afectado por un vicio de procedimiento y concluyó que éste era insubsanable, por cuanto la Constitución establece que la aprobación de las leyes estatutarias *“deberá*

⁷⁵ Sentencia C-203 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración C.

efectuarse dentro de una sola legislatura, siendo evidente que, al momento de proferir este fallo, el término constitucional dado al Congreso se encuentra ampliamente vencido, pues la legislatura de que se trata concluyó”, por lo que no era aplicable el párrafo del artículo 241 de la Carta. Igualmente, la sentencia C-557 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa, encontró un vicio de procedimiento en la aprobación de la ley del plan y concluyó que éste no podía ser subsanado, pues la devolución de la ley al Congreso “implicaría el desconocimiento del término perentorio impuesto por el constituyente y el legislador para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que para el caso examinado expiraba el 5 de mayo de 1999, por lo cual tal posibilidad no se ajusta a derecho, lo cual conduce a concluir que el vicio que se ha detectado, a la fecha es insubsanable”. Por esas mismas razones, es imposible aplicar el párrafo del artículo 241 de la Carta.

132- Finalmente, por la naturaleza del vicio y debido al principio de consecutividad, una eventual corrección del vicio implicaría repetir toda la segunda vuelta. Ahora bien, las normas vigentes, a saber, el artículo 202 del Reglamento del Congreso, en armonía con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, establecen un término para la subsanación, que es de 30 días, el cual siempre ha sido considerado por esta Corte como un plazo preclusivo, que no admite ampliaciones. Así, la sentencia C-255 de 1996 declaró la inexecutable de la Ley 194 del 6º de julio de 1995, "por medio de la cual se aprueba la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986." En esa ocasión, la Corte había constatado la existencia de un vicio subsanable y había devuelto la ley al Congreso para que corrigiera el defecto constatado. Sin embargo, el Presidente de la Cámara solicitó a la Corporación que se ampliaran los términos, pues el proceso al Presidente de la República que en ese momento se adelantaba, había impedido corregir el vicio de procedimiento en ese término. La corte negó esa posibilidad y dijo al respecto:

*“La Corte entiende la trascendencia que tiene para el país y para el trabajo de la Cámara de Representantes el proceso seguido al señor Presidente. Sin embargo, esta Corporación fijó a las Cámaras el plazo máximo autorizado por el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, pues tal norma establece que para la corrección de un vicio subsanable el "término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo". **No es pues posible ampliar tal término**, por lo cual, y en cumplimiento de lo ordenado por esa misma norma y por la Constitución, no queda otra alternativa a la Corte que proceder a decidir sobre la constitucionalidad de la ley bajo revisión⁷⁶ (subrayas no originales).”*

133- Por ende, en el asunto bajo examen, las disposiciones que regulan la posibilidad de subsanación de los vicios de procedimiento en la formación de los actos legislativos no pueden ser aplicadas.

⁷⁶ Sentencia C-255 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 11.

Síntesis del examen y decisión a tomar

134- Por la importancia y complejidad del asunto decidido, procede la Corte a resumir los principales elementos de su análisis.

- La Corte reitera que, conforme a lo señalado en la sentencia C-551 de 2003, corresponde a esta Corporación examinar la constitucionalidad de las reformas constitucionales no sólo por vicios de trámite sino también por un eventual desbordamiento de las competencias del poder de reforma. Por ello era válido que los actores presentaran, como lo hicieron, cargos no sólo relativos al trámite del Acto Legislativo No. 02 de 2003 sino también a posibles excesos en el poder de reforma.

- Como la competencia es el presupuesto del procedimiento, en principio parecía lógico que la Corte examinara previamente los cargos por competencia. Y efectivamente, la Corte comenzó por una discusión de los eventuales vicios de competencia planteados por las demandas, pero no fue posible llegar a un acuerdo que permitiera, dentro de un término razonable, tomar una decisión al respecto. Ahora bien, como la labor de los jueces no consiste en discutir problemas teóricos sino en resolver los casos que les son planteados, dentro de los plazos y condiciones que establece el ordenamiento, la Corte decidió analizar el cargo de trámite que tenía mayores posibilidades de prosperar, en el entendido de que si dicha acusación conducía a la declaratoria de inexecutable del acto legislativo, resultaba improcedente, por carencia de objeto, entrar en el estudio de los otros cargos, por cuanto, en todo caso, la norma demandada sería retirada del ordenamiento.

- El cargo estudiado fue el siguiente: los actores consideraban que el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento en la votación del informe de ponencia en la plenaria de la Cámara de Representantes. Según su parecer, al ser votado ese informe, en la sesión del 5 de noviembre de 2003, no obtuvo la mayoría absoluta requerida, frente a lo cual, la Mesa Directiva, en una clara desviación de poder, levantó la sesión, con el objetivo de no cerrar ni certificar la votación que había ocurrido, por cuanto dicha votación implicaba el hundimiento del proyecto.

- Para resolver ese cargo, la Corte recordó, en primer término, su jurisprudencia constante acerca del cuál es el parámetro normativo del control de constitucionalidad de los actos legislativos, a fin de precisar que debe ser tenido en cuenta no sólo el Título XIII de la Carta sino además las normas de la Constitución y del Reglamento del Congreso cuyo (i) cumplimiento es presupuesto básico y necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras, (ii) están estrechamente relacionadas con la materialización de principios y valores constitucionales, en especial del principio democrático, y (iii) tienen una entidad tal que, al desconocerse, ocasionan un vicio de procedimiento en la formación del acto legislativo, en la medida en que desconocen los requisitos establecidos por la propia Carta, y en especial por el título XIII, para la aprobación de dichas reformas.

- Esos criterios fueron suficientes para concluir que, a pesar de que el Título XIII de la Carta no menciona específicamente el informe de ponencia, es indudable que una irregularidad en la presentación o aprobación de dicho informe en las plenarias puede constituir un vicio de procedimiento en la formación de un acto legislativo, que puede ocasionar su inexecuibilidad, no sólo porque expresamente la Carta y el Reglamento del Congreso prevén que todo acto legislativo tenga su respectivo informe de ponencia (CP art. 160, y Ley 5ª de 1992 arts 156 y ss y 174 y ss), sino además por cuanto la aprobación de dicho informe representa un paso necesario en la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

- La Corte examinó cuidadosamente las pruebas a fin de poder valorar qué había ocurrido en esa sesión. La Corte destaca que todas estas pruebas, y en especial el video de la sesión del 5 de noviembre de 2003, fueron puestas en conocimiento de la ciudadanía y en especial de la mesa directiva de las Cámaras, para que quien tuviera interés pudiera pronunciarse acerca de ellas.

- Este detallado análisis fáctico permitió, en primer término, concluir que el 5º de noviembre de 2003, el informe de ponencia fue sometido a votación y obtuvo 83 votos a favor. La votación, a pesar de que no fue formalmente cerrada, en realidad terminó fáctica y jurídicamente, y correspondía al Presidente verificar los resultados. En efecto, conforme al artículo 122 del Reglamento del Congreso, la votación es el *“acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.”* Y la votación nominal, que fue la que se efectuó ese día, se realiza siguiendo el orden alfabético, según lo ordena el artículo 130 de ese mismo cuerpo normativo. En la práctica, en este tipo de votaciones, la casi totalidad de los congresistas usa el registro electrónico, mientras que unos pocos anuncian su voto al secretario, quien lo registra. Y por ello en el presente caso es posible determinar el resultado que hubo, a pesar de que la Mesa Directiva levantó la sesión, sin verificar formalmente dicho resultado, ya que basta tener en cuenta el registro electrónico de la votación y agregar a esa cifra el número de los votos depositados manualmente ante el Secretario. El resultado es inequívoco: 83 votos a favor de la ponencia.

- Este examen fáctico también permitió concluir, con suficiente certeza, que el levantamiento de la sesión estuvo esencialmente orientado a no reconocer los efectos jurídicos y prácticos de esa votación.

- Los elementos esenciales de esta valoración probatoria, que permitieron desvirtuar la presunción de buena fe que ampara la actuación de las autoridades, fueron básicamente los siguientes: (i) la motivación de la Mesa Directiva, pues todos sus miembros apoyaron inequívocamente el acto legislativo; (ii) ciertos hechos antecedentes a esa plenaria, y en especial lo ocurrido en la sesión del 29 de octubre, que permiten inferir una unidad de designio de la Mesa Directiva, que era la siguiente: utilizar todos los mecanismos aparentemente reglamentarios para lograr la aprobación del proyecto de acto legislativo; (iii) la convicción de esa Mesa Directiva y de la Cámara de que eran necesarios 84 votos para la aprobación del informe de ponencia, y que si no se lograban, el proyecto se hundía; (iv) la forma de desarrollo del desorden en la sesión, que permite concluir que no es que la votación no se hubiera podido realizar como consecuencia de la alteración del

orden en la Plenaria sino que la realidad fue la inversa: el orden se alteró porque, una vez iniciada y adelantada la votación, la Mesa Directiva no la cerró formalmente, lo cual provocó las protestas de algunos parlamentarios; (v) la dilación del cierre de la votación, que aunque a primera vista no es exagerada, fue claramente superior al término empleado en otros eventos en el trámite de este mismo acto legislativo; (vi) las expresiones del Segundo Vicepresidente de la Cámara, registradas claramente en el video, y que hacen explícita la motivación de la Mesa Directiva, cuando le advierte al Presidente que no puede cerrar la votación porque “*si la cierra se hunde*” y que por ello “*es mejor levantar la sesión, por el orden*”; (vii) el significado que adquiere entonces, a la luz de esas expresiones y de la unidad de designio anteriormente mencionada, la decisión aparentemente poco razonable del Presidente de levantar la sesión, pues si lo que motivaba el desorden era la falta de cierre de la votación, ¿por qué entonces el Presidente no procedía a cerrarla, si ya había transcurrido un tiempo más que razonable para que hubieran podido votar todos los representantes presentes en el capitolio, incluso aquellos que se habían retirado momentáneamente de la plenaria? Y la respuesta es clara: porque la motivación de los integrantes de la Mesa Directiva no era asegurar el orden de la sesión sino otra distinta: no registrar la votación que había ocurrido, por cuanto tenían la convicción de que ésta implicaba el hundimiento del proyecto.

- Precisados los hechos, la Corte entró entonces a estudiar los problemas jurídicos que debían ser resueltos para poder decidir acerca del cargo, para lo cual comenzó por examinar el significado y valor de la votación del informe de ponencia. La Corte destacó que, conforme a la Constitución y el artículo 167 del Reglamento del Congreso, no basta la presentación de un informe de ponencia sino que, al menos en las plenarias, dicho informe debe ser eventualmente debatido y en todo caso votado, antes de que las cámaras puedan entrar en el examen específico del articulado del proyecto. La votación del informe de ponencia es entonces un paso posterior de la discusión de la orientación general del proyecto por la plenaria, pero que precede el debate y la votación del articulado. Por ello la votación favorable del informe de ponencia por la plenaria es una aprobación *prima facie* del proyecto como un todo, que constituye un requisito previo para la discusión y votación del articulado. Este paso, que cierra la fase de “*debate general*” del proyecto y permite entrar en el “*debate específico*” del articulado, tiene una finalidad constitucionalmente clara: no sólo racionaliza la formación de la voluntad democrática de las cámaras sino que, además, introduce un principio de economía en la actividad legislativa, pues evita el desperdicio de esfuerzos en la discusión y votación de un articulado, que no tiene la posibilidad de ser aprobado, ya que el proyecto en general no cuenta con las mayorías constitucionalmente requeridas.

- La Corte recordó que en la práctica parlamentaria colombiana, la no aprobación del informe de ponencia acarrea el “*hundimiento*” del proyecto y que dicha práctica tienen sustento normativo pues, mientras el Reglamento del Congreso no regule específicamente el tema, si la ponencia no obtiene la mayoría requerida, el proyecto debe entenderse “*archivado*”, pues no puede continuar su trámite.

- La Corte concluyó que la votación del informe de un acto legislativo en las plenarias en segunda vuelta requería mayoría absoluta, por cuanto expresamente el artículo 375 lo exceptúa de la regla general de mayoría simple, en la medida en que

dicha aprobación no es un simple requisito para empezar a deliberar el proyecto sino que es una de las decisiones que necesariamente tienen que adoptar las plenarias para poder aprobar el proyecto de acto legislativo, por lo cual obviamente la aprobación del acto legislativo incluye la votación afirmativa del informe de ponencia.

- La Corte consideró entonces que no era válido el argumento que distinguía entre la ponencia y el proyecto, a fin de sostener que el proyecto es solamente el articulado, por lo que únicamente la aprobación del articulado, pero no aquella de la ponencia, requiere mayoría absoluta. Ese argumento acierta en distinguir entre el proyecto y la ponencia, pero desconoce la naturaleza de la votación del informe de ponencia, pues olvida que la aprobación de dicho informe no es un requisito formal para deliberar sino que tiene otro carácter: la aprobación del informe, que ocurre después de la deliberación sobre la ponencia, es (i) una decisión que expresa un acuerdo general de la plenaria con el proyecto como un todo, y que además representa (ii) un paso necesario e ineludible para entrar a debatir y votar el articulado.

- Para sustentar la tesis de la mayoría absoluta, la Corte no sólo tuvo en cuenta los anteriores argumentos literales y lógicos sino que también analizó la práctica parlamentaria colombiana y los precedentes jurisprudenciales. En particular, la Corte destacó que no había podido citarse ninguna decisión de esta Corporación que hubiera avalado que pudiera ser aprobado por mayoría simple el informe de ponencia en aquellos casos en donde la Carta exige mayoría absoluta para la aprobación del proyecto respectivo. Por el contrario, existía un claro precedente en sentido contrario, a saber el Auto No. 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, una decisión reciente y unánime de esta Corte, que concluía que la aprobación del informe de ponencia requiere de mayoría absoluta, cuando se trata de proyectos que necesitan esa mayoría calificada, como las leyes estatutarias.

- Precisos los elementos fácticos y resueltos los principales problemas jurídicos, la Corte procedió a valorar jurídicamente lo ocurrido en la sesión del 5° de noviembre de 2003, con el fin de determinar si existió o no un vicio de procedimiento

- La Corte concluyó que, conforme a la costumbre parlamentaria, y teniendo en cuenta la convicción de la Mesa Directiva y de la Cámara de Representantes de que el informe de ponencia requería en el presente caso 84 votos favorables, era indudable que el efecto práctico de la votación del 5 de noviembre era el hundimiento del proyecto de acto legislativo, que en la realidad equivalía a su archivo.

- La Corte consideró que ese efecto práctico coincidía con el efecto jurídico, por cuanto la votación no había alcanzado la mayoría absoluta requerida, ya que la Cámara de Representantes, conforme al artículo 176 de la Carta, desarrollado por las leyes 5ª de 1992 y 649 de 2001, está integrada por 166 miembros. Por tanto, la mayoría absoluta de la Cámara de Representantes, correspondiente a la mayoría de sus miembros, es de 84 congresistas, número que permanece invariable, mientras la regulación jurídica no sea modificada, y que sirve de referente para verificar si una

determinada votación ha obtenido o no la mayoría absoluta. Esto significa que el informe de ponencia no alcanzó la mayoría constitucionalmente requerida, lo cual implicaba jurídicamente que el proyecto no podía seguir su trámite.

- El resultado jurídico y práctico de la votación de la sesión del 5° de noviembre era entonces el hundimiento o archivo del proyecto. Sin embargo, la sesión fue levantada por la mesa directiva de la Cámara, sin reconocer los efectos jurídicos y prácticos de esa votación, lo cual equivale a una supresión de dichos efectos, que obviamente es un vicio de particular gravedad, por cuanto desconoce una decisión de las cámaras, con lo cual distorsiona la voluntad democrática del Congreso.

- La Corte analizó si podía considerarse justificado el levantamiento de la sesión debido al desorden, para lo cual tuvo en cuenta que efectivamente, al ser levantada la sesión, existía un cierto desorden en la Cámara, resultado en medida importante de la demora de la mesa directiva, que votó integralmente a favor del proyecto, en “*cerrar*”, según la terminología del Congreso, la votación y certificar y reconocer su resultado. Por su parte, el artículo 77 del Reglamento del Congreso confiere a la mesa directiva, y en especial al Presidente, la facultad de suspender un asunto hasta la sesión siguiente, cuando convenga diferirlo por haberse turbado el orden en la sesión. Pero igualmente el artículo 132 del mismo Reglamento del Congreso establece que si se ha iniciado una votación, ésta no podrá interrumpirse salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando.

- Estos artículos del Reglamento del Congreso son normas que desarrollan valores esenciales de la Constitución, pues salvaguardan la formación de la voluntad democrática de las cámaras. En especial, el artículo 132 no sólo protege la decisión del cuerpo colegiado, evitando que ésta sea interferida, sino que busca asegurar su resultado, pues obliga a que una vez iniciada una votación, ésta deba ser terminada y certificada. Esta norma protege entonces la libertad de los congresistas en las votaciones y la intangibilidad de sus resultados

- Una interpretación sistemática de esas dos normas reglamentarias permite concluir que sólo en eventos excepcionales puede el Presidente suspender o interrumpir una votación por un quebrantamiento del orden en las sesiones. En el presente caso, un análisis en conjunto de las pruebas incorporadas al expediente permitió a la Corte concluir que en esa sesión no ocurrió la suspensión de la votación por esas razones excepcionales de desorden, sino que lo que aconteció fue una maniobra de la Mesa Directiva para evitar el registro y reconocimiento de los efectos jurídicos y prácticos de una votación que ya había sido realizada materialmente.

- Pero en todo caso, incluso si se concluyera que la sesión fue levantada en debida forma por la mesa directiva, lo cierto es que la decisión fue apelada por una parlamentaria y la sesión fue restablecida, y luego de algunas protestas de algunos parlamentarios y del retiro de otros, la sesión continuó en perfecto orden y existía quórum decisorio. Y sin embargo, la mesa directiva se abstuvo de reconocer el efecto jurídico y práctico a la votación. Por ello, incluso si se considerara, en gracia de discusión, que la votación había sido suspendida por el Presidente de manera legítima, lo cual la Corte no acepta, era imperativo entonces terminarla, pues la

sesión había sido restablecida, existía pleno orden en la sesión y había quórum decisorio. Era necesario en ese caso dar entonces aplicación al artículo 132 del Reglamento del Congreso, que protege la continuidad e intangibilidad de las votaciones en las cámaras; sin embargo, la mesa directiva se abstuvo de hacerlo y desconoció los efectos jurídicos y prácticos de esa votación.

- En la sesión del 5 de noviembre de 2003 existió entonces un vicio de procedimiento, que consistió en la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia. Esa votación implicaba el hundimiento del proyecto, pero ese efecto fue suprimido por la Mesa Directiva, que levantó indebidamente la sesión precisamente para no reconocer dicho efecto.

- Para la Corte es igualmente claro, además, que aún si se admitiera el argumento de que no se requería una mayoría calificada para la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta – tesis que la Corte no comparte –, el vicio señalado subsiste, porque el efecto práctico de la votación habría sido de todos modos el hundimiento del proyecto, por la convicción de la Mesa Directiva y de la Cámara de que esa mayoría era necesaria, convicción que es además jurídicamente acertada.

- La supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la mencionada votación es, de conformidad con los artículos 379 y 241 de la Constitución, y con la jurisprudencia uniforme de esta Corte al respecto, uno de aquellos vicios de procedimiento que provocan la inexecuibilidad de un Acto Legislativo, al menos por las siguientes dos razones: de un lado, este vicio se encuentra inescindiblemente ligado con el requisito de mayoría absoluta exigido por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1° del Reglamento del Congreso, para la aprobación de actos legislativos. Y de otro lado, la votación del informe de ponencia es un momento ineludible del proceso de aprobación de las reformas constitucionales.

- El vicio constatado no fue subsanado por la votación realizada el 6° de noviembre de 2003, en donde el informe de ponencia obtuvo la mayoría constitucionalmente requerida, por cuanto precisamente esta nueva votación, lejos de corregir el vicio, es en realidad su materialización. La nueva votación es en efecto la concreción de la supresión de las consecuencias jurídicas y prácticas de la votación realizada el día 5 de noviembre de 2003, que debió ser respetada, con todos sus efectos, por la mesa directiva de la Cámara de Representantes y por esa Corporación. Y es que la nueva votación implicó una suerte de anulación o repetición de la votación del día anterior, con lo cual se consumó el vicio de privar o suprimir los efectos de la decisión adoptada por la plenaria de la Cámara el 5° de noviembre de 2003.

- De otro lado, el Reglamento del Congreso no autoriza que si se ha realizado una votación sobre un informe de ponencia, dicha votación pueda ser repetida ulteriormente, por lo cual la Cámara carecía de competencia para adelantar esta nueva votación. Conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte, como la Cámara carecía de competencia para realizar la segunda votación del 6° de noviembre, esta segunda votación no sana el vicio ocurrido el día anterior.

- Finalmente, la Corte destaca que la nueva votación no soportaría la llamada “*prueba de resistencia del voto*”, según el cual, no procede anular una ley, si a pesar de los vicios en su votación, resulta claro que el proyecto contaba con mayorías suficientes. En efecto, pudo constatar que al menos 14 parlamentarios cambiaron su voto de un día al otro, pues el 5° de noviembre habían votado globalmente contra el proyecto, y el 6° de noviembre lo apoyaron inequívocamente. Ahora bien, si se asume, como es razonable hacerlo, que todos esos parlamentarios que habían votado el día anterior en contra de la ponencia, hubieran votado ese día en contra de los artículos individuales, entonces resulta que la votación del día siguiente no cumple la prueba de la resistencia del voto, pues el cambio de voto de estos parlamentarios altera de manera importante los resultados. Aparentemente sólo el artículo 2° sobre informe de residencia hubiera obtenido la mayoría requerida. Y esto es inquietante, precisamente porque muestra que la maniobra de la Mesa Directiva de levantar la sesión para aplazar la votación hasta el día siguiente surtió los efectos buscados, pues alteró la decisión del al menos 14 representantes, con lo cual distorsionó la formación de la voluntad democrática de las cámaras.

- Por último, la Corte consideró que en este caso era imposible devolver el acto legislativo al Congreso para que subsanara el vicio, por las siguientes tres razones: (i) por su naturaleza, ya que hubo una distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, que no puede ser avalada por el juez constitucional; (ii) porque incluso si el vicio fuera en principio subsanable, no es posible subsanarlo en este caso, pues su corrección se realizaría por fuera de los dos períodos ordinarios consecutivos que el artículo 375 de la Constitución exige para la aprobación de los actos legislativos; (iii) finalmente, porque en todo caso la subsanación implicaría repetir la segunda vuelta, por lo cual sería hecha por fuera del término de 30 días que, para los eventos en que es posible la subsanación, establece el artículo 202 del Reglamento del Congreso, en armonía con el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991.

Consideraciones finales

135- El examen adelantado en esta sentencia muestra que la Corte constató una grave irregularidad en la sesión del 5° de noviembre de 2001, pues la Mesa Directiva levantó indebidamente la sesión y suprimió los efectos de la votación del informe de ponencia que había ocurrido ese día. El análisis jurídico demostró que esa irregularidad constituía un vicio de procedimiento en el trámite del Acto Legislativo No 2 de 2003 pues afectó la formación de la voluntad democrática de las cámaras. Ese vicio no fue saneado en el trámite posterior en el Congreso, pues la votación del día siguiente fue la materialización de ese vicio. Y no es posible devolver el acto legislativo para que el Congreso subsane el vicio. Por todo lo anterior, la conclusión que debía tomar la Corte era ineludible: el Acto Legislativo tenía que ser declarado inexecutable.

136- Esta declaración de inexecutable de una reforma constitucional debido a que prosperó un cargo por vicios de forma podría ser objetada como un culto excesivo de parte de esta Corte al respeto de rituales sin sustancia. Nada más alejado de la realidad, tanto desde el punto de vista teórico y general como en el caso concreto.

137- A nivel general, el control de los vicios de procedimiento en la formación de las leyes o en la aprobación de las reformas constitucionales es sin lugar a dudas una de las funciones más trascendentales de la justicia constitucional, en las democracias contemporáneas. La razón de esa importancia es clara: la soberanía popular hoy se expresa, en gran medida, a través de deliberaciones y decisiones sometidas a reglas procedimentales, que buscan asegurar la formación de una voluntad democrática de las asambleas representativas, que exprese obviamente la decisión mayoritaria, pero de tal manera que esas decisiones colectivas, que vinculan a toda la sociedad, sea un producto de una discusión pública, que haya permitido además la participación de las minorías. Y es que en una democracia constitucional como la colombiana, que es esencialmente pluralista, la validez de una decisión mayoritaria no reside únicamente en que ésta haya sido adoptada por una mayoría sino además en que ésta haya sido públicamente deliberada y discutida, de tal manera que las distintas razones para justificar dicha decisión hayan sido debatidas, sopesadas y conocidas por la ciudadanía y que, además, las minorías hayan podido participar en dichos debates y sus derechos hayan sido respetados. Por consiguiente, para esta concepción, la democracia no es la tiranía de las mayorías, pues los derechos de las minorías deben ser respetados y protegidos. Además, en la democracia constitucional, las decisiones colectivas deben ser deliberadas en público pues de esa manera se logran decisiones más racionales, justas e imparciales. Por ello, Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho era el siguiente: "*son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados*"⁷⁷. El proceso legislativo no debe ser entonces únicamente un sistema de agregación de preferencias o que simplemente legitima acuerdos privados o negociaciones ocultas sino que debe constituirse en una deliberación pública, en la cual los representantes de los ciudadanos, sin olvidar los intereses de los votantes que los eligieron, sin embargo discuten públicamente y ofrecen razones sobre cuál es la mejor decisión que puede adoptarse en un determinado punto.

138- En las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías. Las sesiones del Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas

⁷⁷Emanuel Kant. *La paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 1985, Segundo Apéndice, p 61.

por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional. El Congreso es un espacio de razón pública. O al menos la Constitución postula que así debe ser. Y por ello las fuerzas políticas que buscan una decisión legislativa, y con mayor razón una decisión que se plasme en una reforma constitucional, deben acudir a ese espacio de razón pública a presentar sus razones. Deben igualmente convocar a los grupos rivales, incluso si son minoritarios, a presentar sus perspectivas. Y, en ese contexto, la deliberación pública es un incentivo para que los distintos grupos trasciendan la defensa estrecha de sus intereses y sus concepciones específicas pues deben desarrollar justificaciones públicas de sus posturas. Esto debería permitir, por las razones anteriormente explicadas, decisiones legislativas y de reforma constitucional más justas e imparciales. Por ello, la Corte ha resaltado que en *“un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”*⁷⁸.

139- La importancia del respeto de los procedimientos de decisión de las cámaras explica que en la actualidad la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos hayan atribuido a los tribunales constitucionales, como una de sus competencias esenciales, el control de la regularidad de esos procedimientos. Es obvio que subsisten diferencias nacionales, pues en algunos países, el juez constitucional no toma en cuenta el Reglamento como parámetro de constitucionalidad, por lo que únicamente la vulneración de los procedimientos previstos directamente en la Carta puede provocar la anulación de una ley⁷⁹; en cambio, en otros casos, como en Colombia, la propia Carta ordena a las cámaras el respeto de su reglamento, por lo cual la infracción de esas disposiciones reglamentarias es también susceptible de provocar la inconstitucionalidad de una ley⁸⁰. Pero en casi todos las democracias constitucionales, una de las funciones esenciales de la justicia constitucional es la vigilancia del respeto a los procedimientos en la aprobación de las leyes. Esto ha permitido superar concepciones arcaicas, según las cuáles, la vigilancia del cumplimiento de esos procedimientos desconocía la separación de poderes, pues vulneraba la independencia del Congreso, por lo que los procedimientos de aprobación de las leyes eran actos internos de las cámaras (*interna corporis acta*), excluidos de todo control judicial. Hoy se admite que eso no es así, pues no sólo el Congreso está sometido a la Constitución sino que además el procedimiento legislativo busca precisamente asegurar el respeto al principio democrático, evitando que existan atropellos a las minorías o que las decisiones legislativas

⁷⁸ Sentencia C-801 de 2003, MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento 4.2, criterio reiterado en las sentencias C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-370 de 2004.

⁷⁹ Es el caso de Italia. Ver al respecto la sentencia 9 de 1959, tesis que ha sido empero criticada por ciertos autores italianos, para quienes el reglamento debe ser también parámetro de constitucionalidad.

⁸⁰ En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional español ha utilizado el reglamento de las cámaras como parámetro de constitucionalidad. Ver en particular la sentencia STC 99 de 1987.

no sean públicamente debatidas. Y por ello, una de las justificaciones esenciales de la justicia constitucional es que ésta debe operar como una guardiana del proceso democrático.

140- Por todo lo anterior, es claro que sin caer en excesos ritualistas y tomando como guía el principio de instrumentalidad de las formas, una de las labores más importantes del juez constitucional es precisamente verificar la defensa de la regularidad y transparencia del proceso de aprobación de normas en el Congreso. Y es que el respeto a las formas y procedimientos de la deliberación y decisión legislativa no es un culto a unos rituales innecesarios, ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa.

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

142- Estos requisitos más exigentes que se establecen para la reforma de la Constitución no son caprichos, o formalidades sin sustancia, sino que representan la garantía misma del régimen constitucional y de la supremacía de la Carta. En efecto, si la Constitución puede ser reformada por el mecanismo ordinario de aprobación de una ley, y con las mayorías propias de la ley, entonces en sentido estricto no existe Constitución, ya que el Legislador no estaría sujeto a ningún mandato superior, puesto que podría modificar las normas constitucionales por la simple expedición de una ley. Una Constitución que no es rígida no es entonces una verdadera Constitución, razón por la cual algunos doctrinantes consideran, no sin razón, que las disposiciones que regulan la reforma de la Constitución son, al menos formalmente, la norma fundamental del ordenamiento jurídico⁸¹. En efecto, si la Constitución de un país es la fuente de validez del resto del ordenamiento, y crea los órganos del Estado y prescribe la forma como se crea el derecho de inferior jerarquía, a su vez las reglas que establecen el procedimiento de reforma constitucional señalan cómo se cambian los contenidos constitucionales, con lo cual estatuyen el poder de reforma o poder constituyente derivado. Estas reglas son entonces la “constitución de la constitución” o el núcleo de la constitución, y por ello la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución exige un control sobre la regularidad de los procedimientos de reforma constitucional.

⁸¹ Ver, entre otros, el texto ya clásico de Alf Ross. "Sobre la auto-referencia y un difícil problema de derecho constitucional" en *El concepto de validez y otros ensayos*. México: Fontanamara, 1991, pp 52 y ss. Igualmente ver Pedro de Vega. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos 1991, pp 2874 y ss; e Ignacio de Otto. *Derecho constitucional*. Barcelona: Aiel, 1991. p 63 y ss

143- Todo lo anterior muestra la importancia del control por parte del juez constitucional de la regularidad del procedimiento de aprobación de una reforma constitucional, pues si no se protege la forma de la reforma de la Constitución, ¿en qué queda la supremacía y la integridad de la Constitución y en qué queda la distinción entre poder constituyente y poder constituido? Por ello la garantía de los contenidos materiales de la Constitución implica la protección de la regularidad formal de las reformas constitucionales, como lo ha hecho la Corte en el presente caso, y como lo hacen otros tribunales constitucionales en el mundo.

144- Finalmente, en el presente caso, la declaración de inexecutable del Acto Legislativo No 02 de 2003 era ineludible pues el vicio constatado distaba de ser un “*vicio formal puramente formal*”, según la sugestiva expresión de Zagrebelsky⁸², esto es, no era una irregularidad que no comprometiera ningún valor o principio constitucional sustantivo. Por el contrario, el vicio consistió, nada más y nada menos, que en el desconocimiento del procedimiento agravado propio de reforma constitucional y en la distorsión de la formación de la voluntad democrática de las cámaras, puesto que se pretendió ignorar una votación que mostraba que la reforma no había alcanzado la mayoría absoluta exigida por la Carta. Y si eso no es un vicio de inconstitucionalidad, ¿entonces qué puede ser un vicio de procedimiento en la aprobación de un acto legislativo?

VIII- DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

DECLARAR INEXEQUIBLE el Acto Legislativo 02 de 18 de diciembre de 2003, “*por medio del cual se modifican los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Constitución Política de Colombia para enfrentar el terrorismo*”, por el vicio de procedimiento ocurrido en el sexto debate de la segunda vuelta.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Presidente

⁸² Ver Gustavo Zagrebelsky. *La giustizia Costituzionale*. Turín, Il Mulino, 1987, p 134.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E)