

Sentencia C-817/04

Referencia: expediente D-5091

Demanda de inconstitucionalidad contra el
Acto Legislativo 2 de 2003

Actor: Domingo Banda Torregroza

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 1º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Domingo Banda Torregroza contra el Acto Legislativo 2 de 2003.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto del acto legislativo demandado. Se subrayan los apartes que, según el actor, conforman la proposición jurídica completa:

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 2º. 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 3º. 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 4º. El artículo 250 de la Constitución Política tendrá un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo 2º. *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 5º. 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 1º, 2º y 3º 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.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Alonso Acosta Osio.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 18 de diciembre de 2003.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Sabas Pretelt de la Vega.

El Ministro de Defensa Nacional,

Jorge Alberto Uribe Echavarría.

II. LA DEMANDA

El actor dirige la demanda contra la integridad del Acto Legislativo 02 de 2003 y, de manera separada, contra las adiciones que ese acto reformativo introdujo a los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Carta Política. Para este último efecto, el demandante plantea que tales adiciones conforman una proposición jurídica completa que, de manera incompetente e irregular, deroga o sustituye parcialmente la Constitución Política de 1991.

El actor distingue entre vicios de trámite, vicios de competencia, vicios de fondo y vicios funcionales, los que sustenta de la siguiente manera:

A. Vicios de Trámite

En cuanto a los vicios de trámite, el actor manifiesta que el Acto Legislativo 03 de 2002 vulnera los artículos 28, 113, 150, 153, 158, 161, 213, 214 y 228 de la Constitución y el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992. Esto por cuanto:

1. En el segundo período de trámite se debatieron iniciativas no presentadas en el primero.
2. No se aprobaron en su integridad todos los informes de las comisiones de conciliación que debieron realizarse al final de cada periodo ordinario, ante las discrepancias surgidas en cada célula legislativa, con relación al proyecto inicialmente presentado por el gobierno nacional.
3. El Acto Legislativo 2 de 2003 viola el principio de unidad de materia, por cuanto versa sobre una pluralidad heterogénea de materias tales como:
 - El otorgamiento de funciones judiciales para la investigación de civiles a miembros de la fuerza pública de la rama ejecutiva con desconocimiento de los principios de separación de los poderes e independencia de la justicia
 - El otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República, con carácter intemporal, para expedir una ley estatutaria cuya finalidad es entronizar un permanente estado de excepción en Colombia, mediante el subterfugio de convertir la regla general en excepción y la excepción en regla general.

- La modificación del régimen constitucional de la libertad personal y la inviolabilidad de domicilio.
- La derogatoria de la Ley 137 de 1994, relativa a los estados de excepción.
- La supresión de la competencia de la Corte para efectuar la revisión previa de la exequibilidad de todo proyecto de cambio de regímenes de excepción y su afectación de derechos fundamentales.

El demandante afirma conocer pero no compartir el criterio de esta Corporación en el sentido que la violación del principio de unidad de materia constituye un vicio de fondo y no uno de procedimiento y por ello formula este cargo en la forma ya indicada.

B. Vicios de Competencia

En cuanto a los vicios por exceso en los límites del poder de reforma, el actor plantea que el acto demandado vulnera el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 15, 24, 28, 113, 121 y 228 de la Carta, pues el Congreso incurrió en indebida función constituyente derogatoria de la Constitución Política. Afirma el demandante:

1. En el estado de derecho las funciones públicas sólo se ejercen competentemente y mediante procedimientos reglados por la Constitución y la ley. Así se infiere del principio de constitucionalidad y legalidad del ejercicio de funciones públicas. Por ello, la competencia es un presupuesto procesal que el juez de conocimiento debe controlar aun de manera oficiosa.
2. La Carta le asigna al Congreso competencia jurídica para reformarla, pero no para sustituirla por otra, pues se trata de un poder derivado y no de un poder constituyente ya que éste radica sólo en el Pueblo y puede ejercerse a través de una Asamblea Nacional Constituyente. Esa competencia limitada tiene por finalidad proteger concretas instituciones constitucionales.
3. En ese marco, el acto legislativo demandado desconoce los principios de separación de poderes e independencia de la administración de justicia, consagrados en los artículos 113 y 228 de la Carta, pues asigna funciones judiciales permanentes a militares y permite que ellos, que hacen parte de la rama ejecutiva, investiguen a civiles.
4. Además, otorga facultades extraordinarias e intemporales al Presidente de la República para que reglamente el acto legislativo a través de una normatividad equivalente a una ley estatutaria. Con ello ignora que las facultades asignadas al Presidente en materia legislativa deben ser temporales, a solicitud expresa del gobierno nacional y que no pueden concederse para expedir leyes estatutarias.

5. Modifica el régimen de derechos fundamentales, ignora la vigencia de la ley estatutaria de los estados de excepción y desconoce la competencia de la Corte Constitucional para ejercer control sobre la materia legislada.

6. Desconoce que no existe una razón suficiente y una finalidad concordante con los principios fundamentales que justifiquen la limitación de los derechos constitucionales fundamentales a la libertad personal, inviolabilidad de comunicaciones privadas y personales, a la intimidad, a la libertad de residencia y de migración, a la inviolabilidad del domicilio y al debido proceso en relación con las garantías de juez natural y seguridad jurídica.

7. Vulnera el principio de unidad de materia.

C. Vicios sustanciales

Como vicios de carácter sustancial, el actor plantea que el Acto Legislativo 2 de 2003 vulnera disposiciones de derecho internacional como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 14, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 8, y los artículos 5, 93 y 214 de la Carta. En este sentido, el actor afirma:

1. El control sustantivo o de fondo de los actos legislativos debe realizarse confrontándolos con el bloque de constitucionalidad, pues se debe establecer si esos actos imponen restricciones o prohibiciones a los derechos fundamentales prohibidas por los Convenios de Derecho Público Internacional o por el *jus cogens*.

2. El acto legislativo demandado impone limitaciones y restricciones permanentes al ejercicio de los derechos humanos fundamentales prohibidas por dichos Convenios de Derecho Público. Tales limitaciones sólo proceden bajo la vigencia de un estado de excepción declarado por razones de guerra exterior o conmoción interior.

3. La interceptación de comunicaciones y el registro de correspondencia sólo resultan lícitos cuando se dan dentro del proceso penal.

4. Las facultades que se confieren al gobierno para imponer directamente restricciones a la libertad de locomoción resultan incompatibles con los indicados instrumentos.

5. Facultar permanentemente a las autoridades administrativas para aprehender y retener a personas que ni están en flagrancia ni tienen en su contra una orden judicial de captura, resulta también incompatible con tales Convenios.

6. El régimen constitucional permanente de los derechos constitucionales fundamentales de la libertad personal y de la inviolabilidad del domicilio es la reserva legal y el monopolio judicial y sólo tienen como excepciones la flagrancia y la detención preventiva administrativa.

7. El artículo 4° se opone a los principios de independencia e imparcialidad de la administración de justicia.

Respecto de este cargo, el actor cita la comunicación dirigida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a cada congresista y en la cual este organismo internacional puso de presente la incompatibilidad existente entre las reformas constitucionales propuestas y los compromisos adquiridos por el estado colombiano como alta parte contratante en el Pacto Internacional de Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

D. Vicio Funcional

Como vicio funcional, el demandante afirma que el inciso 6° del artículo 5° del Acto Legislativo demandado viola el derecho fundamental al debido proceso bajo la forma de la seguridad jurídica, pues:

1. Se trata de una norma de reenvío que remite a los artículos 343, 344 y 347 del Código Penal, que tipifican el delito de terrorismo, circunstancias de agravación punitiva para tal injusto y el delito de amenazas.

2. El artículo 343 del Código Penal confunde la materialidad antijurídica objetiva de la conducta con el ingrediente subjetivo y por ello da lugar a sancionar laxa y benignamente una conducta antiterrorista o a sancionar como terrorismo una conducta atípica o constitutiva de tentativa imposible. Esto abre las puertas a la impunidad, viola el derecho al debido proceso, los principios de seguridad jurídica y razón suficiente y desconoce la obligación del estado de defender a la sociedad castigando severamente al criminal terrorista.

Por estos motivos, afirma el actor, debe declararse la inaplicabilidad del inciso 6° del artículo 5° del Acto Legislativo 02 de 2003 o, en su lugar, se lo debe condicionar su interpretación.

El demandante concluye afirmando que el acto legislativo demandado no es una simple reforma sino una derogatoria de la Constitución Política de 1991, que es un reflejo de un proceso de restauración de instituciones jurídicas que corresponden a extintos modelos de estado sólo formalmente democráticos y sustancialmente autoritarios, que se trata de una versión corregida, mejorada y aumentada el antiguo artículo 28 de la Constitución Política de 1886 y que va a dar lugar a un terrorismo de estado.

III. INTERVENCIONES

A. Del Fiscal General de la Nación (E)

El Fiscal General de la Nación (E), realiza los siguientes planteamientos:

1. En cuanto hace a los supuestos vicios de procedimiento, el pronunciamiento de la Corte debe ser inhibitorio, pues el actor no precisa cuáles fueron las iniciativas no presentadas en el primer debate, como tampoco explica las razones que le llevan a señalar que se presentó inexistencia de aprobación total y completa de todos los informes de las comisiones de conciliación.
2. En cuanto al vicio por violación del principio de unidad de materia, el pronunciamiento de la Corte también debe ser inhibitorio, pues el actor no aporta argumentos orientados a mostrar que no existe una relación de conexidad entre los diferentes enunciados normativos reformativos de la norma superior. En lugar de ello, el demandante cuestiona la pluralidad de temáticas del acto demandado, desconociendo que ese sólo hecho no implica vulneración del citado principio.
3. En lo que respecta a la acusación por exceso en los límites competenciales del poder de revisión, el actor no aporta razones que demuestren la sustitución del orden constitucional vigente por la reforma, equipara equivocadamente los conceptos de violación y sustitución de la Constitución y pretende que la Corte emprenda un control material que resulta manifiestamente improcedente cuando se trata del control constitucional de un acto legislativo.

B. Del Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional realiza los siguientes planteamientos:

1. En cuanto a la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada:

- a. El artículo 15 de la Carta consagra ese derecho y sujeta su limitación a la existencia de una orden judicial expedida en los casos y con las formalidades que señale la ley. Por lo tanto, la misma Constitución reconoce que ese no es un derecho absoluto y que su limitación tiene cabida en tanto se sujete a requisitos que eviten la arbitrariedad.
- b. El acto legislativo limita el derecho a la inviolabilidad de comunicaciones sin previa orden judicial pero con sujeción a exigentes requisitos: reserva material y formal de ley, control administrativo inmediato, control judicial posterior, control político semestral y responsabilidad personal.

c. Tal reforma constitucional “*se consideró necesaria para los casos en que, (i) siendo nocivo para los fines de una investigación el retardo ocasionado por obtener la orden judicial, (ii) se requiere además largo tiempo y esfuerzo, o afrontar muy alto riesgo de seguridad, para presentarse ante el funcionario judicial, o incluso (iii) tal presencia truncaría el avance de una operación compleja que pretende la captura de varias personas o la obtención de material probatorio*”. Estos requisitos compensan de manera idónea y suficiente la ausencia de orden judicial, no excluyen el control posterior y preservan “*el bien jurídico a proteger que no es otro que la no-arbitrariedad en la limitación de los derechos*”.

d. Esa facultad es temporal, ya que sólo se otorga por el término de cuatro años y, además, es congruente con el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. En cuanto a la libertad personal y a la inviolabilidad de domicilio:

a. El artículo 28 de la Constitución consagra ese derecho y permite que sea limitado mediante orden de autoridad judicial competente. Tal reserva persigue “*la garantía material de que ninguna persona sea detenida ni su domicilio registrado arbitrariamente. No se puede entender entonces que estos derechos son absolutos, pero tampoco cabe pensar que la sola carencia de orden judicial para su limitación demuestre de plano arbitrariedad*” pues ellos “*sí pueden ser limitados sin arbitrariedad, aunque el juez no lo ordene, en tanto a éste le sea posible controlar dicha medida posteriormente dentro de un plazo máximo y siempre que se cumplan otras previsiones garantes de la tan citada no-arbitrariedad*”.

b. El acto legislativo limita el derecho a la libertad personal y a la inviolabilidad de domicilio sin previa orden judicial pero también con sujeción a los requisitos de reserva material y formal de ley, control administrativo inmediato, control judicial posterior, control político semestral y responsabilidad personal.

c. Tal facultad es también razonable, temporal y congruente con el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pues estas normas establecen, según el Ministerio de Defensa Nacional, la “*No-arbitrariedad en la privación de la libertad como principio fundante, de tal suerte que toda norma creada para permitir la privación de la libertad de alguna persona, debe ser examinada en cuanto a los mecanismos que ella incluya para suprimir la posibilidad de que la privación se produzca por medios y razones diferentes de aquellos establecidos para satisfacer el bien común*”, la “*Legalidad tanto en cuanto a las causas, como al procedimiento empleado para privar de la libertad*” y el control judicial de la detención ya que “*la*

independencia e imparcialidad del juez lo erigen como garante por excelencia contra la arbitrariedad”.

3. En cuanto a la creación de unidades especiales de policía judicial con miembros de las Fuerzas Armadas:

a. Es una facultad orientada a combatir el terrorismo y los delitos contra la seguridad pública, se refiere a sitios del territorio nacional en donde no exista una autoridad judicial a la que se pueda dar aviso de manera inmediata o donde el acceso de los funcionarios ordinarios de policía judicial no sea posible por excepcionales circunstancias de orden público y la encargada de su conformación, dirección y coordinación es la Fiscalía General de la Nación.

b. Todos los miembros de esas unidades se sujetan a un estricto régimen de responsabilidad, se trata de una facultad reconocida también de manera temporal y, además, es compatible con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c. La posibilidad de que miembros de las Fuerzas Armadas desarrollen tareas propias de la policía judicial *“no afecta en nada la imparcialidad del juez, ni la presunción de inocencia, ni el derecho a controvertir los hechos y pruebas alegados en el proceso, ni la celeridad del juicio, ni la posibilidad de aportar pruebas, ni el derecho a no autoincriminarse, ni la segunda instancia, ni el principio de non bis in ídem”.*

d. *“El estudio de cualquiera de los sistemas de procedimiento penal de tipo acusatorio que existen en la actualidad en el mundo, no deja ninguna duda sobre la intrascendencia que tiene para la imparcialidad e independencia del juez penal, el desarrollo de actividades de policía judicial por uno u otro órgano, siempre que tal órgano se encuentre capacitado técnicamente para esas labores, y el desarrollo de las mismas se sujete a la dirección y coordinación del ente acusador”.*

En seguida, el Ministerio de Defensa asume una postura propia en torno a la demanda instaurada. Lo hace de la siguiente forma:

1. *“En cuanto a la forma y facultades para expedir el acto legislativo 02 de 2003”* debe tenerse en cuenta que, según los artículos 114 y 150 de la Carta, *“es el Congreso de la República el que por regla general desarrolla la Constitución”*, que las funciones allí establecidas no son taxativas y que ese acto se profirió con cumplimiento del trámite previsto en el artículo 375 superior y en el artículo 221 de la Ley 5ª de 1992.

2. *“En cuanto al contenido normativo”* del acto demandado, debe tenerse en cuenta que el terrorismo que azota a Colombia ha desbordado todo principio

humanitario, llegando hasta lo inimaginable; que nuestro país carece de los instrumentos jurídicos necesarios para prevenir y combatir la comisión de tales conductas; que ante ello se hace necesario dotar al estado de herramientas que permitan una rápida y eficiente acción de las autoridades; que esas medidas deben ser permanentes para garantizar su efectividad; que entre ellas se encuentra *“la posibilidad que los miembros de las Fuerzas Armadas y las autoridades administrativas en general, puedan realizar detenciones con fines de identificación y registros domiciliarios sin necesidad de una orden judicial previa”* pues *“En un Estado de Derecho como el nuestro, las autoridades pueden apelar a un sinnúmero de medidas dentro de las cuales se encuentra la declaratoria de los estados de excepción -pero éstos desafortunadamente, y dada la crudeza de la lucha armada por la que atravesamos, se han quedado cortos”*; que tales medidas no trasgreden el bloque de constitucionalidad y que, además, *“No importa si estas medidas están en cabeza de ciertos órganos del Estado -ya que- en este momento hay que aunar esfuerzos que tiendan a lograr la paz que todos anhelamos”*.

3. En relación con las adiciones introducidas por el acto legislativo demandado a los artículos 15, 24, 28 y 250 de la Carta, el Ministerio de Defensa plantea lo siguiente:

a. La reforma introducida al artículo 15 es compatible con Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos pues los artículos 11 y 17 de la Convención Americana y del Pacto Internacional, respectivamente, prohíben las ingerencias arbitrarias, abusivas o ilegales al derecho a la intimidad y a la inviolabilidad de correspondencia y demás formas de comunicación privada y sólo tendrán ese carácter aquellas ingerencias sin previa orden judicial que carezcan de los requisitos que señale la ley estatutaria que desarrolle ese artículo.

b. La reforma introducida al artículo 24 es compatible con los artículos 22 y 12 de la Convención Americana y del Pacto Internacional, respectivamente, pues ellos autorizan la restricción del derecho a escoger residencia cuando ello sea necesario para proteger la seguridad nacional, o restablecer el orden público. Además, tal reforma no restringe ese derecho, sólo autoriza al gobierno para llevar un informe de residencia en el territorio.

c. La reforma introducida al artículo 28 es compatible con los artículos 7 y 9 de la Convención Americana y del Pacto Internacional, respectivamente, pues establecen que la detención no debe ser arbitraria y que debe ceñirse a los principios y procedimientos señalados en la ley.

d. La reforma introducida al artículo 250 es compatible con los artículos 8 y 14 de la Convención Americana y del Pacto Internacional, respectivamente, pues no autoriza a las Fuerzas Militares para impartir justicia. Simplemente dispone que *“en aquellos lugares donde no exista autoridad de policía judicial a la cual recurrir en forma inmediata, la Fiscalía General pueda*

conformar unidades de Policía Judicial con miembros de las fuerzas militares que actuarán siempre bajo la dirección y coordinación de la Fiscalía y no son de carácter permanente sino para casos específicos”.

Con base en tales planteamientos, el Ministerio de Defensa Nacional concluye que las medidas dispuestas por el acto demandado no suspenden los derechos fundamentales de los colombianos, ya que sólo los limitan en algunas circunstancias claramente definidas, como ocurre cuando se está al frente de amenazas terroristas, dentro de un marco de acción permitido por los instrumentos internacionales; que esas medidas ya se aplican en democracias como las de Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Alemania y España y que no resulta comprensible que mientras en otros países menos amenazados que Colombia, esas medidas se vienen aplicando de tiempo atrás, aquí se rechace la posibilidad de implementarlas: En tanto que en aquellos países se trata de medidas para defender la democracia, la libertad y los derechos ciudadanos; aquí son cuestionadas como violatorias del derecho interno y de tratados internacionales de derechos humanos.

Por todo ello, el Ministerio de Defensa le solicita a la Corte Constitucional declarar la ineptitud de la demanda o, en su lugar, no acceder a las pretensiones y mantener la constitucionalidad e integridad del Acto Legislativo 02 de 2003.

C. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Este Ministerio le solicita a la Corte que profiera una sentencia inhibitoria. Esta solicitud la apoya en los siguientes argumentos:

1. El cargo relacionado con la expedición irregular del acto legislativo demandado se circunscribe a una tangencial y genérica alusión a las eventuales deficiencias acaecidas en el trámite legislativo pero sin indicar, en cada caso, en qué consistió la irregularidad cometida. El actor se limita a exponer que en el segundo período ordinario de trámite se debatieron iniciativas no presentadas en el primer período y que no existe la aprobación total y completa de los informes de las comisiones de conciliación que debieron existir y producirse al final de cada período ordinario de trámite. No obstante, se abstiene de indicar el debate dado a las iniciativas cuestionadas y de indicar el momento de su presentación. De igual manera, no realiza una presentación detallada relacionada con los informes considerados por las comisiones de conciliación.

Por otra parte, el actor cuestiona la expedición irregular del acto legislativo por cuanto se vulneró el principio de unidad de materia al regular una pluralidad heterogénea de materias. Con este proceder, afirma el Ministerio del Interior y de Justicia, el demandante desconoce que la violación de ese principio no constituye un vicio de procedimiento sino de fondo, que aquél no se aplica en el caso de los actos legislativos y que, en el hipotético caso de ser

objeto de control, es claro que todas las disposiciones contenidas en ese acto constituyen herramientas teleológicamente dirigidas a un mismo fin: enfrentar el terrorismo.

2. En cuanto al vicio por incompetencia del Congreso ante la inexistencia de *“razón suficiente y una finalidad o telos concordante y congruente (...) que justifiquen la limitación y la restricción de los derechos constitucionales fundamentales”*, el Ministerio del Interior y de Justicia advierte que se trata de una apreciación que corresponde al fuero hermenéutico del demandante, que remite a razones de conveniencia y que desborda el análisis de constitucionalidad.

Aparte de ello, indica que la jurisprudencia constitucional ha establecido que *“cuando un ciudadano demanda una reforma constitucional por considerarla inconstitucional tiene la carga argumental de demostrar que la magnitud y trascendencia de dicha reforma conducen a que la Constitución haya sido sustituida por otra”* y que tal carga no ha sido cumplida por el demandante pues *“se ha limitado a relacionar sin más las presuntas violaciones al ordenamiento Superior, anteponiendo consideraciones intuitivas a razonamientos jurídicos verificables”*. Además, dice el Ministerio, el demandante desconoce 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 como axioma inescindible y principio nuclear del ordenamiento”* y por ello no ha habido una sustitución, ni siquiera parcial, de esa Carta.

3. En cuanto a los vicios sustantivos o de fondo, el Ministerio resalta que, según los artículos 241.1 y 379 constitucionales, el control de los actos legislativos sólo procede por vicios de procedimiento en su formación. Por ello, habiendo el actor formulado cargos de fondo, cualquier análisis que sobre el mismo se intente, desbordaría los límites constitucionales.

4. Y en lo que respecta al vicio funcional por inaplicabilidad del inciso sexto del artículo 5° del acto legislativo demandado, el Ministerio destaca el que actor desconoce que la noción de actos de terrorismo, además del tipo penal, se encuentra contenida en el bloque internacional de instrumentos contra el terrorismo, que comprende las trece convenciones de las Naciones Unidas, la mayoría de las cuales ha sido debidamente incorporada al ordenamiento jurídico colombiano a través de leyes aprobatorias. Además, el actor no expone las razones por las cuales estima vulnerados los preceptos constitucionales.

D. De la Comisión Colombiana de Juristas

La Comisión Colombiana de Juristas aporta copia de la demanda presentada, ante esta Corporación, de manera conjunta con 44 organizaciones más y con 72 personas naturales. En esta demanda, con base en la cual se inicio un

proceso diferente al que ocupa la atención de la Corte y presentada en este proceso como intervención ciudadana, se exponen argumentos que se sintetizan de la siguiente manera:

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el control sobre actos legislativos se circunscribe al examen de vicios de procedimiento en su formación y tales vicios incluyen tanto las faltas al trámite establecido por las normas que regulan el procedimiento de expedición de actos legislativos, como el examen de la competencia del órgano que expide la reforma.

2. Según el artículo 374 de la Constitución, el Congreso de la República tiene la facultad de reformar la Constitución a través del trámite y aprobación de actos legislativos. En estos eventos, el Congreso no obra como legislador ordinario sino como constituyente secundario y en tal calidad sólo puede reformar la Carta pero no expedir una nueva. Existen dos guías para determinar si la Constitución fue derogada a través de un acto legislativo. La primera es examinar si se presentó una vulneración o desconocimiento del bloque de constitucionalidad y la segunda si se derogaron principios y valores en los que la Constitución se funda.

3. El Acto Legislativo 02 de 2003 constituye una derogatoria de aspectos consustanciales de la Carta, pues desconoce la cláusula de estado social de derecho y estructuras fundamentales a ella, así como deroga normas reconocidas en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

a. En primer lugar, el acto demandado vulnera aspectos fundamentales de la Constitución, como la separación de poderes, la primacía de los derechos inalienables de la persona humana y la prohibición de que autoridades militares investiguen a personas civiles.

b. El acto demandado quebranta normas de tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como el derecho a ser juzgado por un juez o tribunal independiente e imparcial, las normas que rigen la declaratoria y ejercicio de los estados de excepción, el principio de distinción entre personas civiles y combatientes y el principio *pro homine* del derecho internacional. Además, viola normas específicas de los tratados, como el derecho a la libre circulación, el derecho a la libertad personal, la inviolabilidad de domicilio y correspondencia y el principio de estricta reserva legal en la reglamentación de los derechos fundamentales.

4. Aparte de las expuestas, existen razones adicionales para declarar la inconstitucionalidad del acto demandado:

a. El desconocimiento de tratados internacionales de derechos humanos, propicia la vulneración del principio *pacta sunt servanda*, según el cual todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

b. Derogó normas imperativas que no pueden ser desconocidas por el constituyente primario ni por el secundario: El derecho de toda persona a ser investigada y juzgada por una autoridad judicial independiente y el principio de distinción. Estas son normas imperativas de *jus cogens*, es decir, normas de derecho internacional de carácter inderogable.

c. La expedición del acto legislativo se realizó en medio de profundas irregularidades que vulneraron el trámite previsto para su aprobación. Dichas irregularidades consisten en el desconocimiento de la voluntad de la Plenaria de la Cámara de archivar el proyecto de acto legislativo durante el sexto debate, la violación del derecho de representación política por indebida restricción del derecho de intervención de los congresistas durante el octavo debate, la aprobación de proposiciones sustitutivas de sustitutivas en la votación de los artículos 3° y 5°, la no votación de la totalidad del texto del artículo 3° en el sexto debate, la introducción y aprobación de un asunto nuevo durante la segunda vuelta, la violación del requisito constitucional de la publicación oficial de los proyectos de ley y la realización de una audiencia pública como mera formalidad en el quinto debate en la comisión primera de la Cámara de Representantes.

Con base en estos argumentos, la Comisión Colombiana de Juristas le hace a la Corte las siguientes peticiones:

1. Que declare la inconstitucionalidad total del Acto Legislativo 02 de 2003 por las siguientes razones:

a. Por vicios de procedimiento derivados de la falta de competencia del Congreso para proferirlo:

1) Porque el acto legislativo deroga aspectos consustanciales a la Constitución Política y a la cláusula de estado social de derecho y, en particular:

a) El principio de separación de poderes, porque otorga facultades judiciales a las fuerzas militares y porque otorga al Presidente la facultad de reglamentar el acto legislativo por decreto en caso de que el Congreso no apruebe una ley estatutaria y la Corte Constitucional no la revise dentro de los términos dispuestos para esos fines. En consecuencia, de acuerdo al acto legislativo, se permite que la facultad legislativa y la judicial se concentren en la rama ejecutiva.

b) El principio de prevalencia del respeto y garantía de los derechos humanos, pues superpone las razones de seguridad a la garantía de los derechos humanos. El acto legislativo, so pretexto de garantizar seguridad y enfrentar el terrorismo, sacrifica la vigencia y garantía de los derechos humanos a la libertad, a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, a la

intimidad y el derecho a ser juzgado por autoridades independientes e imparciales.

c) La prohibición de que militares investiguen a personas civiles porque el acto legislativo 02 de 2003 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 interceptaciones de comunicaciones; así mismo, facultó a las fuerzas militares para que ejerzan atribuciones de investigación sobre civiles a través de las facultades de policía judicial.

2) Porque desconoce derechos reconocidos en tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad y, en particular:

a) El derecho de toda persona a ser juzgada por un juez o tribunal independiente, porque el acto legislativo atribuyó a las fuerzas militares, que no cuentan con los requisitos de independencia e imparcialidad, funciones de policía judicial en relación con personas civiles y la facultad de limitar sus derechos.

b) Las normas internacionales que rigen la declaratoria y desarrollo de los estados de excepción, pues el Acto Legislativo 02 de 2003 estableció un estado de excepción, de rango constitucional y con vocación de permanencia.

c) El principio de distinción entre civiles y combatientes, porque el acto legislativo no prevé los controles necesarios para que las facultades otorgadas no se ejerzan principalmente en relación con población inocente.

d) El principio *pro homine* del derecho internacional de los derechos humanos, porque el acto legislativo limitó derechos humanos en mayor medida del mínimo establecido en el derecho internacional y para tal fin se invocaron, precisamente, los tratados internacionales de derechos humanos.

e) El derecho a la circulación y el derecho a la intimidad, porque el artículo 2° del acto legislativo establece un registro de población que afecta tales derechos en su núcleo básico, imposibilitando su ejercicio de manera permanente.

f) El derecho de libertad personal y de inviolabilidad domiciliaria y de correspondencia, porque los artículos 1° y 3° del acto legislativo constitucionalizaron detenciones, interceptación de comunicaciones y allanamientos arbitrarios.

g) El principio de estricta reserva legal en la reglamentación de derechos humanos, porque el artículo 5° del acto legislativo facultó al Gobierno para reglamentar el acto legislativo y, por consiguiente, los derechos allí regulados.

3) Porque el derecho de toda persona a ser juzgada por una autoridad independiente y el principio de distinción entre personas civiles y combatientes son normas imperativas de *jus cogens* que no pueden ser derogadas ni desconocidas por el constituyente secundario ni tampoco por el primario.

b. Por vicios de procedimiento derivados de irregularidades en el trámite del acto legislativo:

1) Porque durante el sexto debate se desconoció la voluntad de la Plenaria de la Cámara de Representantes de archivar el proyecto de acto legislativo.

2) Porque durante el octavo debate se violó el derecho de representación política por indebida restricción de las intervenciones de los Congresistas.

3) Porque durante el sexto debate se aprobaron proposiciones sustitutivas de sustitutivas en la votación de los artículos 3° y 5° y no se votó la totalidad del texto del artículo 3° del entonces proyecto de acto legislativo.

4) Porque durante la segunda vuelta se introdujo y aprobó un asunto que no había sido discutido durante la primera vuelta, esto es, la facultad del Gobierno de expedir la ley estatutaria.

5) Porque el artículo 2° del acto legislativo no cumplió con el requisito de publicación oficial de los proyectos de esa naturaleza.

6) Porque durante el quinto debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se realizó una audiencia pública como mera formalidad, vulnerando el principio de democracia participativa.

2. Que, de no declarar la inconstitucionalidad total del acto legislativo 02 de 2003, en subsidio:

a. Declare la constitucionalidad condicionada de la expresión “las autoridades que ella señale” de 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.

b. Que declare la constitucionalidad condicionada del artículo 5° del acto legislativo, de manera que la vigencia del acto legislativo quede suspendida a la denuncia de las normas internacionales vulneradas por el acto legislativo.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación realiza los siguientes planteamientos:

1. El actor señala tres vicios de procedimiento: En la segunda vuelta se debatieron iniciativas no incluidas en la primera; se realizaron comisiones accidentales y sus respectivos informes no fueron correctamente aprobados en cada célula legislativa y se reguló una variedad de asuntos que hacen que el acto legislativo vulnere el principio de unidad de materia. No obstante, el demandante no justifica ninguno de esos cargos: No indica cuáles son los temas incorporados en el segundo período que no fueron estudiados y debatidos en el primero, simplemente se limita a enunciar el cargo sin exponer las razones en que se apoya el mismo. Tampoco indica cuál o cuáles fueron los informes de las comisiones accidentales que no fueron aprobados o que lo fueron en forma indebida o si lo que cuestiona es la integración de esas comisiones. Finalmente, tampoco indica de qué manera los temas tratados en el acto legislativo resultan contrariando la regla de la unidad de materia.

Al proceder de ese modo, dice el Procurador, el actor no cumplió con el requisito señalado en el artículo 3° del Decreto 2760 de 1991, que le impone al demandante la carga procesal de enunciar no sólo las disposiciones relativas al trámite del acto legislativo acusado que se desconocieron, sino además manifestar de qué forma se desconoció dicho procedimiento. Y ante tal situación, afirma, la Corte debe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda.

2. Para determinar si el Congreso, al proferir el acto legislativo demandado, desbordó su competencia para reformar la Carta, es necesario tener en cuenta tanto la estructura del estado adoptada en la norma superior, como los valores que inspiran los principios constitucionales allí contemplados y los que surgen del bloque de constitucionalidad, sin entrar a efectuar una revisión comparativa del contenido normativo del acto legislativo con una determinada norma constitucional porque ello es ejercer un control material, no autorizado frente a los actos reformativos de la Carta.

3. En esa dirección, afirma el Procurador, hay que tener en cuenta que el poder constituyente radica en el Pueblo, lo cual significa que quienes conforman la comunidad política ejercen a plenitud su poder político para decidir acerca del modo y la forma de su existencia política ya que, en el contexto del pensamiento filosófico-político democrático derivado del principio de soberanía popular, es el Pueblo el que tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. El poder de reforma, en cambio, se entiende como la capacidad que tienen ciertos órganos del estado de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces de la Constitución misma; es decir, se trata de un poder establecido por la misma Constitución y por ello debe ejercerse dentro de las condiciones fijadas por ella. De acuerdo con esto, el poder de reforma debe sujetarse a las condiciones procedimentales y de competencia establecidas por el constituyente primario.

4. La existencia de límites al poder de reforma fue reconocida en la Sentencia C-551-03 al considerar la Corte que, pese a la inexistencia de cláusulas

pétreas o principios inmodificables, el poder de reforma está inhabilitado para cambiar la Carta, derogándola mediante la utilización de uno cualquiera de los mecanismos previstos en el Título XIII de la Constitución para ejercer ese poder. Estos mecanismos pueden ejercerse pero siempre que la Carta conserve su identidad en su conjunto y desde una perspectiva material.

5. Una Constitución es sustituida por otra cuando la forma y modo de existencia política consagrados en ella, como resultado de la decisión del Pueblo como poder constituyente, son transformados por el poder de reforma en otra forma y otro modo de existir políticamente. Y para determinar si ha operado tal sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad.

Los indicados parámetros permiten determinar, desde una perspectiva cualitativa, si ha obrado o no una sustitución integral y deben ser tenidos en cuenta por la Corte para determinar si hubo o no desbordamiento del poder de reforma del Congreso al proferir el acto legislativo demandado y por medio de él eliminar la necesidad de orden judicial como garantía de los derechos a la libertad física, intimidad y domicilio; crear unidades especiales de policía judicial con miembros de la fuerza militar y asignarle al Presidente la facultad de reglamentar una materia que debe ser objeto de ley estatutaria.

5. En un estado social y democrático de derecho, el poder político esta vinculado constitucionalmente a la garantía de los derechos de los ciudadanos y tiene en tales derechos su sustento y límite. En tal perspectiva, *“la reforma constitucional emprendida a través del Acto Legislativo 02 de 2003, 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 ejercer su poder de reforma frente a estos tópicos”*. Esto es así porque:

a. Los derechos a la inviolabilidad de la correspondencia y demás formas de comunicación privada, la libertad de locomoción, la intimidad, la libertad personal y la inviolabilidad del domicilio tienen en la inactividad del estado su mayor campo de protección y su garantía se potencia cuando, ante la necesidad de limitarlos, se exige el cumplimiento de unos requisitos que permitan asegurar su núcleo esencial. Para el caso colombiano, tales requisitos se traducen en una orden que ha de ser dictada por quien en el estado constitucional se entiende garante de esos derechos: el juez, como garantía de imparcialidad contra la arbitrariedad. Es este funcionario el que analiza si los motivos aducidos por la autoridad para limitar tales derechos se ajustan a los principios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad y si tal limitación no resulta lesiva de la dignidad reconocida a todo ser humano como valor fundante del estado social de derecho.

b. Prescindir de la exigencia de orden judicial para limitar tales derechos se convierte en una medida excepcional que restringe derechos constitucionales cuyo reconocimiento debe ser la regla general. Se trata de una medida admisible únicamente en estados de excepción que no es propia de un estado democrático. Por lo tanto, en verdad se trata de una sustitución de la Carta por el desconocimiento de los valores esenciales en los cuales se soporta: Dentro de una Constitución creada para tiempos de normalidad, inspirada en un régimen democrático de libertades y garantías, se introducen medidas restrictivas de esos derechos y garantías, válidas sólo en tiempos de anormalidad. Mucho más si tales medidas tienen vocación de permanencia pues si bien para ellas se fija un término de vigencia de cuatro años, se permite que el Congreso las prorogue indefinidamente.

c. Las modificaciones realizadas a la Constitución por los artículos 1 y 3 del acto demandado, tienen por objeto autorizar la restricción de determinados derechos fundamentales sin la intervención de autoridad judicial, sin ningún control previo y con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas. Con esto no se está limitando sino suspendiendo una garantía esencial para el cabal ejercicio de derechos ya que, respecto de la persona detenida para prevenir atentados terroristas, o cuyo domicilio o correspondencia son registradas con la misma finalidad, no se predica la regla de la reserva judicial. Tal suspensión es inconstitucional en cuanto rompe con el esquema de derechos y garantías acogido en la Carta, que no permite su suspensión ni aún en los estados de excepción. De esta forma, se regresa al régimen de la libertad anterior a la Constitución de 1991 y que precisamente con ésta se buscó superar.

d. Las medidas consagradas en los artículos 1º y 3º del acto demandado proceden, no ante la comisión de conductas delictivas sino *“siempre que existan motivos para prevenir la comisión de actos terroristas”*; es decir no para perseguir y judicializar actos de terrorismo sino para prevenir su consumación. Pero si bien, dice el Procurador, *“no se desconoce la importancia de combatir los actos terroristas por la gravedad y trascendencia frente a la estabilidad del Estado y la seguridad general, ello no puede per se considerarse como un supuesto válido para justificar el desconocimiento de principios consagrados en la Constitución y en los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos”*.

e. Otra razón en la que podría sustentarse la inexecutable de los artículos 1º, 2º y 3º del acto demandado, proviene de la finalidad para la cual fueron expedidos: El propósito de prevenir actos terroristas imprime un grado de incertidumbre respecto de los eventos específicos en los cuales es procedente aplicar tales medidas restrictivas de los derechos humanos y ello se traduce en una falta de concreción de su campo de aplicación. Y, para el Procurador, los textos reformativos que contienen límites gaseosos son inadmisibles en un estado social de derecho porque ponen en peligro el ejercicio pleno de las libertades de la comunidad en general. Además, cuando el fin de prevenir

actos de terrorismo habilita a agentes estatales a detener a los ciudadanos sin que se encuentren en estado de flagrancia ni existan en su contra pruebas que los señalen como posibles autores de actos terroristas, implica cosificar al ser humano y desconocer el principio del respeto de su dignidad como fundamento del estado: *“Se viola la dignidad humana cuando con fines preventivos e incluso ante la sospecha se limita la libertad personal del ciudadano, como si el hombre no fuera un fin en sí mismo sino un instrumento para el sostenimiento del sistema”*.

f. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido explícita al señalar que, conforme al artículo 1.1 del Pacto de San José, la primera obligación asumida por los Estados partes es de respetar los derechos y libertades reconocidos por la Convención y que el ejercicio de la autoridad pública tiene ciertas limitaciones debido a que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad de la persona. Además, ha establecido que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un estado al ratificar o adherir a la Convención constituye una violación que, en el evento de afectar derechos o libertades de ciudadanos determinados, genera responsabilidad internacional para el estado. Por lo tanto, el estado colombiano, en aplicación del bloque de constitucionalidad, está obligado a garantizar los derechos fundamentales en los términos señalados en los Convenios y Tratados ratificados por Colombia. Mucho más si la Carta de 1991 protegió aún más los derechos fundamentales al negar, en el artículo 214, la posibilidad de suspenderlos aún en los estados de excepción.

6. No obstante, afirma el Procurador, no debe perderse de vista el contexto histórico de la reforma, contexto caracterizado por el despliegue de acciones terroristas como principal expresión del conflicto armado colombiano y que plantea el dilema de continuar con instituciones concebidas para épocas de paz y normalidad o hacer un paréntesis en cuanto a ello y asumir por un período determinado la consagración de medidas temporales que cumplan con los requisitos de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad, que no alteren los fundamentos y valores de la Carta, que permitan actuar con eficacia frente al uso de terror como arma política y que estén controladas por una instancia imparcial que con fundamento en los criterios fijados en una ley estatutaria pueda oponerse o avalar tales diligencias. El Procurador se inclina por esta segunda alternativa y por ello estima que acudir a un órgano autónomo que ostente la condición de garante de los intereses de la sociedad y de los derechos de los asociados, con el fin de que controle la práctica de esas medidas excepcionales podría hacer viable su mantenimiento en la Constitución Política.

7. De acuerdo con el *“Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”*, todas las medidas que afectan los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión *“deberán ser ordenadas por un juez u*

otra autoridad, o quedar sujetas a la fiscalización efectiva de un juez u otra autoridad". Por lo tanto, si bien la orden de detención puede no provenir esencialmente de un funcionario judicial, tal medida puede ser dispuesta o fiscalizada por una autoridad que por su imparcialidad, independencia, competencia e idoneidad, garantice el respeto de los derechos humanos de las personas sometidas a privación de la libertad.

En ese orden de ideas, los artículos 1º y 3º del acto demandado son exequibles *“única y exclusivamente bajo el entendido que el ejercicio de las potestades allí consagradas serán ejercidas por las autoridades que, dentro de las unidades ya sea ordinarias o las especiales creadas en virtud del artículo 4º del Acto Legislativo 02 de 2003, cumplen funciones de policía judicial, en la medida en que tales actividades serán desarrolladas por autoridades que, con independencia de los poderes ejecutivo y legislativo, colaboran en el cumplimiento de la política criminal del Estado, y en particular, de manera imparcial con la labor investigativa que corresponde a la rama judicial del poder público*". Además, *“será imprescindible la intervención de un funcionario de la Procuraduría General de la Nación durante su ejecución”* pues el aviso inmediato de que se habla en los artículos 1º y 3º del acto demandado se refiere a la toma de la decisión de interceptar, detener o allanar, mas no de la ejecución de la medida pues en ella debe intervenir la Procuraduría por gozar del atributo de imparcialidad requerido para evitar abusos. Es decir, el acto demandado permite prescindir de la orden judicial para la realización de esas diligencias pero no del control, no solo posterior, sino también anterior, de la Procuraduría General en las condiciones que indique la ley estatutaria.

8. En el ámbito internacional no existe total claridad sobre lo que debe entenderse por terrorismo y de allí que se haya optado por identificar los actos constitutivos de esa modalidad delictiva, al punto que la Convención Interamericana contra el Terrorismo, para definir su campo de aplicación, remitió a actos calificados como terroristas en diez instrumentos internacionales.

Por su parte, el acto legislativo tampoco es claro al delimitar su ámbito de aplicación, motivo por el cual el espacio para ejercer las medidas restrictivas en él consagradas queda a merced del legislador, remisión que *“resulta inadecuada y conduce a gravísimas consecuencias, todas ellas inadmisibles dentro de un Estado Social de Derecho basado en la división o separación de poderes y en el respeto de la dignidad humana como valor supremo y fundante del ordenamiento”*.

Además, al hablar indistintamente de *“actos de terrorismo”* y de *“terrorismo”*, pierde de vista que aquél es un delito contra las personas y bienes protegidas por el Derecho Internacional Humanitario que se comete dentro de un conflicto armado y que éste es un delito contra la seguridad pública y que esa utilización indiscriminada de los conceptos crea

incertidumbre sobre los actos que se busca combatir a través de las medidas adoptadas en el acto demandado. No obstante, estima el Procurador General, del contexto histórico social del que surge el acto legislativo en mención y de la exposición de motivos y los debates previos a su aprobación, se infiere que las medidas contempladas tienen alcance única y exclusivamente para conductas punibles realizadas dentro del conflicto armado. Por este motivo, la expresión “*los delitos contra la seguridad pública*”, como objeto de investigación por parte de las unidades de policía judicial, no puede hacer parte de los hechos punibles a los que se ha de aplicar la reforma y por ello debe excluirse del ordenamiento jurídico.

9. Las unidades especiales de policía judicial creadas por el acto demandado no desconocen los principios de separación de poderes e independencia judicial pues a los miembros de la fuerza pública no se les están asignando funciones de policía judicial. El artículo 5° del acto legislativo sólo autoriza al Fiscal General de la Nación para que conforme unidades especiales para casos de terrorismo con la participación de personal castrense, mas no exclusivamente integrados por éste. Además, los miembros de la fuerza pública que harán parte de esas unidades no tendrán la facultad de desarrollar funciones de policía judicial pues su actividad se restringe a cumplir funciones operativas de apoyo, de protección y como auxiliares para brindar las condiciones de seguridad a quienes tienen a su cargo el desarrollo de tareas propias de esa policía.

Esas unidades especiales no podrán realizar ninguna actividad sin que haya sido dispuesta por el Fiscal y por ello puede decirse que la reforma constitucionaliza el acompañamiento que miembros de las fuerzas militares realizan a las autoridades de policía judicial. Además, por disposición del poder de reforma, los militares han de responder ante las entidades y bajo el régimen que cobija a quienes ejercen la función de policía judicial, motivo por el cual en ese ámbito no opera la institución del fuero militar.

Entonces, si ese es el alcance del artículo 4° del acto demandado, “*afirmar que las unidades especiales creadas por el acto legislativo en su artículo 4° pueden estar conformadas exclusivamente por personal militar y que en consecuencia éste puede cumplir las funciones de policía judicial que consagra el ordenamiento penal, es dar un alcance que la disposición no tiene, que supera la intención y la competencia del poder de reforma y que desconocería flagrantemente principios aceptados por la comunidad internacional que constituyen jus cogens y disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos*”. Entre tales principios, el Procurador cita los de separación de poderes públicos e independencia de la rama judicial: El primero se vulneraría porque se facultaría al poder ejecutivo para que, a través de personal militar, investigue actos terroristas y el segundo porque los militares, como uno de los extremos del conflicto armado, no satisfacen las exigencias de independencia e imparcialidad de todo administrador de justicia.

10. La potestad del Presidente de la República de expedir mediante reglamento una normativa que es propia de una ley estatutaria, desvirtúa principios que son el eje del estado y debe ser retirada del acto legislativo.

Esto es así por cuanto el inciso 4° del artículo 5° del acto demandado, no introdujo una reforma a la Constitución sino un quebrantamiento a ella, es decir, una violación mediante la introducción de disposiciones excepcionales: En el quebrantamiento de la Constitución no se reforma el texto constitucional sino que frente a un caso particular se adopta una disposición que lo desvía. Es decir, se trata de una violación excepcional de una prescripción constitucional para casos concretos, de modo que las prescripciones quebrantadas siguen inalterables.

En este caso, el artículo 5°, numeral 4°, del acto demandado, delega en el Gobierno Nacional, con carácter excepcional y transitorio, la facultad de regular a través de un reglamento ciertos derechos fundamentales que por su esencia deben ser materia de una ley estatutaria. De tal manera, el acto demandado introdujo una excepción a los artículos 150.10, 152 y 153 de la Carta Política. No obstante, el Congreso de la República sólo está autorizado para que, a través de actos legislativos, establezca disposiciones que reformen la Constitución, mas no para proferir disposiciones coyunturales que la quebranten.

Esa facultad atribuida al gobierno nacional vulnera el principio de separación de las ramas del poder público, pues contempla la sobreposición de la rama ejecutiva a la rama legislativa, privando a ésta del ejercicio de una competencia no sometida a límites temporales e inherentes a su carácter de órgano de representación popular. Además, si se tiene en cuenta que la jurisprudencia les ha asignado a las leyes estatutarias la categoría de leyes cuasiconstitucionales, dado que al expedirlas el Congreso actúa casi como constituyente, lo que se hace con el otorgamiento de esa facultad es trasladar el poder constituyente derivado del Congreso al Ejecutivo, sin el trámite calificado previsto en la Carta y sin el control previo de la Corte Constitucional.

Por todo esto, afirma el Procurador, *“el poder de reforma ha desbordado sus límites, desnaturalizando la identidad del Estado Social de Derecho, al haber alterado de manera significativa uno de los pilares sobre el cual se asienta su configuración democrática, cual es el principio de la división del poder público, usurpando con dicha alteración la función primordial del constituyente primario, esto es, la función de determinar mediante el ejercicio de su voluntad política fundacional, la forma y el modo de la existencia política de la comunidad”*.

Con base en tales argumentos, el Procurador General le solicita a la Corte Constitucional que haga los siguientes pronunciamientos:

1. Declararse inhibida para dictar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos que por vicios de trámite o procedimiento formuló el ciudadano Banda Torregroza contra el Acto Legislativo 2 de 2003 y hacerlo por ineptitud sustancial de la demanda.
2. Declarar la exequibilidad condicionada de los artículos 1, 2 y 3 del Acto Legislativo 2 de 2003. De no aceptar tal pedimento, tal acto debe ser excluido del ordenamiento jurídico.
3. Declarar la exequibilidad del artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2003, siempre que se entienda que el hecho que los miembros de la Fuerza Militar integren las unidades especiales de policía judicial a que se refiere la norma, no significa que pueden 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.
4. Declarar la inexecutable de la expresión “*y los delitos contra la seguridad pública*” contenida en el artículo 4 del Acto Legislativo 2 de 2003.
5. Declarar executable el inciso primero del artículo 5° del Acto Legislativo 2 de 2003, salvo la expresión “*antes del 20 de junio del año 2004*”, que ha de ser declarada inexecutable.
6. Declarar inexecutable el inciso 4 del artículo 59 del Acto Legislativo 2 de 2003.
7. Declarar la exequibilidad condicionada del inciso 6 del artículo 5° del Acto Legislativo 2 de 2003, 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.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte y caducidad de la acción de inconstitucionalidad

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 1o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues lo acusado es el Acto Legislativo 02 de 2003.

El inciso segundo del artículo 379 de la Constitución Política establece que la acción pública contra actos legislativos procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 02 de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.406 del 18 de diciembre de 2003. El ciudadano Banda Torregroza presentó la demanda de inconstitucionalidad de la referencia ante

esta Corporación el 13 de febrero de 2004, es decir, durante la vigencia del término señalado en el artículo 379 Superior.

B. Consideraciones

1. Esta Corporación, mediante Sentencia C-816-04, declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2003. Los argumentos con base en los cuales se tomó esa decisión, fueron resumidos de la siguiente manera en ese pronunciamiento:

“Síntesis del examen y decisión a tomar

135- 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 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 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.

- Precisados los elementos fácticos y resueltos los principales problemas jurídicos, la Corte procedió a valorar jurídicamente lo ocurrido en la sesión del 5º 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 inexequibilidad 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 constatarse 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.

Con base en tales consideraciones, la Corte resolvió:

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.

2. De este modo, al configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-816-04, que declaró inexecutable el Acto Legislativo 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”.

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:

Estarse a lo resuelto en la Sentencia C-816-04 que declaró **inexecutable** el Acto Legislativo 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”.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA
Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Secretario General (E)

**ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**

A LA SENTENCIA C-817 de 2004

Referencia: Expediente D-5091

Demanda de inconstitucionalidad contra el
Acto Legislativo 2 de 2003

Actor: Domingo Banda Torregroza

Magistrado ponente:
JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Aclaro mi voto puesto que en la sentencia C-816 de 2004, a la cual se refiere en la parte resolutive del presente fallo para estarse a lo resuelto en ella, salvé mi voto en lo que denominé una disidencia solitaria. Remito, por lo tanto, a los argumentos expuestos en dicho salvamento.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALVARO TAFUR GALVIS,
A LA SENTENCIA C-817 DE 2004

Expediente: D-5091

Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 2 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.*”

Magistrados Ponentes:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Teniendo en cuenta que el suscrito magistrado salvó voto respecto de la decisión adoptada mediante la sentencia C-816 del 30 de agosto del presente año, que decidió declarar inexecutable el Acto Legislativo Número 02 de 18 de diciembre de 2003, por las razones expuestas en dicho salvamento y a las cuales me remito, en el presente caso, aclaro mi voto en el sentido de que sólo en acatamiento del principio de cosa juzgada he compartido la decisión aquí adoptada.

Fecha ut supra,

(*Original Firmado*)
ALVARO TAFUR GALVIS