

Sentencia C-094/17

REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Prohibición de reelección e inhabilidad de miembros del Consejo Nacional Electoral para ser elegidos dentro del año siguiente de haber cesado en funciones, como magistrado de altas cortes, fiscal general o jefe de órganos de control

PROHIBICION DE REELECCION E INHABILIDAD DE MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA SER ELEGIDOS DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE DE HABER CESADO EN FUNCIONES, COMO MAGISTRADO DE ALTAS CORTES, FISCAL GENERAL O JEFE DE ORGANOS DE CONTROL, EN REFORMA CONSTITUCIONAL DE EQUILIBRIO DE PODERES-No desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN SU FORMACION DE CARACTER COMPETENCIAL-Competencia de la Corte Constitucional

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-Procedencia dentro del año siguiente a su promulgación/**CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA**-Jurisprudencia constitucional

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO-Consagración constitucional

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION POR VICIOS DE FORMA-Jurisprudencia constitucional

OPORTUNIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA ACTOS LEGISLATIVOS-Jurisprudencia constitucional

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Indicación precisa del objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte Constitucional es competente/**CONCEPTO**

DE LA VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Exigencias argumentativas/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Aptitud del cargo por desconocimiento está condicionado a estrictas reglas jurisprudenciales en relación con los requisitos de suficiencia y pertinencia

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION POR VIOLACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD Y PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Competencia

CONTROL DE ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional para evaluar la constitucionalidad a la luz de criterios competenciales

REFORMA DE LA CONSTITUCION-Facultad del constituyente secundario/PODER DE REFORMA-Vicio competencial

EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA PARA REFORMAR LA CONSTITUCION POR SUSTITUCION-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION APROBADOS POR EL CONGRESO-Límites

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional

PODER DE REFORMA-Límites

SUSTITUCION DE LA CONSTITUCION-Elementos estructurales

SUSTITUCION Y MODIFICACION DE LA CONSTITUCION-Distinción

DEMANDA POR EXCESO EN EL PODER DE REFORMA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Requisitos

DEMANDA CONTRA ACTO REFORMATARIO DE LA CONSTITUCION APROBADO POR EL CONGRESO POR VICIO COMPETENCIAL-Incremento de carga argumentativa

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Características

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY- Debates en comisiones y plenarias/**PROYECTO DE LEY-** Presentación de modificaciones para segundo debate en plenaria de Cámara/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-** Conexidad material entre proyecto de ley y modificaciones

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Definición/PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Vínculo razonable entre las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos del proyecto de ley/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA-Objetivo**

PRINCIPIO DE IDENTIDAD RELATIVA-Límites

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Alcance

TRAMITE DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO-Reglas básicas/**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO-Requisitos**

TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Principios de consecutividad e identidad flexible

TRAMITE DE PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO-Procedimiento de discusión y aprobación

TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Relación de conexidad entre la nueva expresión o artículo y lo previamente debatido/**RELACION DE CONEXIDAD EN TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-**Características

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE DE ACTO LEGISLATIVO-Compatibilidad con las modificaciones y variaciones que se realicen en el texto de un proyecto

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA SER ELEGIDOS EN EL AÑO SIGUIENTE A LA CESACION DE SUS FUNCIONES-Debates en la primera vuelta del trámite legislativo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA SER ELEGIDOS EN EL AÑO SIGUIENTE A LA CESACION DE SUS FUNCIONES-Expresión "*miembros del Consejo Nacional Electoral*" no contradice lo aprobado y debatido en la primera vuelta del trámite legislativo

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO SOBRE INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL ELECTORAL PARA SER ELEGIDOS EN EL AÑO SIGUIENTE A LA CESACION DE SUS FUNCIONES-Identidad temática entre la disposición demandada y el objetivo del proyecto

Referencia: expediente D-11539

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2 (parcial) y 26 (parcial) del Acto Legislativo No. 02 de 2015 "*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*".

Actor: Luis Alfredo Macías Mesa

Magistrado Ponente:
AQUILES ARRIETA GÓMEZ (e)

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Alfredo Macías Mesa, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presentó demanda contra los artículos 2° (parcial) y 26° (parcial) del Acto Legislativo No. 02 de 2015 "*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*" por considerar que su trámite en el Congreso de la República vulneró los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, contenidos en los artículos 157, 160, 375 de la Carta (primer cargo) y por vulnerar también los principios de igualdad contenido en el artículo 13 superior (segundo Cargo) y violación de la confianza legítima contenida en el artículo 83 de la Carta (tercer cargo)¹. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de los artículos 2 y 26 del Acto Legislativo No. 02 de 2015 "*por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones*", y se subrayan los apartes acusados:

ACTO LEGISLATIVO N° 02 DE 2015

1 de julio

"Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"

El congreso de Colombia decreta:

ARTÍCULO 2o. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así:

(...)

Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser

¹ Mediante Auto del veintiséis (26) de agosto de dos mil dieciséis (2016), se decidió: (i) admitir la demanda contra los artículos 2 (parcial) y 26 (parcial) del Acto Legislativo No. 02 de 2015; (ii) disponer la fijación en lista de la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana, en los términos del inciso segundo del artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (iii) correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en el término que le concede el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991; (iv) comunicar sobre la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República de conformidad con lo previsto en los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991; (v) comunicar sobre la iniciación del proceso a los Presidentes del Senado y la Cámara de Representantes, al Ministerio del Interior, y al Ministerio de Justicia y del Derecho, en los términos del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991; (vi) invitar por intermedio de la Secretaría General, a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades de los Andes, Rosario, Externado, Sergio Arboleda, Javeriana, de Caldas, del Cauca, del Norte, para que participaran en el debate jurídico que por este juicio se propicia.

elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:

Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro de la Comisión de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.

ARTÍCULO 26. CONCORDANCIAS, VIGENCIAS Y DEROGATORIAS.

Sustitúyase la expresión "Consejo Superior de la Judicatura" por la de "Comisión Nacional de Disciplina Judicial" en el artículo 116 de la Constitución Política.

Elimínese la expresión "y podrán ser reelegidos por una sola vez" en el artículo 264 de la Constitución Política.

(...)

III. LA DEMANDA

En el escrito presentado el accionante sostiene que, respecto de las disposiciones acusadas, existen unos posibles vicios de formación en el trámite legislativo, así como una sustitución a la Constitución. A continuación se resumen los alegatos de la demanda.

1. A juicio del ciudadano, la expresión Miembros del Consejo Nacional Electoral contenida en el artículo 2 del Acto Legislativo demandado, vulnera los principios de consecutividad e identidad flexible, puesto que durante el trámite del Acto Legislativo 02 de 2015, se insertó “*en la segunda vuelta una reforma esencial a los textos debatidos y aceptados en la primera vuelta*”, al incluir en la norma la nominación de miembros del Consejo Nacional Electoral (en adelante CNE) para otros cargos, y para la elección de cargos populares, solo después un año de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, generándoles una inhabilidad que no fue discutida ni aprobada en la primera vuelta.

2. Después de un análisis sobre el trámite legislativo adelantado y de la jurisprudencia existente en la materia, concluye el cargo sosteniendo que: “*El Congreso de la República vulneró los principios de consecutividad e identidad flexible durante el trámite del artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2015, al haber finalmente incorporado en el texto constitucional una inhabilidad a los Miembros del Consejo Nacional Electoral, inexistente*

dentro de los primeros cuatro debates del trámite legislativo.”² Y continúa explicando: “En la segunda vuelta del trámite legislativo se introdujo un cambio esencial con la inclusión de las inhabilidades los Miembros del Consejo Nacional Electoral, pues, aunque en la primera vuelta fueron debatidas inhabilidades de altos funcionarios, ésta no incluyó a los Miembros del Consejo Nacional Electoral por lo que nos encontramos frente a una violación de los principios de consecutividad e identidad flexibles de los actos legislativos.”³

3. En cuanto al segundo cargo, sostiene el demandante que la norma vulnera el principio de igualdad, eje axial de la Carta. Según el actor, con la modificación del artículo 264 de la Constitución Nacional se eliminó la reelección por una sola vez de los referidos, limitando su periodo a 4 años, mientras los demás Magistrados de Altas Cortes tienen un periodo de 8 años. Ello, en palabras del autor, constituye una violación al derecho a la igualdad en periodos de servidores públicos.

4. Explica su argumento en el hecho de que existe una confrontación frente al derecho de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política. Lo anterior, pues el Acto Legislativo 01 de 2003 dispuso:

El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y podrán ser reelegidos por una sola vez.⁴

5. Según el actor, esto implica que se equiparó constitucionalmente a los Miembros del CNE con los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, primordialmente con sus calidades y derechos. Esto, en opinión del demandante, indica que el periodo de los Miembros del CNE debía extenderse a ocho (8) años como el de los Magistrados de la Corte Suprema, y que esto se evidenciaba en la oportunidad que tenían los Miembros del CNE, cuyo periodo es de cuatro (4) años, de ser reelegidos, *“pues la idea y principio fundamental era la de igualar el periodo de 8 años”*.⁵

6. Con base en esos argumentos, considera el demandante que los artículos 2 (parcial) y 26 (parcial) del Acto Legislativo 02 de 2015 generan una sustitución del pilar constitucional del principio de igualdad, *“puesto que la norma materializa una violación al derecho a la igualdad de los Miembros*

² Expediente D-11539, folio 19.

³ Expediente D-11530, folio 20.

⁴ Acto Legislativo 01 de 2003, Artículo 14.

⁵ Expediente D-11530, folio 22.

*del Consejo Nacional Electoral al no poder reelegirse por una vez, con el fin de cumplir con los 8 años fijados en la Constitución para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia toda vez que el Acto Legislativo 01 de 2003, les brindó igualdad al conferirle las mismas calidades y derechos que estos poseen en nuestra Constitución”.*⁶

7. Como tercer cargo, el demandante argumenta que el Congreso de la República desconoció el principio de confianza legítima y los derechos adquiridos que poseen los Miembros del CNE, de ser reelegidos. De acuerdo con el demandante, los Miembros del CNE que se eligieron para el presente periodo tendrían el derecho a su reelección en cuanto fueron nombrados bajo el mandato del Acto Legislativo No 01 de 2003, habiendo a su vez un derecho adquirido de quienes comenzaron el periodo a poder ser reelegidos.

8. Estos argumentos son sustentados en jurisprudencia constitucional, y analizados con detalle a lo largo del escrito, concluyendo con la solicitud a la Corte Constitucional para que declare *“la inexecutable del artículo 2° (parcial) y del artículo 26 (parcial), del Acto Legislativo 02 de 2015, porque durante el trámite de estas reformas constitucionales se violaron los principios de consecutividad e identidad flexible y porque su contenido sustituye los principios del Estado de Derecho, igualdad, confianza legítima y derechos adquiridos.”*⁷

IV. INTERVENCIONES

En virtud del Auto del 26 de julio de 2016, se recibieron por parte de la Secretaría General de esta Corporación, los escritos de intervención de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, la Universidad Sergio Arboleda, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Universidad Libre y el Ministerio del Interior.

1. Presidencia de la República

Julio Andrés Ossa Santamaría, actuando como apoderado de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República solicitó a la Corte que se inhiba de emitir pronunciamiento de fondo, pues al momento de la presentación de la demanda había operado la caducidad de la acción.⁸

1.1. Menciona que las demandas de inconstitucionalidad contra actos reformativos de la Constitución únicamente operan por vicios de procedimiento en su formación y añade que el artículo 242 Superior establece que *“[l]as acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”*. Asegura que el

⁶ Expediente D-11530, folio 23.

⁷ Expediente D-11530, folio 27.

⁸ Como anexo al escrito de intervención se presentó el poder conferido por Cristina Pardo Shlesinger, Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, a Julio Andrés Ossa Santamaría para que interviniera en nombre de dicha dependencia en la demanda de inconstitucionalidad del expediente D-11539. Folio 56 del cuaderno de la demanda.

Acto Legislativo No. 02 de 2015 fue promulgado el primero (1) de julio de dos mil quince (2015), según consta en el Diario Oficial⁹ y que la demanda se presentó a las 11:20 am del primero (1) de julio de dos mil dieciséis (2016), por lo que, a su juicio, para el momento de la presentación había operado la figura de la caducidad.

1.2. Finalmente, y luego de referirse al artículo 67 del Código Civil¹⁰ resalta que *“el plazo de un año previsto para la caducidad de la acción de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2015 venció en el último segundo de las 11:59 p.m. del 30 de junio de 2016”*.¹¹

2. Ministerio del Interior

Cristina Uchima Bohórquez, actuando en representación del Ministerio del Interior¹² solicitó que dentro del juicio de constitucionalidad se declarara la exequibilidad de los artículos demandados teniendo en cuenta los siguientes argumentos.

2.1. Con relación al desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, aduce que inicialmente en el proceso legislativo que se llevó a cabo para la reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional se contempló la modificación del artículo 233 de la Constitución Política y, en consecuencia, una inhabilidad para los magistrados de la Corte Suprema, régimen que les es aplicable a los miembros del CNE. Precisa que, finalmente, el artículo 233 no fue modificado y que en segunda vuelta se estimó necesario ordenar el articulado *“en tanto era el artículo 126 de la Constitución Política, el que de mejor manera se ajusta a las pretensiones legislativas, en tanto el mismo se refiere a todos los servidores públicos, mientras que las demás normas del compendio constitucional se referían a cargos específicos, permitiendo esa variación y ofrecerle concreción, exactitud y practicidad a la reforma”*.¹³

⁹ Como anexo al escrito de intervención, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República presentó copia de la primera página del Diario Oficial Nro. 49.560. Folio 55 del cuaderno de la demanda.

¹⁰ ARTICULO 67. PLAZOS. Todos los plazos de días, meses o años de que se haga mención en las leyes o en los decretos del Presidente de la Unión, de los Tribunales o Juzgados, se entenderá que han de ser completos y correrán, además, hasta la media noche del último día de plazo. El primero y último día de un plazo de meses o años deberán tener un mismo número en los respectivos meses. El plazo de un mes podrá ser, por consiguiente, de 28, 29, 30 o 31 días, y el plazo de un año de 365 o 366 días, según los casos.

Si el mes en que ha de principiar un plazo de meses o años constare de más días que el mes en que ha de terminar el plazo, y si el plazo corriere desde alguno de los días en que el primero de dichos meses excede al segundo, el último día del plazo será el último día de este segundo mes.

Se aplicarán estas reglas a las prescripciones, a las calificaciones de edad, y en general a cualesquiera plazos o términos prescritos en las leyes o en los actos de las autoridades nacionales, salvo que en las mismas leyes o actos se disponga expresamente otra cosa.

¹¹ Expediente D-11530, folio 53.

¹² Como anexo al escrito de intervención se presentó el poder conferido por Gabriel Rene Cera Cantillo, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, a Cristina Uchima Bohórquez para que representara a la Nación-Ministerio del Interior dentro del proceso de la referencia. Folio 92 del cuaderno de la demanda.

¹³ Expediente D-11530, folio 87.

2.2. Sobre la vulneración del principio de igualdad asegura que no puede entenderse que el artículo 264 Superior pretendía una equiparación del periodo de los Magistrados de la Corte Suprema con los Miembros del CNE por vía de reelección. Para terminar, al referirse al principio de confianza legítima y los derechos adquiridos, expone que no es dable considerar que *“la posibilidad de ser reelegido fuera un patrimonio consolidado en quienes ejercen el cargo de Miembro de Consejo Nacional Electoral, y que la expectativa surgida a partir del texto original del artículo 264 no tenía la vocación de ser derecho adquirido, ni podía considerarse absoluta”*,¹⁴ a lo que agrega que la vocación de permanencia de los cargos públicos que no hacen parte de la carrera administrativa es un tópico sujeto a modificaciones.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

Nathalia Gaona Cifuentes,¹⁵ actuando en nombre y representación de la Nación - Ministerio de Justicia y del Derecho, solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de los artículos demandados, por los cargos formulados en la demanda.

3.1. Tras hacer un recuento jurisprudencial con respecto a los principios de consecutividad e identidad flexible, igualdad y confianza legítima, sostuvo que la modificación que conlleva el artículo 2 del Acto Legislativo al artículo 126 de la Constitución respeta el marco establecido para el principio de consecutividad. Según la interviniente, *“si bien en los primeros cuatro debates del trámite legislativo de manera expresa no se trató el tema de la prohibición de la reelección no es menos cierto que la inclusión de un párrafo con una relación de servidores públicos o altos funcionarios del Estado y la prohibición de su reelección guardan plena identidad material con lo debatido y aprobado en las comisiones”*.¹⁶ Con respecto al principio de identidad flexible, advirtió que la modificación en segunda vuelta que tuvo lugar en el trámite del Acto Legislativo no puede considerarse un cambio sustancial.¹⁷

3.2. Finalmente, manifestó que la modificación del artículo 264 Superior no representa una violación al principio de igualdad, pues la prohibición de reelección de los Miembros del CNE no se dirigió únicamente a ellos y no representa *“un trato desigual a supuestos de hecho análogos”*. Tratándose del principio de confianza legítima, afirmó que *“quienes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2015, se encontraban ejerciendo las funciones como Miembros del Consejo Nacional Electoral, tenían solo la*

¹⁴ Expediente D-11530, folio 89.

¹⁵ Directora (E) de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico.

¹⁶ Expediente D-11530, folio 70.

¹⁷ Como anexo al escrito de intervención, el Ministerio de Justicia y del Derecho presentó un cuadro comparativo de los textos aprobados en los ocho debates y en las Comisiones de Conciliación con respecto de los artículos 2 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015. Folios 72-75 del cuaderno de la demanda.

expectativa de poder ser reelegidos para el periodo siguiente por una sola vez, esta última modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2003, se los permitía, pero lo anterior no quiere decir que no surgiera una situación jurídica que modificara dicha disposición en cualquier momento”.

18

4. Universidad Libre

Jorge Kenneth Burbano Villamarín,¹⁹ Javier Enrique Santander Díaz y Edgar Valdeleón Pabón,²⁰ actuando como ciudadanos y abogados de la Facultad de derecho de la Universidad Libre, solicitaron a la Corte declararse inhibida para realizar un juicio de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda, teniendo en cuenta los siguientes argumentos.

4.1. Aseguran que el accionante se equivoca al plantear una confrontación normativa entre el Acto Legislativo 02 de 2015 y disposiciones anteriores a la reforma pues dicho análisis es realizado *“como si se estuviera en un control de normas de menor jerarquía y se realizara por vía de confrontación-interpretación”*.²¹ Mencionan que la argumentación de la parte actora es insuficiente y no se encuentra en sintonía con los parámetros señalados por la Corte Constitucional para adelantar un análisis de sustitución constitucional y agregan que en la demanda no se realiza un estudio tendiente a establecer que la igualdad y la confianza legítima constituyen pilares del Estado colombiano.

4.2. Terminan recalcando que cuando se trata de actos reformativos de la Constitución, la carga argumentativa exigida es superior y que *“la simple comparación y enunciación de principios que son aparentemente estructurales en la Constitución política, no es óbice para que el Tribunal Constitucional se pronuncie de fondo”*.²²

5. Universidad Sergio Arboleda

Rodrigo González Quintero, Camilo Guzmán Gómez y Andrés Sarmiento Lamus²³ solicitaron a la Corte declararse inhibida para conocer del fondo de la demanda por el siguiente argumento.

Sostienen que la demanda no cumple con los requisitos que debe contener una acción pública de inconstitucionalidad cuando el cargo formulado es el de sustitución de la Constitución y, para sustentar este punto, se refieren a la sentencia C-336 de 2013.²⁴ Advierten que *“[e]l accionante no explica de manera concreta y convincente el por qué los principios alegados como*

¹⁸ Expediente D-11530, folio 71.

¹⁹ Director del observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Universidad Libre.

²⁰ Miembros del observatorio de intervención ciudadana constitucional de la Universidad Libre.

²¹ Expediente D-11530, folio 83.

²² Expediente D-11530, folio 84.

²³ Profesores investigadores del grupo CREAR de la Universidad Sergio Arboleda.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2013. (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo y Nilson Elías Pinilla Pinilla).

*sustituídos constituyen pilares esenciales de la Constitución, tampoco el por qué son definitorios de la identidad de la Carta Política. Así mismo, no se especifica cuál es el elemento nuevo introducido en la reforma, ni demuestra cómo este resulta completamente incompatible, desnaturalizando la estructura básica del ordenamiento superior, originando no una reforma respecto del texto constitucional, sino una sustitución al mismo”.*²⁵

6. Universidad de la Sabana

Hernán Alejandro Olano García,²⁶ solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los apartes demandados. Manifiesta que el análisis del accionante es *“parcializado, en defensa de la reelección de los magistrados del Consejo Nacional Electoral”*.²⁷

6.1. Advierte que con el Acto Legislativo 01 de 2003 se equiparó a los Magistrados de la Corte Suprema con los Miembros del CNE respecto de las calidades para el ejercicio del cargo y su remuneración. No obstante, sostiene que *“no ha debido dárseles a los magistrados electorales, por su origen político, igualdad en cuanto a un periodo de ocho años para ejercer su función”*.²⁸

6.2. Sostiene que la inhabilidad y la prohibición de reelección del Acto Legislativo 02 de 2015 no afecta el sistema de pesos y contrapesos y, finalmente, indica que no puede predicarse una afectación a derechos adquiridos como quiere hacer ver el demandante.

7. Universidad del Norte

Gerardo Acosta García y Natalia Castro²⁹ solicitaron a la Corte que declare la exequibilidad de los artículos demandados del Acto Legislativo 02 de 2015.

7.1. Luego de realizar un estudio de las gacetas del Congreso y del trámite surtido señalan que las modificaciones realizadas en la segunda vuelta para la discusión y aprobación del Acto Legislativo no pueden entenderse como cambios que reformen lo aprobado inicialmente, por lo que no puede predicarse una vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible.

7.2. Consideran que no se vulnera el principio de igualdad de los Magistrados de la Corte Suprema y los Miembros del CNE pues el tratamiento diferencial entre uno y otros *“es adecuado para conseguir una finalidad permitida por nuestra Constitución”*. Finalmente, advierten que,

²⁵ Expediente D-11530, folio 64.

²⁶ Profesor de la Universidad de la Sabana y delegado de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

²⁷ Expediente D-11530, folio 100.

²⁸ Expediente D-11530, folio 100.

²⁹ Miembros del grupo de litigio de interés público de la Universidad del Norte.

como no se tiene certeza respecto de la reelección de un magistrado, se configura una mera expectativa razón por la que no se predica la existencia de un derecho adquirido.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequibles los artículos demandados por ausencia de vicios en el trámite legislativo surtido. Por otro lado, solicitó a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse con respecto al cargo de sustitución de la Constitución por falta absoluta de competencia y, subsidiariamente, por ineptitud sustantiva de la demanda.

1. Antes de realizar el análisis de los cargos estudiados, la vista fiscal se refirió a la oportunidad de la demanda debido a que se trata de una acción por vicios de trámite cuyo término de caducidad es de un año. Con respecto a este punto, estima que el requisito se cumplió cabalmente pues el Acto Legislativo 2 de 2015 se promulgó el 1 de julio de 2015 y la oportunidad para ejercer la acción se extendía hasta el 1 de julio de 2016, fecha en la que efectivamente fue presentada la demanda.

2. Luego de realizar un análisis jurisprudencial, concluye que el respeto por los principios de consecutividad e identidad flexible en el procedimiento de discusión y aprobación de Actos Legislativos implica: *“(i) que los cambios que se realicen deben hacer referencia a temas que han sido tratados en los debates precedentes; y (ii) que las modificaciones y adiciones que se introduzcan guarden un vínculo razonable con el tema general del proyecto”*.³⁰ De esta manera, considera que los cargos presentados por la parte accionante deben ser descartados si se tiene en cuenta que *“la inhabilidad y la prohibición de reelección hacen parte del trámite legislativo desde el informe de ponencia presentado para primer debate en el Senado de la República”*.³¹ Para sustentar dicho punto trae a colación las intervenciones de los Congresistas Jorge Armando Benedetti y Harry Giovanni González quienes en el trámite surtido en las comisiones se refirieron al tiempo de 4 años de inhabilidad que contemplaba el proyecto y hacen mención directa a los Miembros del CNE.

3. Sobre el cargo de sustitución de la Constitución, la vista fiscal reitera que la Corte Constitucional no tiene competencia para adelantar un control de constitucionalidad de fondo sobre actos reformativos de la Constitución, a lo que se suma que la demanda no cuenta con la carga argumentativa que se requiere para el caso particular.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

³⁰ Expediente D-11530, folio 119.

³¹ Expediente D-11530, folio 121.

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada.

2. Cuestión previa

En su intervención, la Presidencia de la República solicitó la inhibición de la Corte por haber operado la caducidad de la acción. Dicho punto, pero con una conclusión contraria es analizado de antemano por la Vista Fiscal.

Por su parte, en sus intervenciones, la Universidad Libre y la Universidad Sergio Arboleda solicitaron a la Corte declararse inhibida frente a los cargos presentados, por la ineptitud sustantiva de la demanda. Por su parte el Ministerio Público separó los cargos presentados y consideró, sobre los alegatos de trámite, establecer la exequibilidad de la norma demandada. Asimismo, reiteró su tesis sobre la falta absoluta de competencia de la Corte sobre los cargos sustantivos respecto de un acto de reforma constitucional.

En virtud de estos pronunciamientos, la Corte considera necesario determinar si los mismos, cumplen con los requisitos exigidos para el estudio de la demanda, para lo cual se estudiarán de forma detallada.

2.1. Inexistencia de caducidad de la acción de inconstitucionalidad analizada

2.1.1. Según establece la Carta Política en su artículo 379, el límite para el ejercicio de la acción pública contra los Actos Legislativos es de un año, contado a partir de su promulgación.³² Se trata de un límite temporal a los debates sobre una reforma constitucional, en pro de la seguridad jurídica y estabilidad del sistema jurídico. A propósito de un caso similar (el término de la acción de inconstitucionalidad contra leyes, por vicios de forma en su trámite), ha dicho la Corte, en la sentencia C-801 de 2008:

“La norma constitucional es muy clara en indicar que las acciones por vicio de forma ‘caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.’ (...) El fundamento de la anterior afirmación radica precisamente en que el texto constitucional fija un término perentorio para instaurar la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, de tal manera que una vez transcurrido ese plazo ya no es posible demandar la inconstitucionalidad de una norma por este motivo – independientemente del trámite surtido por la

³² Constitución Política de Colombia. Artículo 379. Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.//La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2. Al respecto ver: Corte Constitucional, Sentencia C-530 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo).

misma en el Congreso y de la gravedad de los vicios que la aquejen.

Es decir, el Constituyente estimó que era necesario que se definieran dentro de un término dado todos los interrogantes que pudieran surgir acerca del procedimiento que se surtió para la aprobación de una norma y por eso él mismo fijó un plazo cierto e improrrogable para poder impugnar su constitucionalidad por esta razón. De esta manera, el Constituyente determinó que los debates constitucionales acerca de la manera en que se aprobaron las normas debían clausurarse en un término muy preciso.”³³

2.1.2. Al respecto, la Corte se ha pronunciado sobre la caducidad de la acción pública en contra de actos legislativos y ha manifestado que la caducidad consagrada en el artículo 379 de la Carta cobija todos los vicios de procedimiento en la formación del acto, tanto los de forma como los sustantivos, de las reformas legislativas.³⁴ Al respecto, en la sentencia C-395 de 2011, esta Corporación se declaró inhibida al verificar que la demanda promovida en contra del artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 2009 había caducado, indicando que:

“(…) cuando se trata de acciones públicas de inconstitucionalidad contra actos legislativos adoptados por el Congreso de la República, la caducidad opera inexorablemente cualquiera sea el vicio de que se trate y en consecuencia pierde la Corte Constitucional su competencia para pronunciarse de fondo, como quiera que el constituyente no distinguió entre los tipos de vicios que pueden presentarse a lo largo del trámite legislativo. Dada la contundencia del texto constitucional, no le es dable a esta Corporación pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia.”³⁵

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Humberto Sierra Porto; Jaime Araújo Rentería). En esta sentencia la Corte se inhibió para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad entablada contra el inciso tercero del art. 78 de la Ley 1111 de 2006. Lo anterior, por considerar que la misma fue instaurada después de haber transcurrido un año de haber sido promulgada dicha ley.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1120 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería). En este caso la Corte tuvo en cuenta lo siguiente: “Ahora bien, cuando esa misma acusación por incompetencia del órgano se hace valer contra actos legislativos, por expresa y especial disposición constitucional, debe declararse la caducidad de la acción si se presenta después de pasado un año desde la promulgación del acto. En este caso, la caducidad opera por expreso mandato del artículo 379, que dice: la acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2º” (artículo 379, C.P). La caducidad cobija todos los vicios - tanto los vicios de forma como los vicios de competencia - para el caso de las reformas constitucionales”.

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla; APV Humberto Sierra Porto). Reiterada en Sentencia C-336 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla). En esta sentencia la Corte se declaró inhibida por considerar que la demanda contra el artículo 6º del Acto Legislativo N° 1 de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia”, fue presentada más de un año después de promulgado

2.1.3. Más específicamente, en la sentencia C-249 de 2012, promovida contra el Acto Legislativo No 04 de 2011 sobre carrera administrativa, la Corte calificó la “sustitución de la Constitución” como un vicio formal consistente en el exceso en el ejercicio del poder de reforma constitucional, y extrajo de ello la consecuencia jurídica de la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad para este cargo.³⁶ En esta sentencia, la Corte anunció “[q]ue por tratarse de una demanda por un vicio formal relacionada con la competencia, la Corte tiene que verificar que no se haya sobrepasado el término de caducidad de un año establecido en los artículos 242.3 e inciso final del artículo 379 de la C.P, y que la competencia en el análisis de la demanda estará únicamente determinada por los cargos establecidos en ella.”³⁷

2.1.4. En el presente asunto, el Acto Legislativo 02 de 2015 fue promulgado el 1 de julio de ese año y la demanda fue radicada en la Corte Constitucional el 1 de julio del año 2016. Por lo tanto, el punto determinante para establecer la posible caducidad es la fecha exacta a partir de la cual se debe contabilizar el año para que opere la caducidad de la acción y aquella en la cual vence el término para la presentación de la demanda.

2.1.5. Específicamente, en un asunto de similares características al que aquí se discute, en la sentencia C-121 de 2013, la Corte resolvió dar trámite a la demanda, explicando con toda claridad la regla a aplicar:

“La Constitución dispone, en relación con los procesos de constitucionalidad que se adelantan ante la Corte Constitucional, que *“las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”* (CP, art 242, núm. 3). Coherente con lo anterior, el artículo 379 constitucional dispuso que tales acciones contra un Acto Legislativo caducan en el término expresamente previsto en el artículo 379 de la Constitución. Así, con independencia del tipo de acusación que se formule³⁸, toda acción pública contra los

el Acto Legislativo y por lo tanto se presentó el fenómeno de la caducidad.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-249 de 2012 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SV Luis Ernesto Vargas Silva, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Humberto Sierra Porto; AV Nilson Pinilla Pinilla) En este caso, la Corte consideró que la demanda de inconstitucionalidad cumplió con el término de caducidad propuesto para los actos legislativos. Lo anterior, para resolver la inexequibilidad del Acto Legislativo 4 de 2011.

³⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-574 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SV Mauricio González Cuervo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Nilson Pinilla Pinilla; APV Humberto Sierra Porto). Reiterada en Sentencia C-249 de 2012. En esta sentencia la Corte se refirió a la evolución jurisprudencial de los criterios en materia de control constitucional de los actos legislativos y se declaró inhibida para pronunciarse sobre las expresiones demandadas del Acto Legislativo 2 de 2009, por considerar que hubo una falta de argumentación e identificación de la proposición jurídica.

³⁸ En la Sentencia C-395 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa; AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla; APV Humberto Sierra Porto). Reiterada en Sentencia C-336 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla).

actos legislativos solo resulta procedente cuando se presenta “dentro del año siguiente a que se lleve a efecto su promulgación”. // 3.2. El “año siguiente” a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de “su publicación o inserción en el Diario Oficial”. Esta regla, reconocida en el artículo 8 de la ley 57 de 1985 al señalar que los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos del gobierno, entre otros, *sólo regirán después de la fecha de su publicación*, es además aceptada a efectos de contabilizar el término del que se dispone para cuestionar judicialmente diferentes actos jurídicos. // Así las cosas el término para formular la acción pública de inconstitucionalidad debe contarse a partir de la medianoche de la fecha de promulgación del acto correspondiente, esto es, a partir del día siguiente a aquel en que tal promulgación se llevó a cabo.”³⁹

2.1.6. En el caso de la demanda analizada en la sentencia C-121 de 2013 contra el Acto Legislativo 5 de 2011, la Corte concluye que fue presentada oportunamente.⁴⁰ En efecto, el Acto Legislativo fue publicado en el Diario Oficial 48.134, de fecha 18 de julio de 2011. Implica lo anterior que el término de caducidad empezó a correr el día 19 de julio de 2011 y venció el día 18 de julio de 2012, fecha en la cual fue radicado el escrito ante la Corte.

2.1.7. Esta posición había sido reconocida con anterioridad en la Corte y posteriormente fue reiterada por la Corporación.⁴¹ Por ejemplo, en la sentencia C-336 de 2013, se sostuvo que “El “año siguiente” a una fecha determinada comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de “su publicación o inserción en el Diario Oficial”.

³⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza). En este caso, la Corte tuvo en cuenta que las cuestiones planteadas por el demandante respecto al Acto Legislativo 5 de 2011 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”, ya habían sido objeto de juzgamiento y resolvió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-010 de 2013.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-121 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza).

⁴¹ En esa dirección se encuentran las Sentencias: Corte Constitucional, Sentencia C-179 de 1994 (MP Carlos Gaviria Díaz; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz, Jorge Arango Mejía; AV Alejandro Martínez Caballero). Sentencia C-108 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Sentencia C-224 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Sentencia C-492 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara). Sentencia C-581 de 2001 (MP Jaime Araújo Rentería). Sentencia C-925 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Sentencia C-025 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo; SV María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). En estas sentencias, la Corte se refiere a la regla general de los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos del Gobierno, los cuales sólo regirán después de la fecha de su publicación y en consecuencia, toda acción pública contra los actos legislativos solo resulta procedente cuando se presenta “dentro del año siguiente a que se lleve a efecto su promulgación el cual comienza el día inmediatamente consecutivo a dicha fecha, esto es, a partir de la medianoche del día de su publicación o inserción en el Diario Oficial”.

Esta regla es reconocida en el artículo 8 de la ley 57 de 1985 al señalar que los actos legislativos, las leyes que expida el Congreso Nacional y los decretos del gobierno, entre otros, sólo regirán después de la fecha de su publicación; es además aceptada a efectos de contabilizar el término del que se dispone para cuestionar judicialmente diferentes actos jurídicos.”⁴²

2.1.8. Por todo lo expuesto, se concluye que el término de un año para que opere la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 02 de 2015, publicado en el Diario Oficial 49560 del 1 de julio de 2015, inició a partir del 2 de julio de 2015 y venció el 1 de julio del año 2016, día en que se radicó oportunamente la demanda ante la Corte. En consecuencia, la Corte Constitucional tiene competencia para dar trámite a la demanda.

2.2. Aptitud sustantiva del primer cargo: supuesto quebrantamiento de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de la norma

2.2.1. El actor sostiene que los artículos 2 y 26 del Acto Legislativo No. 02 de 2015 son inconstitucionales por la supuesta vulneración de los principios de consecutividad e identidad flexible, contenidos en los artículos 157 y 158 de la Carta. Sustenta los cargos formulados con fundamento en la supuesta conducta del legislador al *“haber finalmente incorporado en el texto constitucional una inhabilidad a los Miembros del Consejo Nacional Electoral, inexistente dentro de los primeros cuatro debates del trámite legislativo.”*⁴³ Sostiene que *“En la segunda vuelta del trámite legislativo se introdujo un cambio esencial con la inclusión de las inhabilidades los Miembros del Consejo Nacional Electoral, pues, aunque en la primera vuelta fueron debatidas inhabilidades de altos funcionarios, ésta no incluyó a los Miembros del Consejo Nacional Electoral por lo que nos encontramos frente a una violación de los principios de consecutividad e identidad flexible de los actos legislativos.”*⁴⁴

2.2.2. Respecto de los requisitos que debe cumplir la demanda, recuerda la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente,

⁴² Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo; AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla). En esta sentencia, la Corte consideró que la demanda formulada en contra de algunos apartes del Acto Legislativo 6 de 2011, fue presentada oportunamente. No obstante, se declaró inhibida por considerar la ineptitud sustantiva de la demanda, al respecto adujo que: En el análisis de demandas contra actos reformativos de la Constitución, es necesario que el demandante que alegue el eventual juicio de sustitución no solo cumpla los requisitos generales para las demandas de inconstitucionalidad consagrados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, exponiendo razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, sino que además su argumentación debe encaminarse a señalar como mínimo los elementos básicos para permitir a la Corte la realización del juicio de sustitución, es decir, señalar “i) cuáles son los pilares esenciales de la Constitución que se sustituyen; ii) por qué son definitorios de la identidad de la Carta Política; iii) cuál es el nuevo elemento introducido con la reforma constitucional; y iv) por qué dicho elemento sustituye el anterior de tal forma que lo hace definitivamente incompatible, llegando incluso a desnaturalizar la estructura básica del ordenamiento superior”.

⁴³ Expediente D-11530, folio 19.

⁴⁴ Expediente D-11530, folio 20.

que la acción pública de inconstitucionalidad constituye una manifestación del derecho fundamental a la participación ciudadana, convirtiéndose en un instrumento jurídico valioso, que le permite a los ciudadanos defender el poder normativo de la Constitución y manifestarse democráticamente frente a la facultad de configuración del derecho que ostenta el Legislador (artículos 150 y 114 CP).⁴⁵

2.2.3. El hecho de que la acción de inconstitucionalidad sea pública, popular, no requiera de abogado y tampoco exija un especial conocimiento para su presentación,⁴⁶ no releva a los ciudadanos de presentar argumentos serios para desvirtuar la presunción de validez de la ley que justifiquen debidamente sus pretensiones de inexecutable. Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido jurisprudencialmente unos requisitos necesarios que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos para que sean admitidas por el alto Tribunal. En el año 2001, comenzando siglo, el Pleno de la Corte Constitucional recopiló las reglas fijadas en la primera década de su funcionamiento, respecto a la admisión o inadmisión de dicha acción constitucional, en una sentencia que ha sido reiterada en numerosas ocasiones en el transcurso de estos años, lo que ha permitido precisar y concretar el alcance de ésta.⁴⁷ En

⁴⁵ Ver entre otras las sentencias: Corte Constitucional, Sentencia C-1095 de 2011 (MP Jaime Córdoba Triviño). Sentencia C-1143 de 2001 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Rodrigo Escobar Gil). Sentencia C-041 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Auto 178 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett). Auto 114 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes). Sentencia C-405 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). Sentencia C-761 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez; SV Nilson Pinilla Pinilla, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Jorge Iván Palacio Palacio). Sentencia C-914 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV Humberto Antonio Sierra Porto). Sentencia C-330 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Luis Ernesto Vargas Silva). Sentencia C-726 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En estas sentencias, la Corte resalta la importancia de la acción pública de inconstitucionalidad como un derecho fundamental y derivada del derecho de participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. Así mismo la ha considerado como una acción que se puede ejercer contra los actos jurídicos que probablemente atenten contra los preceptos y principios constitucionales.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-260 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho fundamental de los ciudadanos, el cual debe valerse de argumentos sólidos y presupuestos jurídicos claros al momento de ejercerla y así mismo consideró inhibirse de abordar si hubo o no violación al principio de consecutividad, puesto que el fenómeno de la caducidad ya había surtido efecto. En ese sentido, declaro exequible las disposiciones demandadas.

⁴⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia sobre la Ley 617 de 2000, analiza la jurisprudencia hasta la fecha sobre requisitos sustantivos de la demanda, organiza los criterios a aplicar para determinar la aptitud sustantiva de la demanda y concluye que en su caso no hay lugar a adentrarse en el asunto de fondo. Los criterios señalados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Autos 033 y 128 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Sentencia C-980 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-028 de 2009 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-351 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), Sentencia C-459 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-128 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-333 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), Auto A71 de 2013 (MP Alexei Egor

esa decisión se puntualizó que las demandas de esta naturaleza deben contener tres elementos esenciales: “(1) *referir con precisión el objeto demandado*,⁴⁸ (2) *el concepto de la violación* y (3) *la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto*”⁴⁹ (art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional).⁵⁰ En cuanto al concepto de la violación, advierte que este debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas: (1) “*el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas* (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (2) *la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas*” y (3) exponer “*las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución*”.⁵¹

2.2.4. Asimismo, la Corte Constitucional ha evidenciado la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura, sean al menos, “*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*”.⁵² En cuanto a la *claridad*, la Corporación indica que es indispensable “*para establecer la conducencia del concepto de la violación*”, ya que aunque se trate de una acción popular, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla.⁵³ La *certeza*, por su parte, exige que “*la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente*” cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador.⁵⁴ La *especificidad* se predica de aquellas razones que

Julio Estrada), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Sentencia C-081 de 2014 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Alberto Rojas Ríos), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa), Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y Sentencia C-485 de 2016 (MP Aquiles Arrieta Gómez). En las anteriores providencias se citan y emplean los criterios recogidos en la Sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

⁴⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En cuanto a éste primer elemento se señala que se refiere al “precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional”.

⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En cuanto a este tercer elemento se señala que se refiere a una “circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión”.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵² Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de claridad: Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Auto 103 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-537 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-358 de 2013 (CP Augusto Trujillo Muñoz), Sentencia C-227 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-229 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo),

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de certeza: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-207 de 2003

“definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”,⁵⁵ formulando por lo menos un “cargo constitucional concreto contra la norma demandada”⁵⁶ para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”.⁵⁷ La *pertinencia*, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional”, esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos “puramente legales y doctrinarios”,⁵⁸ o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos.⁵⁹

(MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-569 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-158 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-246 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-331 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-089 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV Alberto Rojas Ríos).

⁵⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia sobre la Ley 617 de 2000, analiza la jurisprudencia hasta la fecha sobre requisitos sustantivos de la demanda y concluye que en su caso no hay lugar a adentrarse en el asunto de fondo. La sentencia, que organiza las exigencias para la aptitud de la demanda, fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de especificidad: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-572 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes; AV Rodrigo Uprimny Yepes y Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-091 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta decisión, sobre la exequibilidad de la ley orgánica que estructura la Contraloría, la Corte toma una decisión inhibitoria por ausencia dado que el demandante no estructuró los cargos de la violación.

⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de especificidad: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-572 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes; AV Rodrigo Uprimny Yepes y Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-091 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz). La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución”.

⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de pertinencia: Sentencia C-048 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra), Sentencia C-181 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

Finalmente, la *suficiencia* se refiere, por una parte, a “*la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche*”,⁶⁰ y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar “*una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada*” que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.⁶¹

2.2.5. Además de los requisitos expuestos anteriormente, la aptitud del cargo formulado por el desconocimiento de los principios de consecutividad y de identidad flexible, en relación con los requisitos de suficiencia y pertinencia, está condicionado a estrictas reglas jurisprudenciales. En efecto, por ejemplo en sentencia C-992 de 2001,⁶² la Corte estableció que:

“Se tiene entonces que, no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.//De esta manera, para estructurar un cargo por violación del principio de consecutividad, no basta con que el actor se limite, como ocurre en este caso, a identificar las disposiciones que contengan adiciones o novedades respecto de lo aprobado en el primer debate, puesto que ello es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso. //Para que la Corte pueda entrar a realizar un examen de constitucionalidad por este concepto se requiere que la demanda cumpla las siguientes condiciones: 1. Que identifique de manera precisa los contenidos normativos que se consideran nuevos y 2. Que se exprese, así sea de manera sucinta, respecto de cada uno de ellos, o de cada grupo de contenidos, las razones por las cuales se considere que los mismos corresponden a asuntos nuevos, que no guarden relación de conexidad con lo discutido en el primer debate. // La pretensión así estructurada comporta un verdadero cargo de constitucionalidad que la Corte habría de

⁶⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶² Corte Constitucional, Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil). Reiterada en sentencias C-400 de 2010 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Mauricio González Cuervo, Humberto Sierra Porto). Sentencia C-743 de 2015 (MP Myriam Ávila Roldán; SV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV María Victoria Calle Correa, Myriam Ávila Roldán, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Alberto Rojas Ríos). En este caso, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la demanda a los apartes de la Ley 633 de 2000. Ahora bien, teniendo en cuenta el caso que nos ocupa, la Corte consideró que respecto de los presuntos vicios de trámite en la aprobación de la citada Ley, el demandante no presentó de manera adecuada los cargos. De otra parte, la Corte no encontró la configuración de la violación al principio de consecutividad.

examinar a la luz de los principios de identidad y de consecutividad.”⁶³

2.2.6. Recientemente, la Corte en sentencia C-585 de 2015,⁶⁴ reiteró las reglas jurisprudenciales sobre la suficiencia de los cargos formulados por violación a los principios de consecutividad y de identidad flexible, así:

“(…) la jurisprudencia constitucional ha sostenido que para estructurar un cargo de inconstitucionalidad sobre la base de un vicio por violación de los principios de consecutividad e identidad, ‘no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión’.⁶⁵ No es suficiente una acusación con solo esas características, pues en ciertos casos lo que indican ‘es permitido por la Constitución y la ley orgánica del reglamento del Congreso’.⁶⁶ Como se mencionó en la sentencia C-856 de 2005, para formular un cargo apto de inconstitucionalidad por vulneración de estos parámetros, es necesario que indicar ‘la forma como la introducción de modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley durante el segundo debate desconocen los principios de consecutividad e identidad relativa sobre el fundamento que i) no guardan relación de conexidad temática con lo debatido y aprobado en el primer debate y ii) no se refieran a los temas

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁶⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-585 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa). En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que para que un cargo por violación del principio de consecutividad se considere sustancialmente apto, y se entiendan cumplidos los presupuestos de suficiencia y pertinencia, es necesario que el demandante: “(i) identifique el texto nuevo o adicionado, y, adicionalmente, (ii) que señale, así sea de forma sucinta, las razones por la[s] cuales el artículo nuevo o modificado no guarda relación de conexidad con lo debatido inicialmente ni con los objetivos perseguidos por la ley del cual hace parte.”

⁶⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.). En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que debía decidir un cargo por infracción de los principios de identidad y consecutividad contra una ley. Si bien estimó que la acción era apta en ese cargo, y lo falló de fondo, lo hizo sobre la base de que el actor afirmó y aportó “pruebas dirigidas a demostrar” que el contenido normativo que fue introducido en el segundo debate de las plenarias del Senado y Cámara del trámite legislativo. Además, “señaló las razones por las cuales considera que lo allí establecido no guarda relación de conexidad con lo discutido hasta ese momento ni con la esencia del proyecto”.

⁶⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-992 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil. SV Marco Gerardo Monroy Cabra). Reiterada en Sentencia C-551 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo, AV Alberto Rojas Ríos) En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que “la Constitución, en su artículo 160, expresamente permite que durante el segundo debate, cada Cámara introduzca al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En esa ocasión la Corte se inhibió de estudiar el fondo de unas acusaciones fundadas en la supuesta vulneración de los principios de consecutividad e identidad, por cuanto –según la Corporación– “el actor se limita a enunciar los artículos aprobados en segundo debate y que en su concepto presentan novedad sobre lo aprobado en el primer debate y a afirmar, genéricamente, que ‘(…)los artículos y normas introducidos al Proyecto de ley después del primer debate, debieron regresar, por su importancia con el contexto general del Proyecto de ley, a las Comisiones permanentes para que surtieran el indispensable primer debate’ ”.

tratados y aprobados en el primer debate o no cumplieron los debates reglamentarios’.”⁶⁷

2.2.7. Por otra parte, la Corte ha explicado que en aplicación del principio *pro actione*, la exigencia de los presupuestos para la presentación de una demanda debe cumplir con las siguientes características. (i) No debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano. (ii) El juez constitucional debe propender hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio. (iii) Por lo tanto, la duda debe resolverse a favor del actor. En el fallo C-978 de 2010, se reiteró la jurisprudencia en la materia y se indicó que:

“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado; en tal medida, el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.”⁶⁸

⁶⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández). Reiterada en Sentencia C-206 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo). En esta sentencia la Corte se inhibió de emitir un fallo de fondo a propósito de una demanda, entre cuyos cuestionamientos se encontraba uno por vulneración de los principios de identidad y consecutividad. Dijo entonces la Corte que esa acusación no era apta, por cuanto el ciudadano se limitó a afirmar que “después del segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se establecieron modificaciones al régimen de transición que desconocen el artículo 157 de la Constitución, ya que se introdujeron y quitaron artículos sin realizarse una discusión completa y aprobación del articulado en los cuatro debates reglamentarios”. Dijo entonces: “[p]ara la Corte, esta afirmación no satisface los presupuestos de especificidad y pertinencia propios de las razones de inconstitucionalidad por cuanto al estar permitido por la Constitución en el artículo 160, que “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”, no se tiene la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad por no presentarse una oposición objetiva y verificable entre lo indicado por el actor respecto del contenido de la ley y el texto de la Constitución (especificidad).”

⁶⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-978 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Humberto Antonio Sierra Porto). Reiterada en Sentencia C-260 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que el ciudadano que pretende imponer una demanda de constitucionalidad debe incorporar en dicho texto, unas normas mínimas de comunicación y argumentación en donde se establezcan razones suficientes para que la Corte dictamine el debate y se pronuncie de fondo sobre los preceptos legales acusados. No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte.

2.2.8. Procede la Corte a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violación. Así las cosas, la demanda es *clara* puesto que la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión. El cargo es *cierto* habida cuenta que la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente, como es el artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015. Y la demanda es *específica*, bajo el entendido que el ciudadano precisó la forma en que la norma demandada desconoce los artículos 158 y 375 de la Carta y estructuró cargos por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible.

2.2.9. De igual manera, los cargos presentados por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible, acreditan los especiales requisitos de *suficiencia y pertinencia*, en el sentido de que el ciudadano manifestó que la expresión “*Miembro del Consejo Nacional Electoral*” contenida en el sexto inciso del artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015; i) no hizo parte del texto radicado por el Gobierno; ii) no fue incluida en las ponencias para primer, segundo, tercer y cuarto debate, en la primera vuelta del trámite legislativo; iii) no hizo parte del proyecto conciliado en la primera vuelta del trámite legislativo; iii) no fue objeto de discusión o análisis en ninguno de los cuatro debates de la primera vuelta del Acto Legislativo; y iv) se trata de una nueva inhabilidad para los Miembros del CNE, que no fue debatida desde el inicio del trámite legislativo, sino que fue incluida en una etapa muy avanzada – el quinto debate. Lo anterior, le permite a la Corte comprobar que el actor edificó un concepto de violación de la Carta con base en un reproche de naturaleza constitucional serio, objetivo y verificable, con la suficiente entidad para producir una duda mínima y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

2.2.10. Además, por tratarse de cargos por violación a los principios de consecutividad e identidad flexible, encuentra esta Corporación, que en la demanda se identificaron las normas que fueron adicionadas al proyecto inicial y se argumentó en torno a la falta de conexidad de las mismas con el tema que fue objeto de debate inicialmente y con los objetivos del proyecto de ley. Para el actor, la disposición introducida en el quinto debate, por la cual se fija una nueva causal de inhabilidad a los Miembros del CNE, para el demandante constituye un cambio esencial frente a las inhabilidades debatidas y aprobadas en la primera vuelta.

2.2.11. En conclusión, encuentra la Sala que los cargos formulados por el actor en la demanda de la referencia son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación.

2.3. Inaptitud sustantiva del segundo y tercer cargo: “sustitución de la Constitución” por violación del derecho fundamental a la igualdad y al principio de confianza legítima

2.3.1. *Competencia para conocer cargos por supuesta “sustitución de la Constitución”*

2.3.1.1. En su concepto, la Procuraduría General de la Nación estima que en el marco del control abstracto de constitucionalidad, la competencia de esta Corporación frente a los actos reformativos de la Carta Política se circunscribe a la revisión de la regularidad procedimental, por lo cual no podría efectuar el tipo de examen propuesto en el escrito de acusación, por trascender este marco y extender a cuestiones de orden material.

2.3.1.2. La Corte reitera la posición que ha venido sosteniendo sobre el alcance del control de los actos reformativos de la Constitución y descarta, nuevamente, la tesis del Ministerio Público sobre la incompetencia de este tribunal para evaluar la constitucionalidad de los actos legislativos a la luz de criterios competenciales, por la supresión de los elementos definitorios del ordenamiento superior.⁶⁹

2.3.1.3. El artículo 241 de la Constitución, interpretado en conjunto con el resto de la Carta, en particular con los artículos 2, 241 y 379 de la Carta Política, faculta al constituyente secundario para reformar la Constitución, mas no para sustituirla, quebrantarla, derogarla integralmente o cambiarla. Corresponde a esta Corte la función de asegurar jurisdiccionalmente la regularidad en los procesos de reforma constitucional, y que las potestades de control jurisdiccional de estos actos, previstas en los artículos 241.1 y 242.2 de la Carta Política, sean entendidas como comprensivas de la facultad para revisar y valorar el ejercicio del poder de reforma (vicios de orden competencial).

2.3.1.4. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, esta Corte es competente para conocer cargos presentados por exceso en el ejercicio de la competencia legislativa para reformar la Constitución al haber, supuestamente, sustituido elementos estructurales de la Carta Política de 1991.

2.3.2. *Control constitucional de los actos reformativos de la Constitución aprobados por el Congreso*

2.3.2.1. Los límites de las facultades para modificar la Carta fueron enunciados por primera vez en la sentencia C-551 de 2003 indicando que los órganos titulares del poder de reforma no son competentes para *derogarla, destruirla, subvertirla o sustituirla*. Sentencias posteriores, en las cuales la Corte se apoyó expresamente en la C-551 de 2003, agrupan en la categoría de sustitución también su *derogación, destrucción y subversión*.⁷⁰

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2012 (MP Nilson Pinilla Pinilla con AV, AV María Victoria Calle Correa, SV Mauricio González Cuervo, SV Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV Jorge Iván Palacio Palacio, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV Alexei Egor Julio Estrada, AV Luis Ernesto Vargas Silva). En este caso, la Corte encontró que el Acto Legislativo 1 de 2011 sustituía la Constitución en razón de la incompetencia del Congreso para expedirlo y, por lo tanto, lo declaró inexecutable.

⁷⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-551 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett) En este caso la Corte tuvo en cuenta para el caso en concreto que el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad y consideró

2.3.2.2. En el esfuerzo por precisar el concepto de sustitución, esta Corte en la sentencia C-1200 de 2003 indicó que ello ocurre cuando se transforma “*cierta Constitución en una totalmente diferente, lo cual implica que el cambio es de tal magnitud y trascendencia que la Constitución original fue remplazada por otra, so pretexto de reformarla.*” Sustituir la Carta “*consiste en remplazarla, no en términos formales, sino materiales por otra Constitución*”⁷¹ de forma tal que “*no pueda sostenerse la identidad de la Constitución*”.⁷² Sobre el particular, la sentencia C-970 de 2004 indicó:

“Se trata de un cambio total de la Constitución por cambio de su fuente de legitimidad y se presenta cuando se da una ruptura, de manera que la nueva Constitución no pueda tenerse como la continuación de la anterior, sino como una distinta, producto de un nuevo acto constituyente. En esos eventos, la Constitución nueva no deriva su validez de la anterior, sino de una nueva manifestación del poder constituyente primario. // En tal hipótesis, por obra del movimiento constituyente, la Constitución hasta entonces vigente deja de regir, y por consiguiente ya no podrá tenerse como fuente de validez del nuevo orden jurídico, y el pueblo,

que esto implicaría una revisión material. Así las cosas, adujo lo siguiente: “La fijación de un cauce al poder constituyente originario es siempre imperfecta, pues el poder constituyente, por sus propias características, es “rebelde a una integración total en un sistema de normas y competencias”, y por ello no admite una institucionalización total. Sin embargo, ese cauce busca facilitar, no impedir, la expresión del Constituyente originario sin ocasionar innecesarias rupturas institucionales.” Y es natural que dicho procedimiento haya sido previsto por la Asamblea Constituyente de 1991, que quiso proteger la identidad y continuidad de la Constitución que promulgó, pero sin que ello implicara petrificar el texto constitucional, aprobado, precisamente porque esa asamblea había nacido, en parte, de las dificultades que el carácter intangible y restrictivo del artículo 218 de la Constitución anterior había implicado para un cambio constitucional”.

⁷¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández). En este caso, la Corte consideró que “el acto de revisión de la Constitución es la expresión del poder constituido de revisión, no del poder soberano constituyente. Por eso, el acto de revisión está limitado por el acto constituyente; de lo contrario los órganos constituidos no estarían subordinados al soberano, y la obra del constituyente fundador podría ser abolida o derogada por un órgano constituido en contra de la voluntad o decisión del pueblo soberano. En realidad, el poder de revisión no comprende la competencia de derogar o abolir la Constitución. Es un poder para reformarla (artículo 374 C.P.), no para sustituirla, destruirla o abolirla”. Así mismo, resolvió declararse inhibida por la ineptitud sustantiva de la demanda sobre los artículos demandados del Acto Legislativo No. 03 de 2002, los cuales a consideración de la Corte no reflejaban el contenido de inconstitucionalidad aducido por los demandantes.

⁷² Corte Constitucional, Sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Gil Escobar; AV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería). En esta sentencia la Corte sostuvo “que la Constitución de 1991 no consagra cláusulas intangibles y por consiguiente, no pueden oponerse límites materiales al poder de reforma, el cual sin embargo, en cuanto que tal, carece de competencia para sustituir la Constitución, esto es, para reemplazarla por una distinta, o para reemplazar un elemento definitorio de su identidad por otro opuesto o integralmente distinto”. De esta forma debe precisarse, que el concepto de sustitución trasciende la dimensión puramente formal. Por lo tanto, consideró que en ese orden de ideas se puede cambiar la redacción de los artículos de la Constitución, sin modificar en esencia su contenido, estructurando su actuar dentro sus funciones.

en una manifestación directa de su capacidad constituyente, decide darse una nueva Constitución”.⁷³

2.3.2.3. Las expresiones empleadas inicialmente por esta Corte al referirse a los límites del poder de reforma, sugerían que la modificación completa o integral de la Constitución era uno de los rasgos definitorios del concepto de sustitución. A pesar de ello precisó que la sustitución comprendía eventos de reemplazo de un elemento definitorio de la identidad de la Carta admitiendo, en consecuencia, que la sustitución podría ser total o parcial. En palabras de la Corte “*la sustitución por el hecho de ser parcial no deja de ser sustitución*”.⁷⁴

2.3.2.4. Los elementos estructurales o identitarios de la Constitución cuyo reemplazo puede dar lugar a un examen de sustitución son aquellos que se verifican por criterios históricos u originarios, textuales y jurisprudenciales. (i) *Históricos u originarios*, porque surge de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente el carácter estructural del principio supuestamente suplantado.⁷⁵ (ii) *Textuales*, porque se puede corroborar su importancia al implementarse de forma transversal a lo largo de diversos artículos de la Carta, que a su vez les da un rol prioritario, como sucede con los principios enumerados en el artículo 2 de la Carta.⁷⁶ Y (iii) *jurisprudencial*, porque la

⁷³ Corte Constitucional, Sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Gil Escobar; AV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería).

⁷⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-1200 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil; SV Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández).

⁷⁵ Así por ejemplo en la Sentencia C-588 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto, Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.), la Corte analiza la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1° del Acto Legislativo 01 de 2008, “por medio del cual se adiciona el artículo 125 de la Constitución Política”. La Corte consideró que: “de acuerdo con lo señalado en la jurisprudencia constitucional, toda esta evolución pone de presente “el prolongado esfuerzo legislativo que se ha hecho en nuestro país, para hacer realidad la carrera administrativa en la función pública”. A juicio de la Corte, ese esfuerzo fue continuado por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que “se ocupó del estudio de varios proyectos concernientes a la carrera administrativa, pudiendo colegirse de sus debates su compromiso con conceptos integradores de ese concepto, como el ingreso por méritos, la estabilidad asegurada para el eficiente desempeño, la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, la moralidad en el desempeño de cargos públicos, y su especialización y tecnificación”. Por consiguiente, la Corte resolvió declarar inexecutable los artículos demandados y concedió efecto retroactivo a la providencia, hecho por el cual se reanudaron los trámites relacionados con los concursos públicos.

⁷⁶ Así por ejemplo en sentencias, Corte Constitucional: Sentencia C-303 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez; SV Humberto Antonio Sierra Porto). Por medio del cual se analizó la exequibilidad del párrafo 1° del artículo 1° del Acto Legislativo 1° de 2009 “por el cual se modifican y adicionan unos artículos de la Constitución Política de Colombia.”. La Corte inició su análisis a partir del principio de democracia participativa y al respecto, determinó que: “El principio democrático participativo es transversal, puesto que es incorporado como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma. Así, desde el Preámbulo de la Carta se hace expreso que el Pueblo soberano establece la Constitución “dentro de un marco democrático y participativo”, expresión que es replicada en el artículo 1° C.P., que define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma democrática, participativa y pluralista. Bajo este criterio, es ineludible concluir que el Estado Constitucional que prevé la Carta es necesariamente democrático y participativo, condición que es irrogada a distintos ámbitos”. Igualmente, reiteró que: “Así lo ha comprendido la jurisprudencia más temprana de esta Corporación, la cual identifica expresamente esos planos. se han expresado distintos argumentos que permiten concluir

Jurisprudencia de la Corte les ha dado ese valor al resguardarlos de forma estricta en distintos casos a lo largo del tiempo, dando permanencia y solidez a su carácter de eje definitorio de la Constitución.⁷⁷ No se trata, por lo tanto, de criterios que surgen de la doctrina, de la interpretación subjetiva o que aterrizan en el derecho constitucional colombiano desde otros modelos, sino que se trata, justamente, de aquellos elementos que son inherentes a la Carta Política de 1991, a tal punto que la definen de tal manera que su eliminación implicaría su cambio de identidad.

2.3.2.5. La sustitución, que implica la eliminación o reemplazo de los ejes definitorios así identificados se distingue de otra clase de modificaciones de la Constitución que constituyen ejercicio legítimo del poder de reforma. En esa dirección, bajo la categoría sustitución no encuadra (i) la violación material de la Carta, (ii) la reformulación formal del texto constitucional, (iii) la alteración de un principio fundamental, (iv) la re-conceptualización de un valor amparado por la Carta Política, (v) la introducción de una hipótesis exceptiva a una norma constitucional que, en todo caso, conserva su alcance original, o

que los principios de soberanía popular, democracia participativa y participación democrática constituyen aspectos definitorios de la Constitución Política de 1991, cuya subversión a través de una enmienda constitucional adelantada por los poderes constituidos significaría el exceso en el ejercicio poder de reforma”; Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Mauricio González Cuervo; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio) En este caso la Corte analiza la demanda de inconstitucionalidad del artículo 1º (parcial) y el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2012 “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos de justicia transicional en el marco del artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. Al respecto la Corte, determinó que: “la participación política resulta un contenido transversal en la Constitución y en normas que conforman el bloque de constitucionalidad, que, por consiguiente, adquiere el carácter de elemento definitorio del régimen constitucional previsto por el constituyente primario desde 1991”. Así mismo, resolvió a lo resuelto en la Sentencia C-579 de 2013, que declaró la exequibilidad del inciso cuarto del artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2012, que incorporó el artículo 66 transitorio de la Constitución Política; y, declarar exequible el artículo 3º del Acto Legislativo 1 de 2012, que incorporó el artículo transitorio 67 de la Constitución.

⁷⁷ Así por ejemplo en sentencias, Corte Constitucional: Sentencia C-970 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández Y Jaime Araújo Rentería). En este caso, la Corte analizó la exequibilidad del inciso segundo del artículo 4º transitorio del Acto Legislativo No. 03 de 2002. Al respecto, apeló al principio de separación de poderes para controlar la validez del Acto Legislativo. La Corte fundamenta la exequibilidad del mismo sobre la base de que jurisprudencialmente ha reconocido que: “el principio de separación de poderes tiene el status de elemento definitorio de la Carta Política, no susceptible de ser suprimido o sustituido por el Congreso mediante un Acto Legislativo”; Sentencia C-971 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería). En este caso la Corte declaró la exequibilidad del párrafo transitorio del artículo 3º del Acto Legislativo No. 01 de 2003 “Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Al respecto, la Corte consideró que: “el principio de separación de poderes, se trata de un elemento estructural del texto constitucional, sin el cual éste perdería su identidad, tal y como se ha reiterado en múltiple jurisprudencia”. En la Sentencia C-303 de 2010, (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto, AV María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez), continuando con el análisis, la Corte comprueba que: “existe un consenso general en la jurisprudencia y en la doctrina, en el sentido que la democracia participativa y la soberanía popular son, no solo características centrales y definitorias, sino presupuestos ontológicos de la conformación del Estado Constitucional. Por ende, una reforma a la Carta Política adelantada por el Congreso, comprendido como poder constituido, que subvierta o sustituyera dichos principios, excedería la competencia de reforma que la misma Constitución le atribuye”.

(vi) la incorporación de fórmulas normativas que restringen los derechos con el propósito de armonizar los diversos intereses constitucionales. Una sustitución solo tiene ocurrencia cuando la modificación tiene tal alcance o naturaleza que la Carta Política de 1991, después de la modificación, resulta irreconocible, resulta ser otra. Por ello “[n]o es la importancia, ni son las implicaciones profundas de una reforma, lo que determina si ésta supone una sustitución de la Constitución” ocurre “cuando un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente” al punto que, después de producida la modificación “es imposible reconocerla en su identidad básica.”⁷⁸ Ha advertido esta Corte “que no todas las modificaciones que introducen una reforma constitucional tienen la entidad de sustituir per se la Constitución”⁷⁹ dado que solo sucederá con las que “quebrantan, destruyen o suprimen un aspecto que confiere identidad a la Constitución de 1991, de suerte que su inclusión supone que la Carta Política ya no es la que era, sino otra totalmente diferente.”⁸⁰

2.3.3. Los requisitos de las demandas por exceso en el poder de reforma del Congreso de la República

2.3.3.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que la aptitud de una demanda depende, entre otras cosas, de la debida formulación de cargos de inconstitucionalidad. Para el efecto, quien se presenta ante la Corte en ejercicio de la acción pública, tiene la obligación de plantear razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.⁸¹ Tales exigencias son también aplicables cuando el cuestionamiento ciudadano se dirige en contra de un acto reformativo de la Constitución aprobado por el Congreso, caso en el cual, si se trata de la posible ocurrencia de un vicio competencial “la carga argumentativa se incrementa considerablemente” en atención a “la magnitud de la pretensión, la trascendencia de la decisión de la Corte, el compromiso del principio democrático y la naturaleza misma de las disposiciones que se cotejan.”⁸²

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1040 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araújo Rentería, Jaime Córdoba Triviño, Alfredo Beltrán Sierra; SPV Humberto Sierra Porto; AV Humberto Sierra Porto) La Corte tuvo en cuenta que: “se han fijado criterios de prudencia judicial para orientar el control de los actos reformativos de la Carta e impedir que el subjetivismo determine la conclusión del juicio de sustitución.” Por consiguiente, reiteró que el juez constitucional debe tener en cuenta los criterios establecidos para fijar una sustitución a la Constitución.

⁷⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-968 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En este caso, la Corte tuvo en cuenta la rigurosidad que se debe aplicar cuando se trata del examen de constitucionalidad de los vicios de competencia a los actos reformativos de la Constitución. En consecuencia resolvió declararse inhibida sobre los cargos demandados al Acto Legislativo 5 de 2011 por considerar la ineptitud sustancial de la demanda.

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-968 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁸¹ Así lo ha reiterado la Corte en múltiples oportunidades, apoyándose en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y en precedente fijado en la Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

⁸² En ese sentido se encuentran: Corte Constitucional Sentencia C-1124 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Humberto Sierra Porto), Sentencia C-472 de 2006 (MP Manuel José

2.3.3.2. Con tal objetivo la argumentación debe reposar, en principio, en las líneas metodológicas del juicio de sustitución sin que ello implique –destaca la Corte– un deber de desarrollarlo con el mismo grado de profundidad que le corresponde a esta Corte. Así las cosas, la demanda deberá (i) mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso, requiriéndose para ello su enunciación y la indicación de los referentes constitucionales a partir de los cuales se desprende. Estima la Corte que, de encontrarse reconocido en la jurisprudencia, bastará que los demandantes lo invoquen e indiquen el precedente respectivo. A continuación y en una tarea fundamentalmente descriptiva es necesario (ii) exponer de qué manera el Acto Legislativo impacta el eje definitorio, a fin de identificar, al menos a primera vista (*prima facie*), las diferencias entre el régimen anterior y el nuevo. Finalmente se requiere (iii) explicar por qué las modificaciones introducidas por la reforma pueden considerarse una transformación en la identidad de la Constitución de manera que ella, después de la reforma, es otra completamente distinta.

2.3.3.3. Al examinar los cargos presentados en la demanda a la luz de las condiciones exigidas para un cargo de inconstitucionalidad fundado en la ocurrencia de un vicio de competencia en la aprobación de una reforma constitucional por parte del Congreso, se desprenden las siguientes conclusiones:

(i) El planteamiento presentado resulta *claro* puesto que la ilación de ideas permite entender el sentido de la acusación en contra del acto reformativo. Esto es, que la reforma por la cual los Miembros del CNE puedan ser reelegidos en su cargo, conservando un periodo de cuatro años, atentaría contra el derecho fundamental a la igualdad (frente a los Magistrados de las Altas Cortes cuyo periodo es de ocho años) y contra el principio de confianza legítima y derechos adquiridos de aquellos Miembros que se posesionaron en su cargo con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma.

(ii) El cuestionamiento resulta *cierto*, pues el acto reformativo de la Constitución existe jurídicamente, se encuentra vigente y los contenidos que se le atribuyen por el demandante, están expresamente consignados en los artículos 2 y 26 del Acto Legislativo 2 de 2015.

Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-740 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería; AV Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto), Sentencia C-986 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería; AV Nilson Pinilla Pinilla), Sentencia C-153 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño; AV Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Sierra Porto), Sentencia C-1058 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería), A-274 de 2012 y C-968 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En la mayoría de estos casos, la Corte se ha declarado inhibida por tratarse de la ineptitud sustancial de la demanda. Al respecto, ha reiterado la importancia argumentativa que deben contener las demandas en contra de los actos reformativos de la Constitución aprobados por el Gobierno ya que de ser así atentan contra los pilares fundamentales de la Constitución y lo hace incompatible a la misma. En consecuencia, se trata de vicios que requieren especial atención y rigurosidad en su examen constitucional.

(iii) El razonamiento, en cambio, no es *pertinente*. Lo que sostiene el demandante como cargo es que la reforma “*trasgredió el derecho fundamental de igualdad*” (segundo cargo) y “*desconoció el principio de confianza legítima y los derechos adquiridos que tienen los Miembros del Consejo Nacional Electoral (...)*”. Por lo tanto, si bien identifica unos ejes definitorios de la Constitución, su cargo no está dirigido a demostrar que los mismos fueron eliminados o reemplazados con la reforma, como lo exige el juicio de sustitución. Como lo ha sostenido esta Corte al explicar el examen de pertinencia de un cargo de esta naturaleza, carecen de pertinencia aquellas impugnaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales. La demostración de que al eliminar la reelección por una sola vez de los Miembros del CNE se estaría violando el derecho fundamental a la igualdad o los derechos adquiridos y la confianza legítima, carece de toda pertinencia frente al juicio de sustitución, que estaría encaminado a determinar si hubo una reforma a un eje definitorio de la Constitución de tal envergadura que la Constitución sería sustituida por otra diferente, al menos de forma parcial.

(iv) Los cargos presentados tampoco cumplen con la condición de *especificidad* requerida por esta Corte. El demandante no expone las razones por las cuales la aprobación del acto reformativo de la Constitución por parte del Congreso desconoce las normas que le atribuyen su competencia. En otras palabras, el demandante no explica por qué, el Acto Legislativo impugnado constituiría no solo una reforma de la Carta sino, en realidad, una sustitución de la misma. El actor no se dirige a demostrar que la reforma implique una eliminación del derecho a la igualdad de la Carta Política, o en su defecto, por qué habría de considerarse que la reelección por una sola vez de los Miembros del CNE es un eje definitorio de la Constitución de 1991 cuya modificación implicaría una sustitución de la misma. Los cargos van dirigidos a demostrar una supuesta violación de los contenidos materiales de la Carta, examen que no tiene lugar frente a un acto reformativo.

(v) Como consecuencia de la falta de especificidad y pertinencia de los cargos, la argumentación resulta claramente insuficiente para generar en la Corte una duda sobre la constitucionalidad de la reforma, por los cargos presentados sobre supuesta sustitución de la Constitución. Lo anterior, puesto que no logra (i) mostrar el eje definitorio de la Constitución presuntamente reemplazado por el Congreso; (ii) exponer la forma en que el Acto Legislativo impacta el elemento estructural de forma que se puedan identificar las diferencias entre el régimen constitucional anterior y el nuevo, ni mucho menos logra (iii) explicar por qué, las reformas introducidas constituyen una transformación de la identidad de la Carta Política de 1991.

2.3.3.4. Como lo ha explicado la Corte, el examen de sustitución no es un juicio de *violación* o *contradicción material* dirigido a establecer si el acto que

modifica la Constitución, contradice las normas constitucionales previas o si vulnera determinados contenidos.⁸³ Lo presentado por el demandante no es un cargo de sustitución sino un juicio de violación del derecho fundamental a la igualdad y los principios de confianza legítima y derechos adquiridos.

2.3.3.5. En consecuencia, del examen realizado a los cargos segundo y tercero de la demanda, la Corte concluye que los mismos no cumplen con las exigencias requeridas para ser estudiados en el juicio de constitucionalidad y en consecuencia se inhibe frente a ellos por ineptitud sustantiva de la demanda.

3. Problema jurídico

3.1. Le corresponde a la Corte responder el siguiente problema: ¿durante el trámite del Artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015 (referente a inhabilidades, incompatibilidades y limitaciones para el ejercicio de los cargos públicos), el legislador atentó contra los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible por haber introducido, solo hasta el quinto debate, la expresión “*Miembro del Consejo Nacional Electoral*”?

3.2. Para resolver la cuestión, la Corte recordará las características de los principios supuestamente vulnerados y analizará el trámite surtido frente a la disposición demandada.

4. Los principios de consecutividad e identidad flexible

4.1. Según lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, “*lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de qué trata un proyecto de ley o de Acto Legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular*”.⁸⁴

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia C-757 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso, la Corte analizó una demanda inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2007 “Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia”. Esta posición fue reiterada en la Sentencia C-053 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo con AV).

⁸⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-648 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) reiterada en Sentencia C-277 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Humberto Antonio Sierra Porto; AV Luis Ernesto Vargas Silva), en esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad de los artículos 324 y 362 (parciales) de la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. La Corte tuvo en cuenta que en ningún caso se ha exigido que el articulado de un proyecto de ley permanezca en su integridad en los cuatro debates a los que se debe someter, para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad, lo que se exige es el análisis en su totalidad el proyecto y que se este se haga dentro de estos plazos preestablecidos por la Constitución. En ese orden de ideas, la Corte decidió declarar exequible el parágrafo 3º del artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, y declararse inhibida para resolver las acusaciones formuladas contra el artículo 362 del Código de Procedimiento Penal.

4.2. Al respecto, en la sentencia C-648 de 2006, se resumió la posición de la Corte indicando que en virtud del principio de consecutividad, *“tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto”*.⁸⁵ Al respecto se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003,⁸⁶ C-839 de 2003,⁸⁷ C-1113 de 2003,⁸⁸ C-1147 de 2003,⁸⁹ C-313 de

⁸⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-648 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) reiterada en Sentencia C-277 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Humberto Antonio Sierra Porto; AV Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño; APV Clara Inés Vargas Hernández, SPV Alfredo Beltrán Sierra) reiterada en Sentencia C-726 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002. La Corte tuvo en cuenta que los proyectos de ley se deben surtir de manera consecutiva tanto en comisiones como en plenarias, por lo que el principio de consecutividad se ve reflejado en el estudio y debate de todos los temas que hayan sido puestos en consideración por el ponente, en donde debe ser aprobado o improbad dentro la comisión constitucional o plenaria. En cuanto al principio de identidad, la Corte considera que este se ha revitalizado toda vez que permite a los congresistas que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre que estas hayan sido tratadas y aprobadas en el primer debate. En ese orden de ideas, la Corte decidió declarar inexequibles los artículos 47 y 48 de la Ley 789 de 2002, y declarar exequible, por los cargos analizados, el artículo 51 de la Ley 789 de 2002.

⁸⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-839 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño) reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa, SPV Nilson Pinilla Pinilla) En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003. La Corte tuvo en cuenta que en su jurisprudencia ha admitido una flexibilidad del principio de identidad el cual tiene como objeto preservar el principio democrático inescindible a la actividad legislativa, pues esta fue la intención del Constituyente al consagrar, en el inciso segundo del artículo 160 Superior, la posibilidad de que cada cámara, en segundo debate, pudiera introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En cuanto al principio de consecutividad, es evidente que en el actuar del Congreso se violó este principio toda vez que las comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarias de cada cámara. En ese orden de ideas, decidió declarar inexequible el artículo 22 de la Ley 797 de 2003.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-1113 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Eduardo Montealegre Lynett Y Manuel José Cepeda Espinosa) reiterada entre otras en la Sentencia C- 801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Humberto Antonio Sierra Porto). En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002. La Corte tuvo en cuenta que la Constitución autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que la materia o el asunto al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En este entendido también se debe respetar el principio de identidad, en donde dichas modificaciones deben guardar estrecha relación con el proyectado que está siendo debatido. Po lo tanto cualquier incumplimiento a estos principios generan una incompatibilidad con la Constitución, por lo cual la Corte decidió declarar inexequible el artículo ya mencionado.

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa) reiterada en Sentencia C-469 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; SV Luis Ernesto Vargas Silva, Nilson Pinilla Pinilla). En esta última sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 1° de la Ley 1378 de 2010. La Corte tuvo en cuenta la interpretación hecha del artículo 157de la Constitución sosteniendo, que éste impone una condición necesaria para que un proyecto se convierta en ley, el cual consiste en que el mismo surta un total de CUATRO DEBATES, en donde se debe aprobar o improbar lo relacionado por la ponencia de dicha ley, salvo las excepciones legales establecidas en la

2004⁹⁰ y C-370 de 2004⁹¹ y se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, *“es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”*.⁹²

4.3. En suma, la Corte ha determinado que, en virtud del principio de consecutividad, le corresponde a cada una de las cámaras del Congreso: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al artículo 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a una etapa posterior del debate legislativo, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen.⁹³

Constitución “(i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163).” En ese orden de ideas, decidió declarar inexecutable el artículo 1º de la Ley 1378 de 2010.

⁹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-313 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño). En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003. La Corte tuvo en cuenta, la posibilidad de crear una comisión accidental establecida en el artículo 161. Ésta comisión por ningún motivo debe salirse de sus funciones, y que la usurpación de competencia propias de las comisiones constitucionales y de las plenarias de cada cámara pueden conllevar un vicio en el procedimiento. En ese orden de ideas la Corte decidió declarar inexecutable el artículo 17 del Acto Legislativo 01 de 2003.

⁹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis, SV Eduardo Montealegre Lynett, AV Jaime Araújo Rentería, SV Manuel José Cepeda Espinosa).

⁹² Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; SV Eduardo Montealegre Lynett, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería) reiterada en Sentencia C-648 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003, “por la cual se dictan normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.” La Corte tuvo en cuenta que el Congreso de la República tiene dentro de sus obligaciones legislativas el deber de votar las iniciativas legislativas y además el de debatirlas de forma suficiente haciendo efectiva la presentación popular necesaria y propia de un Estado Social de Derecho, garantizando entonces el principio democrático y los principios de transparencia y publicidad que deben informar la actividad legislativa. En este entendido, la Corte decidió declarar inexecutable los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley 818 de 2003 y executable el artículo 2º, de la Ley 818 de 2003.

⁹³ Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2005, (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; AV Jaime Araújo Rentería) la Corte, al estudiar la constitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2003, consideró que se deben tener en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, “cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera ‘vuelta’, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros”. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada executable.

4.4. Así, el principio de consecutividad, es el nombre que se ha dado a la exigencia del artículo 157 de la Constitución, por la cual ningún proyecto podrá convertirse en ley sin haber superado dos debates en comisiones permanentes de una y otra cámara, y otros dos en las respectivas plenarias. De esta forma, se espera que el proyecto que inicia su trámite en primer debate sea, en lo esencial, el mismo que es aprobado en cuarto debate. Esto no significa que no se puedan hacer modificaciones al texto del proyecto. Por el contrario, en su artículo 160⁹⁴ la Carta prevé de manera expresa esta posibilidad, aún en el momento de llevar a cabo la discusión por parte de las Plenarias de las Cámaras, precepto que a su vez ha sido desarrollado por el artículo 178 de la Carta Política.⁹⁵ Sin embargo, (i) estas no podrán incluir temas nuevos,⁹⁶ es decir, deberán guardar identidad con lo debatido y aprobado en las comisiones – en primer debate;⁹⁷ y (ii) debe existir una

⁹⁴ El inciso segundo del artículo 160 de la Constitución Política señala: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

⁹⁵ El artículo 178 de la Carta Política señala: “Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente”.

⁹⁶ Así por ejemplo en sentencias, Corte Constitucional, Sentencia C-487 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) reiterada en sentencia C-966 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Jaime Araújo Rentería). En esta sentencia la Corte sostuvo que resulta constitucionalmente admisible que el texto de un proyecto cambie en su contenido normativo y en su forma a lo largo de todo el debate legislativo. En cuanto a los proyectos de Acto Legislativo, ese es el alcance de la posibilidad de debatir nuevamente, en segunda vuelta, las iniciativas presentadas en la primera. En ese orden de ideas, la Corte decidió declarar exequible el artículo 2º del Acto Legislativo 03 de 2002, únicamente en cuanto a la inserción del parágrafo del artículo 250 de la Constitución Política en segunda vuelta; Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández) reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa) En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1º, 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2001. La Corte tuvo en cuenta que en cada debate se debe revisar y discutir los asuntos que se hayan establecido con anterioridad. Adicionalmente se impone la obligación de que las modificaciones que se hagan a los proyectos debe guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo; Sentencia C-669 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño; APV Rodrigo Uprimny Yepes; AV Jaime Araújo Rentería). En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad parcial contra del artículo 87 de la Ley 812 de 2003. La Corte sostuvo que “En un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal.” A través del debate se hace posible la intervención de las mayorías y minorías, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República. En ese orden de ideas, la Corte resolvió declarar inexecutable el artículo 87 de la Ley 812 de 2003; Sentencia C-809 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería) reiterada en Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) La Corte resolvió la demanda contra la totalidad de la Ley 1111 de 2006, para ello manifestó que “las modificaciones que no tengan ninguna relación con el proyecto en sí serán inadmisibles, razón por la que deben ser rechazadas por las comisiones o plenarias, o en su defecto rechazadas por la Corte Constitucional encargada de velar por la supremacía de la Constitución Política.” En ese orden de ideas, decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-655 de 2007 en lo concerniente al artículo 53 de la Ley 1111 de 2006, que fue declarado inexecutable.

⁹⁷ Así por ejemplo: Corte Constitucional, Sentencia C-226 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández) reiterada por la Sentencia C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Humberto Antonio Sierra Porto) En esta sentencia la Corte conoció de la

relación de conexidad material entre el proyecto y las modificaciones que se propongan al mismo. De ahí que la jurisprudencia constitucional lo denomine principio de identidad flexible o relativa.⁹⁸

4.5. Según señala la sentencia C-942 de 2008 la Corte ha definido el principio de identidad flexible como aquel que exige que el proyecto de ley se conserve siempre idéntico a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático.⁹⁹ Por esta razón, las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso. Esto implica (i) que dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que estos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.¹⁰⁰ Esa misma

demanda de inconstitucionalidad en contra los artículos 49, 50, 51, 52, 53, 54 de la Ley 788 de 2002 "por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones." La Corte tuvo en cuenta que la Constitución Política de 1991 permite la introducción de modificaciones a los proyectos de ley durante el segundo debate en las respectivas cámaras, otorgando así, un carácter flexible al principio de identidad. Ahora bien, "estos cambios deben cumplir con ciertos requisitos, establecidos en el ordenamiento jurídico en donde se requiere el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo." En este entendido la Corte declaró estarse a lo resuelto en sentencias C-1035 de 2003 y C-1114 de 2003; Sentencia C-724 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández) En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad en contra el artículo 5° (parcial) de la Ley 785 de 2002. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta una la interpretación sistemática realizada por esta corporación sobre los principios de consecutividad e identidad, los cuales deben regir a lo largo de todo el procedimiento legislativo. Según el primero, sólo pueden ser parte de una ley los temas que han sido discutidos de manera sucesiva y aprobados en todos los debates reglamentarios; y el segundo, exige que entre las diferentes modificaciones que se integren en el trámite legislativo, exista una unidad de temática entre los diferentes textos. La Corte decidió declarar exequible la norma. En sentencia; C-706 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Córdoba Triviño, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Araújo Rentería) reiterada por la Sentencia C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Humberto Antonio Sierra Porto) se demanda por inconstitucionalidad las expresiones "el artículo 443" contenidas en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta el Congreso tiene el deber constitucional de debatir y votar por las ponencias interpuestas ante cada una de las cámaras, conforme al principio democrático esencial en un Estado Social de Derecho, en donde se deben hacer efectivos estos trámites, siendo los congresistas quienes representan al pueblo colombiano. En ese caso, cuando las modificaciones realizadas a un proyecto de ley que no sean de consideración de las cámaras o de las plenarias será contrario a lo establecido por la Constitución. Por tal motivo la Corte declaró inexecutable el artículo 69 de la Ley 863 de 2003.

⁹⁸ Así fue precisado en la Sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Rodrigo Escobar Gil Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa, reiterada en las sentencias C-539 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; SV Jaime Araújo Rentería; AV Jaime Araújo Rentería).

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-942 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) se demanda la inconstitucionalidad del parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que los criterios de selección objetiva y los factores correspondientes deben estar presentes desde el inicio del trámite legislativo de un proyecto de ley o de Acto Legislativo, en donde las respectivas modificaciones deben tener una relación íntima que no permita desviaciones de ningún tipo, teniendo en cuenta la flexibilidad del principio de identidad. De forma adicional la ponencia como las modificaciones deben ser objeto de discusión y votación a lo largo de los cuatro debates. En ese orden de ideas, la Corte declaró exequible la norma expuesta anteriormente.

¹⁰⁰ Así por ejemplo: Corte Constitucional, la Sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda Espinosa), resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 53, 79, 115, 119, 120, 123, 124, 126,

providencia advirtió que aun en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley, siempre que estas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores. Así pues, el objetivo del principio de identidad relativa, es “*que a lo largo de los debates se mantenga sustancialmente el mismo proyecto, es decir, que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria se hagan al proyecto, no sean de tal envergadura que terminen por convertirlo en otro completamente distinto*”.¹⁰¹

4.6. Para la Corte, el principio de identidad relativa limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una “*enmienda total*” que impida el reconocimiento de la iniciativa tal como fue aprobada en el trámite precedente.¹⁰² Este principio evita que las modificaciones realizadas en los

128 y 129 a 133 de la Ley 812 de 2003. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre y cuando en el primer debate se haya aprobado el asunto a que refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución. En ese orden de ideas, declarar exequibles los artículos 119, 120, 124, y 130 a 132 de la ley 812 de 2003, únicamente respecto de los cargos formales examinados en la presente decisión; Sentencia C-376 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SV Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería). Se demanda la inconstitucionalidad de los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007. La Corte aclara que las disposiciones contenidas en la ley del Plan de Desarrollo de carácter normativo, no presupuestal, no son inconstitucionales siempre que tengan una relación de conexidad directa e inmediata con los objetivos y la planificación para la cual se está estipulando, mientras estas disposiciones respeten el principio de unidad de materia, estima la Corte por razones de técnica legislativa y de eficiencia en el cumplimiento de la función del Congreso, deben ser admitidas, por esta razón se declara exequible los artículos 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007.

¹⁰¹ Corte Constitucional, Sentencia C-277 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV Humberto Antonio Sierra Porto; AV Luis Ernesto Vargas Silva), resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (Parcial) de la Ley 1340 de 2009. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que para que se tenga como satisfecho el cumplimiento del principio de consecutividad se deben cumplir los siguientes requisitos: “i) la obligación de que tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo; (ii) que no se posponga para una etapa posterior el debate de un determinado asunto planteado en comisión o en plenaria; y (iii) que la totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración.” En ese orden de ideas, la Corte decidió declarar la inexecutable de la norma demandada.

¹⁰² Así lo sostienen las sentencias; C-1056 de 2003 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett; SPV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) en ella se resolvió la demanda de los artículos 11, 17, 18, 21, 22 y 23 de la Ley 797 de 2003. La Corte tuvo en cuenta que la Constituyente de 1991 fue consciente de que los textos finalmente aprobados por la Cámara de Representantes y el Senado de la República pueden presentar discrepancias. Por ello, para evitar el fracaso del trabajo legislativo adelantado ya respecto de un proyecto de ley por las comisiones permanentes correspondientes y por las Plenarias en cada una de las Cámaras, como sucedía antes de la expedición de la Constitución de 1991, ésta estableció en su artículo 161 que cuando tales discrepancias se presenten en relación con el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en cada Cámara, se integrarán entonces “comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara” para que se repita el segundo

debates sucesivos constituyan un “*texto alternativo*” a la propuesta que pretenden modificar, de forma tal que si ello sucede, según ha sido dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, las enmiendas planteadas deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate.¹⁰³

5. Principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite de un Acto Legislativo

5.1. El trámite de los proyectos de Acto Legislativo encuentra sus reglas básicas en el artículo 375 superior, el cual indica que dichos proyectos deberán cumplir con los siguientes requisitos. (i) Podrán ser presentados por el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. (ii) Deberán tramitarse en dos periodos ordinarios y consecutivos, requiriéndose en el primero mayoría simple y en el segundo absoluta. Doctrinariamente, cada uno de estos periodos es denominado como “vuelta”. (iii) El Gobierno deberá publicar el texto aprobado en primera vuelta. Y (iv) en la segunda vuelta solo podrán debatirse iniciativas presentadas en la primera. A dichas reglas se suman aquellas del procedimiento legislativo ordinario que no sean incompatibles con los preceptos constitucionales específicos tal como lo

debate, luego de lo cual si “persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”. Por este motivo la Corte decidió declarar inexecutable las normas demandadas. Sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araújo Rentería) reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla) se demanda el artículo 44 de la Ley 795 de 2003, en este caso, acorde a los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas que se realicen sobre un proyecto de ley; en plenaria de las cámaras, no puede constituir un enmienda total o parcial que sea tomado como un texto alternativo conforme a la Ley 5ª de 1992, art 179, En caso de serlo, lo que procede es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta “no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional” el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad; Sentencia C-539 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; SPV Jaime Araújo Rentería; AV Jaime Araújo Rentería), se demanda la inconstitucionalidad contra los artículos 68, 105, 137, 141, 146, 150, 155 y 156 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta que el “principio de consecutividad pretende garantizar la concentración de la actividad legislativa”, es decir, que se tiene el propósito de conjurar las negativas consecuencias que acarrea la ausencia de límites temporales en el desarrollo de la función de producción normativa. En tal sentido, se observa que dicha carencia promueve una inadecuada dilación dentro del trámite legislativo la cual a su vez tiene un impacto negativo en la materialización de ciertos fines constitucionales que deben ser atendidos en el procedimiento de aprobación de la ley. En efecto, la injustificada prórroga del proceso legislativo dificulta especialmente la realización del control ciudadano pues impone una carga desproporcionada a los interesados en su ejercicio, consistente en llevar a cabo el seguimiento de dicho trámite dentro de un término ilimitado, lo cual genera un excesivo desgaste que, en la práctica, hace nugatoria la posibilidad de realizar tal control.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-1056 de 2003 (MP, Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett; SPV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araújo Rentería) reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla).

dispone el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso, y la jurisprudencia constitucional.¹⁰⁴

5.2. La justificación del examen del trámite a la luz de tan amplio número de reglas se explica en que el Congreso hace uso de sus facultades como poder constituyente derivado, con el fin de adelantar reformas que afectan a la Carta Política y que, por ello, inciden en aspectos básicos, centrales y definitorios del modelo jurídico y político del país, superando ampliamente el poder de “hacer las leyes” de que trata el artículo 150 C.P. Esto justifica la rigurosidad en el estándar del control que ejerce esta Corte en el análisis del procedimiento que antecede a la expedición de los actos legislativos.¹⁰⁵ La

¹⁰⁴ Así por ejemplo en las sentencias, C-222 de 1997 (MP José Gregorio Hernández Galindo) se demanda la inconstitucionalidad del Acto Legislativo No. 001 del 15 de enero de 1996, por medio del cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política. En esta sentencia la Corte tuvo en cuenta la importancia del concepto "debate", que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido "*pupitrazo*" o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. En ese orden de ideas, los miembros de las comisiones y plenarias deben de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio; Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil) reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa); Sentencia C- 1040 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, SPV Humberto Antonio Sierra Porto) se demanda por inconstitucionalidad el Acto Legislativo No. 02 de 2004 “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”. En esta sentencia la Corte Tuvo en cuenta Al respecto, se refirió a las discusiones que se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, sobre el establecimiento del período presidencial y la posibilidad de la reelección para ese cargo. En ese sentido, adujo que: “cabe recordar que la Asamblea Nacional Constituyente, al fijar su reglamento interno, dispuso de manera general que la aprobación del articulado final tendría que someterse a tres debates; el primero de ellos se llevaría a cabo en una de las cinco comisiones y los dos restantes ante el pleno de la Corporación”. Finalmente, la Corte resolvió la inexecutable del inciso tercero del párrafo del artículo 4, declarando la exequibilidad de los demás apartes por considerar que no efectúan la sustitución de la Constitución; sentencia C-332 de 2005. (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis) reiterada en Sentencia C-419 de 2012. (MP Mauricio González Cuervo). se demanda la inconstitucionalidad del art 10, del Acto Legislativo 1º de 2003. Como lo ha señalado la Corte por vía jurisprudencial, el trámite de una reforma constitucional mediante el Congreso de la República, no solo debe ajustarse a lo estipulado en el artículo 375 superior, sino que además se debe regir por las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, en cuanto sean compatibles con las previsiones de la Carta que regulan el procedimiento de reforma por la vía del Acto Legislativo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 379 de la Carta.

¹⁰⁵ Este carácter estricto del control de constitucionalidad ha sido sostenido por la Corte en su jurisprudencia. Así por ejemplo, en la Sentencia C-543 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz; SV Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Vladimiro Naranjo Mesa) reiterada en reiterada en Sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte tuvo en cuenta que “A la Corte Constitucional se le ha asignado el control de los Actos Legislativos, pero únicamente por vicios

magnitud de las consecuencias, en términos de afectación de la arquitectura constitucional, que conlleva el ejercicio del poder de reforma por parte del Congreso. En calidad de constituyente derivado, implica la necesidad inexcusable del cumplimiento de los requisitos del trámite de deliberación democrática.¹⁰⁶

5.3. Con base en este enfoque, la Corte ha considerado que a los proyectos de Acto Legislativo le son exigibles los siguientes requisitos:¹⁰⁷

- (i) En materia de iniciativa legislativa, pueden provenir del Gobierno, de los miembros del Congreso en número no inferior a 10, del treinta por ciento de los concejales o de los diputados,¹⁰⁸ y de los ciudadanos en un número equivalente al menos al cinco por ciento del censo

de procedimiento en su formación (art. 241-1 C.P.), es decir, por violación del trámite exigido para su aprobación por la Constitución y el Reglamento del Congreso. El control constitucional recae entonces sobre el procedimiento de reforma y no sobre el contenido material del acto reformativo. En ejercicio de dicha función la Corte debe proceder de manera estricta y rigurosa en el examen de los trámites estatuidos por el Constituyente y la ley orgánica para esa clase de actos, con el objeto de verificar su validez formal. Cabe agregar que como el control constitucional de los Actos Legislativos no es de carácter oficioso, sino rogado (por demanda ciudadana), la Corporación en estos casos tan sólo puede pronunciarse sobre los cargos formulados por los demandantes.” (Subrayas originales).

¹⁰⁶ Consideraciones análogas fueron expuestas en la Sentencia C-313 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño) reiterada en Sentencia C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Manuel José Cepeda Espinosa) a propósito del análisis de constitucionalidad del procedimiento surtido por una de las disposiciones que integra el Acto Legislativo 1 de 2003. En esa oportunidad se consideró que “el método de control judicial del poder de reforma que la Carta le ha otorgado al Congreso no es igual al que utiliza la Corte Constitucional al efectuar el juicio de las normas infra constitucionales, puesto que en el primer evento dicho cuerpo colegiado está cumpliendo su función constituyente (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-1 Ley 5 de 1992), mientras que en el segundo, hace uso de la función legislativa (Art. 114 C.P. y Artículo 6º-2 Ley 5 de 1992). || Por esta razón los requisitos y etapas que debe surtir para la expedición de los actos legislativos, por corresponder cualitativamente a una función constituyente, son más difíciles y exigentes que los que se aplican en el trámite de las leyes.”

¹⁰⁷ Esta numeración es planteada por la Sentencia C- 1040 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, SPV Humberto Antonio Sierra Porto) con base en el análisis de los fallos C- Sentencia C-487 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), reiterada en Sentencia C-966 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; AV Jaime Araújo Rentería); Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández), reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa); sentencia C-332 de 2005. (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis), reiterada en Sentencia C-419 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo). Y todas reiteradas en la Sentencia C-041 de 2010 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño).

¹⁰⁸ En la Sentencia C-198 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara; SPV Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Días, Alejandro Martínez Caballero, Vladimiro Naranjo Mesa.) La Corte, al estudiar el proyecto de ley estatutaria No. 92/1992 Senado -282/1993 Cámara, “por la cual se dictan Normas sobre mecanismos de participación ciudadana”, al estudiar el artículo 28 que fijaba el quantum para la iniciativa de acto legislativo, declara inexecutable el requisito del respaldo del 20% de concejales o diputados, bajo el siguiente argumento: “(...) el conflicto planteado por la incongruencia sobre el monto del apoyo previsto en el artículo 155 (30%) y 375 (20%) CP., debe resolverse en favor de la observancia del 30%, pues pese a preverse en norma anterior, sin lugar a dudas, es el congruente con la jerarquía superior que ostentan los actos legislativos o reformativos de la Constitución Política que, en razón al carácter estricto y rígido de la Constitución Colombiana, están sometidos a requisitos indudablemente más rigurosos y exigentes para su adopción que los requeridos por el ordenamiento constitucional para las leyes.”

electoral vigente (C.P. Art. 375).

(ii) El proyecto debe publicarse en la Gaceta del Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. artículo 157-1 y Ley 5ª de 1992. Art. 144).

(iii) El proyecto debe tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y a él tendrá que dársele el curso correspondiente (C.P. Art. 160).

(iv) El proyecto deberá aprobarse en dos períodos ordinarios y consecutivos, de la siguiente manera: en la primera legislatura o período ordinario por la mayoría de los asistentes y en la segunda legislatura o período ordinario por la mayoría de los miembros de cada Cámara (C.P. Art. 375).

(v) Aprobado el proyecto en el primer período, el Gobierno deberá publicarlo (C.P. Art. 375). Durante el segundo período ordinario solamente pueden debatirse iniciativas presentadas en el primero (C.P. Art. 375 y Ley 5ª de 1992 Art. 226).

(vi) Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince (15) días (C.P. Art. 160). Del mismo modo, deberá cumplirse con el requisito de anuncio previo de la votación en cada uno de los debates (C.P. Art. 160).

(vii) Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (C.P. Art.160 y Ley 5ª Art. 226).

(viii) En el informe para la plenaria en segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo (C.P. Art.160).

(ix) Cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto del proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliación que procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirlo por mayoría (C.P. Art.161).

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

5.4. Además de estos requisitos, el trámite del Acto Legislativo debe respetar los principios que rigen la labor legislativa ordinaria. Por lo tanto, y para lo que interesa al presente caso, los proyectos de Acto Legislativo están sujetos

al cumplimiento de los principios de *consecutividad e identidad flexible*. El principio de consecutividad, para el caso particular de los proyectos mencionados, tiene origen en lo previsto en el artículo 375 C.P., en cuanto dispone que la iniciativa deberá ser considerada en dos periodos o vueltas. Esta prescripción debe interpretarse a la luz de lo dispuesto en el artículo 157 Superior, que establece que todo proyecto debe haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, y en segundo debate por las plenarias; regla que tradicionalmente se ha denominado como de los “*cuatro debates*”, que para el caso de los proyectos de Acto Legislativo se amplía a la “*regla de los ocho debates*”.

5.5. Con todo, no puede perderse de vista que, como lo ha identificado la jurisprudencia de la Corte,¹⁰⁹ el principio de identidad flexible cobra determinadas particularidades para el caso del trámite de los proyectos de Acto Legislativo, habida cuenta la existencia de normas específicas al respecto, como pasa a explicarse.

5.6. Al respecto, el artículo 375 Superior establece una regla particular. El precepto establece que “*en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero*”. Ello no implica una prohibición constitucional para que en la segunda vuelta se introduzcan modificaciones a los textos aprobados por la primera.¹¹⁰ Implica en cambio que “*en el segundo periodo deberá adelantarse un debate sobre lo aprobado en el primero, y tal debate, al tenor de lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta implica la posibilidad de introducir modificaciones a lo previamente aprobado. Del artículo 375 superior sólo se desprende la limitación según la cual, en el segundo periodo, el debate únicamente puede versar sobre iniciativas que hayan sido presentadas en el primero.*”¹¹¹ En efecto, como bien puede corroborarse, el artículo 375 C.P., cuando determina la materia de los cambios constitucionalmente admisibles en segunda vuelta, usa el concepto de “*iniciativas presentadas*” el cual se opone a artículos o textos aprobados. Esta diferenciación, conlleva “*(...) que una iniciativa puede*

¹⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005. (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis), reiterada en Sentencia C-419 de 2012. (MP Mauricio González Cuervo); y, Sentencia C- 1040 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández, SPV Humberto Antonio Sierra Porto).

¹¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil). reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa); y, Sentencia C-332 de 2005. (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis), reiterada en Sentencia C-419 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo).

¹¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández) reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa).

¹¹¹ Corte Constitucional Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández) reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa).

tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate. [Por tanto,] en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, sí es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias."¹¹²

5.7. Estas previsiones fueron establecidas, de manera expresa, por parte del legislador orgánico. Así, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 reitera la regla fijada por el artículo 375 C.P. y, a la vez, determina que (i) las iniciativas negadas en la primera vuelta no podrán ser consideradas nuevamente; y (ii) el cambio o modificación del contenido de las disposiciones podrá ser debatida y aprobada a condición que este no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma.

5.8. De acuerdo con la cláusula prevista en el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992, al procedimiento de discusión y aprobación de los actos legislativos resultan plenamente aplicables, en tanto no sean incompatibles con su naturaleza, las reglas previstas en los artículos 157, 160 y 161 de la Carta. Por ende, el contenido concreto de los principios de consecutividad e identidad flexible en dichos trámites implica que (i) en cada debate solo puede discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes; y (ii) las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo.¹¹³

5.9. Por lo tanto, no resulta suficiente demostrar que el texto de la iniciativa es diferente al aprobado en primera vuelta, sino que es necesario acreditar que esa divergencia afecta la esencia de lo aprobado inicialmente o constituye un *asunto nuevo* no susceptible de incorporarse en el segundo periodo legislativo. Por lo tanto, la cuestión relevante para establecer si realmente se trata de un asunto nuevo en casos como el que se atiende en esta providencia, es la determinación de la *relación de conexidad*, entre la nueva expresión o artículo y aquello previamente debatido. Dicha relación, según esta Corte, debe tener las siguientes características:¹¹⁴

¹¹² Corte Constitucional Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández) reiterada en las Sentencias C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa), y C-419 de 2012. (MP Mauricio González Cuervo).

¹¹³ Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araújo Rentería, Clara Inés Vargas) reiterada Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla).

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 1º, 2º y 3º del Acto Legislativo 01 de 2001. Considera la Corte conforme a reiterada jurisprudencia, cuando la Constitución Política deba ser reformada por el Congreso, el trámite debe ser correspondiente en lo estipulado en el art 375 y a las disposiciones encontradas en la Ley 5ª de 1992 en cuanto sean armonizables con las previsiones de la carta que regulan el procedimiento de reforma por vía de los actos legislativos.

¹¹⁴ Estos requisitos fueron recopilados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda

- (1) “*clara y específica*”,¹¹⁵
- (2) “*estrecha*”,¹¹⁶
- (3) “*necesaria*”,¹¹⁷
- (4) “*evidente*”¹¹⁸ o
- (5) “*de la esencia de la institución debatida*”¹¹⁹.

Por lo tanto:

Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis) - reiterada entre otras en la Sentencia C-419 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo). En esta sentencia se demanda la inconstitucionalidad del art 10, del Acto Legislativo 1º de 2003. Sostuvo la Corte, reiterando su jurisprudencia que, el trámite de una reforma constitucional mediante el Congreso de la República, no solo debe ajustarse a lo estipulado en el artículo 375 superior, sino que además se debe regir por las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo y a las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, en cuanto sean compatibles con las previsiones de la Carta que regulan el procedimiento de reforma por la vía del Acto Legislativo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 379 de la Carta.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-307 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa, Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araújo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández; SPV Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra). Reiterada en sentencia C-726 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Eduardo Montealegre Lynett; AV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 115 (parcial) de la Ley 788 de 2002. En esta sentencia la Corte reitera que, sin violentar el principio de unidad materia una ley puede contener diversidad temática, siempre y cuando entre ellos mismos se pueda establecer una relación de conexidad; para tal efecto el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos, el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras, debido a que existen múltiples variaciones que se dan en los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.

¹¹⁷ Corte Constitucional Sentencia C-040 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto). Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) del Acto Legislativo 1º de 2009, se reitera por una regla jurisprudencia definida en materia del papel del debate en el trámite legislativo: el principio de consecutividad del trámite legislativo implica la obligación de las comisiones y plenarias de discutir y votar cada uno de los asuntos que integran la iniciativa correspondiente. Ello teniendo en cuenta que (i) existe una norma constitucional expresa que exige que todo proyecto de ley y de Acto Legislativo deba ser debatido por las comisiones y plenarias del Congreso; y (ii) el carácter material y comprobable del debate legislativo es un requisito necesario para la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras.

¹¹⁸ Corte Constitucional Sentencia C-753 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araújo Rentería) se demanda por inconstitucionalidad el parágrafo transitorio (parcial) del artículo 15 del Acto Legislativo No. 01 de 2003. Una de las características del Estado Social de Derecho, que constituyen un derecho político, es el de participar en la formación, ejercicio y control del poder político, la Corte señala la trascendencia jurídica que para la estabilidad institucional y para garantizar el derecho de acceso a cargos públicos tienen los periodos señalados en la Constitución, la variación de estos tiempos implica una variación tempestiva en las implicaciones sobre la organización de la estructura del Estado.

¹¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-312 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra; SV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; AV Jaime Araújo Rentería) reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla).

- (i) Un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo pues el artículo puede versar sobre asuntos que ya fueron debatidos.¹²⁰
- (ii) La adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto no constituyen asuntos nuevos siempre que la adición esté comprendida dentro de lo previamente debatido.¹²¹
- (iii) La novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto en su conjunto, no de un artículo específico.¹²²
- (iv) No constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.¹²³

¹²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Jaime Córdoba Triviño, Clara Inés Vargas, Alfredo Beltrán Sierra). Reiterada en Sentencia C-801 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería). Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 47, 48 y 51 de la Ley 789 de 2002, la Corte Constitucional ha señalado que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad, acorde al primer proyecto que debe surtir cuatro debates en comisión y en plenaria, debido a esto la jurisprudencia ha dicho que deben estar sujetas a excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley, El principio de identidad otorga la facultad a los congresistas, que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias.

¹²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araújo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). Reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla). Se demanda la inconstitucionalidad contra los artículos 11 (numeral 4), 22, 44 y 133 de la Ley 1474 de 2011, en esta sentencia la Corte afirma a partir de la Constitución de 1991 y de las demás normas que regulan el proceso de formación de las leyes, los principios de consecutividad y de identidad flexible, rigen los procesos legislativos, de esta manera la Corte ha mantenido una línea jurisprudencial sólida que evidencia la rigidez que genera la exigencia del cumplimiento de las reglas constitucionales del debate parlamentario y el respeto de la deliberación democrática así mismo de la autonomía del Congreso. La solución de esta tensión debe hacerse con el fin único de lograr que las normas legales sean producto de una reflexión democrática suficiente, así como la eficacia del principio de mayorías y de la protección de los derechos de las minorías políticas. De esta manera la corte resuelve estarse a lo resuelto en la Sentencia C-966 de 2003 mediante la cual se declaró la exequibilidad del parágrafo del artículo 250 de la Constitución Política.

¹²² Corte Constitucional, Sentencia C-920 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería, Rodrigo Escobar Gil; SV Marco Gerardo Monroy Cabra). En esta sentencia la Corte conoció de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000. En esta sentencia el principio de unidad de materia se ve comprometido ya que el extenso título de la ley lo que ha realizado es “desviar a través de su contenido la unidad de materia que debe tener toda ley, permitiendo que el legislador se haya metido en diferentes terrenos de manera incongruente”.

¹²³ Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández, SV Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis). Reiterada en Sentencia C-459 de 2008 (MP Manuel Cepeda Espinosa; SV Jaime Araújo Rentería; AV Jaime Araújo Rentería). Se demanda la inconstitucionalidad del artículo 124 de la Ley 599 de 2000, en dicha sentencia el máximo tribunal analiza la facultad que es otorgada a los Congresistas para modificar proyectos de ley, realizar adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre y cuando se guarde coherencia con la materia puesta en contexto, este es el llamado principio de identidad que implica darle preponderancia al principio de consecutividad, que en virtud de este es factible conciliar las diferencias surgidas den los debates parlamentarios, sin afectar los procesos legislativos establecidos en los artículos 157 de la Carta Política.

5.10. Es conforme a estas consideraciones que la jurisprudencia prevé que pueden incorporarse cambios en los textos aprobados, incluso considerables, sin que ello afecte el principio de identidad relativa, siempre y cuando esos cambios se inscriban en los asuntos del proyecto que han recibido debate previo. Así, se ha previsto que *“el análisis acerca del cumplimiento de los principios de identidad relativa y de consecutividad, el proyecto se examine en su conjunto, sin que sea posible una consideración aislada de las normas para encontrar diferencias en los textos aprobados en los distintos debates, en la medida en que tales diferencias pueden carecer de significación en el contenido de la regulación del proyecto mirado como un todo.”*¹²⁴ Bajo estas premisas, la vulneración de los principios de identidad flexible y consecutividad se estructura cuando la modificación incorporada en el trámite conlleva un cambio esencial, esto es, que tiene una significación tal que no permita afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad. En otras palabras, los cambios no son concebidos por las cámaras como *fórmulas concretas* que resuelven cuestiones particulares dentro del mismo asunto,¹²⁵ sino que constituyen verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios por no haberse considerado en la primera vuelta.¹²⁶

5.11. El concepto de modificación esencial, de acuerdo con el mismo precedente, se determina a partir de la distinción entre cambios que *precisan* o *delimitan* materias incorporadas en etapas anteriores, que estuvieron siempre presentes en los distintos debates, cambios que son admisibles, en contraposición con los cambios que son *“evidentemente contrarios a la finalidad de la institución aprobada y restringen el alcance de la decisión adoptada en las etapas anteriores del proceso legislativo”*¹²⁷ los cuales son *inconstitucionales.*¹²⁸

3.2.12. De acuerdo con lo expuesto, la Corte concluye a partir de las citadas decisiones, que en el marco propio del procedimiento aplicable a los proyectos de Acto Legislativo, los principios de consecutividad e identidad flexible son compatibles con las modificaciones y variaciones que se realicen en el texto de un proyecto de Acto Legislativo, aun en segunda vuelta, siempre, que dichas modificaciones (i) tengan relación con lo debatido y aprobado en primer debate y no incluyan un asunto nuevo; (ii) no resulten contrarias a la finalidad del proyecto tal como ha sido aprobado

¹²⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-614 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil). reiterada en Sentencia C-332 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa)

¹²⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-376 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SV Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería).

¹²⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-376 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SV Humberto Antonio Sierra Porto, Jaime Araújo Rentería).

¹²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-1092 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis; SPV Jaime Araújo Rentería, AV Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett). Reiterada en Sentencia C-084 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa; SPV Nilson Pinilla Pinilla).

¹²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-332 de 2005. (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Jaime Araújo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis).

hasta ese momento, ni hayan sido expresamente rechazadas con anterioridad; y (iii) que con independencia de la redacción del artículo, el asunto tenga conexidad con el proyecto visto como un todo.

6. Examen del trámite del artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015

Según los parámetros fijados por la jurisprudencia de esta Corte, para determinar si la inclusión de la expresión “*Miembros del Consejo Nacional Electoral*” en la redacción del artículo 2 presentada para el quinto debate sobre el proyecto de Acto Legislativo 02 de 2015, constituye una transgresión de los principios de consecutividad e identidad flexible, la Corte estudiara tres aspectos. (i) Si la cuestión sobre inhabilidades de los Miembros del CNE para ser electos en ciertos cargos durante el año siguiente a la terminación de su periodo fue debatida desde el primer debate o constituye un asunto novedoso. (ii) Si la redacción de la disposición contradice lo debatido y aprobado en la primera vuelta del trámite del Acto Legislativo. Y (iii) si existe identidad temática entre la disposición demandada y el objetivo del proyecto.

Es pertinente aclarar que, la razón por la cual se examinará exclusivamente la expresión del artículo 2 demandada por vicios de forma en este acápite se divide en dos: en primer lugar, porque fue la inclusión en quinto debate de la expresión “*Miembros del Consejo Nacional Electoral*” lo que se demandó por vicios de forma en el escrito, y en segundo lugar, porque la demanda argumenta que con dicha inclusión, se crearon inhabilidades no discutidas previamente para la elección o el nombramiento en otros cargos a los miembros del CNE. El asunto sobre la reelección en el cargo, de que tratan las expresiones demandadas del artículo 2 y del artículo 26, fueron ampliamente discutidas desde el primer debate, por lo cual no hacen parte del cargo por vicios de trámite en el procedimiento legislativo, y en consecuencia, no es posible hacer integración normativa.

6.1. Los debates en primera vuelta sobre las inhabilidades e incompatibilidades de los Miembros del Consejo Nacional Electoral

6.1.1. El proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, tenía como objetivo “*sustentar la legitimidad de las instituciones democráticas, que han resultado reciamente afectadas por un ejercicio político que, por causas diversas, se ha visto abocado al desbarajuste propio de una reforma que afectó los periodos en los cuales se sustentaban los pesos y contrapesos de la Constitución de 1991. // Desde el punto de vista temático, la reforma contiene propuestas dirigidas a: (...) 2. Hacer más eficiente la administración de justicia. 3. Mejorar la eficacia del sistema de controles. (...)*”.¹²⁹

6.1.2. Para tal fin, entre varias disposiciones del proyecto destinadas a

¹²⁹ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos - Objetivo. Gaceta del Congreso 458/14.

minimizar la posibilidad de que el ejercicio abusivo de un alto cargo sea utilizado para favorecer el nombramiento en otro alto cargo, el proyecto establece limitantes diseminadas a lo largo de los artículos, dirigidas a establecer unos espacios temporales entre la terminación de un cargo y el nombramiento en otro. En igual sentido, se elimina la reelección presidencial y de todos los altos cargos de control y de administración de justicia, incluida la reelección de los Miembros del CNE.¹³⁰

6.1.3. Como quedó consignado en el acta N° 13 de la Comisión Primera del Senado, a lo largo de los debates de la primera vuelta, se adelantó una amplia discusión sobre el fenómeno por el cual algunos funcionarios circulaban en cargos de Altas Cortes y órganos de control, pasando de forma inmediata de unos a otros, en una práctica que podría conllevar corrupción, favoritismo y en general abuso del cargo. Este fenómeno fue llamado “puerta giratoria” y dio lugar a amplios debates en el Senado sobre las medidas a tomar al respecto.¹³¹ Esta posición fue reiterada en la Cámara de Representantes, en donde algunos representantes hicieron explícita la importancia del tema, para el proyecto.¹³² La trascendencia del punto fue resaltada también en la segunda vuelta. En efecto, el informe de ponencia para primer debate de la segunda vuelta, en el que se incluyó la redacción del artículo demandado, se dijo al respecto: *“De otra parte, un aspecto trascendental en la idea de restablecimiento del equilibrio de los poderes públicos, es la eliminación general de la denominada “puerta giratoria”. Estamos convencidos de que atacar la nominación de funcionarios públicos bajo esta práctica política, otorga independencia entre los poderes, y a su turno enaltece el ejercicio de la función pública.”*¹³³

¹³⁰ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Artículos 10, 13, 14, y 22 entre otros. Gaceta del Congreso 458/14.

¹³¹ En el debate se pronunciaron al respecto: Senador Hernán Francisco Andrade Serrano: “Se llegó a plantear el tema de la edad que fueran 55 para que con los 8 a que llegaba el período prácticamente completara su vida profesional para que no tuviera que estar saltando y buscando e intentando ingresar por la puerta giratoria,” Juan Fernando Cristo Bustos, Ministro del Interior: “aquí está pendiente de aprobación aún la eliminación de la costumbre de la que denominamos puerta giratoria entre los Magistrados, y los Magistrados a los organismos de control.” Senadora Paloma Valencia Laserna: “creo que es importante para el país consolidar una rama jurisdiccional con toda la credibilidad y con todo el respeto y por eso tenemos que cerrarle esa puerta giratoria de un lado a otro, (...) Que salen de ser magistrados a ser procuradores, a ser contralores o a aspirar a los cargos de elección popular, porque es que aquí lo que tenemos que lograr es la profesionalización de la justicia,(...) aquí lo que les queremos proponer (...) es la reflexión en torno a cuáles deben ser los límites que tienen que tener los altos Magistrados para poder realmente concentrarnos en la función jurisdiccional y eliminar esa puerta giratoria de la política y de los organismos de control, de la rotación entre las mismas cortes y de convertir esos magistrados simplemente en agentes políticos que van de un lado a otro.”

¹³² En el debate para la aprobación del informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara, el Representante Hernán Penagos Giraldo sostuvo en su intervención: (...) “Termino con esto señor Presidente y honorables Representantes, este es un texto que está en construcción; la reforma del Equilibrio de Poderes es un texto que apenas se está cocinando, se aprueba una redacción en la primera vuelta, pero con toda seguridad en esta segunda vuelta habrá mucho debate, debate intenso en el tema de la lista cerrada y lista abierta como aquí se dio, debate intenso en los temas de Senado regional, debate intenso en el Consejo de la Judicatura, debate intenso en la silla vacía, en la puerta giratoria y un gran debate ahora frente al tema del Tribunal de Aforados.” Gaceta del Congreso 323/15.

¹³³ Senador Juan Manuel Galán Pachón, informe de ponencia para primer debate en segunda vuelta de Acto Legislativo N° 18 de 2014.

6.1.4. El Proyecto de Acto Legislativo número 18 de 2014 fue discutido y aprobado los días 22, 23, 24 y 25 de septiembre de 2014, con numerosas modificaciones con relación al texto originalmente presentado por el Gobierno, pero sin modificaciones sustanciales sobre los artículos que referían las inhabilidades e incompatibilidades de altos funcionarios. En el informe de Ponencia para Segundo Debate la síntesis del proyecto sostiene “*La tercera línea del proyecto tiene que ver con aquellas reformas dirigidas al mejoramiento del sistema de controles adoptando reglas para impedir el intercambio de favores entre controladores y controlados, la implementación de procesos de transparencia efectiva para la postulación y elección de candidatos a los órganos de control, así como un sistema de eliminación de la reelección de cualquier a alto cargo de control, entre otros*”.¹³⁴

6.1.5. Pese a que la redacción del artículo 2 demandado solo aparece en la segunda vuelta, las inhabilidades cuestionadas por el actor ya estaban previstas y fueron debatidas con anterioridad. En efecto, desde el proyecto inicial se establecen algunas inhabilidades para el nombramiento en ciertos cargos, durante el ejercicio o de forma inmediatamente posterior a la cesación de funciones como Miembro del CNE.¹³⁵ Con muy pocas modificaciones los artículos del proyecto original fueron aprobados en primera vuelta, quedando dichas disposiciones así consignadas:

- (i) El artículo 17 incluía como requisito para ser elegido como Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. “*5. No haber desempeñado en propiedad el cargo de Magistrado de (...) Consejo Nacional Electoral o Comisión Nacional de Disciplina Judicial.*”
- (ii) Por su parte, el artículo 18 establecía para los miembros de altas cortes la inhabilidad por un año, luego de la cesación de las funciones, para ser nombrados en una serie de cargos, los mismos que luego recogería el artículo demandado. Así: “*quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrá desempeñar el cargo de Ministro del Despacho, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Magistrado del Tribunal de Aforados, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República o Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus*

¹³⁴ Gaceta del Congreso 602 de 2014.

¹³⁵ En el Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, publicado en la Gaceta del Congreso 458 del 3 de septiembre de 2014, establece una serie de inhabilidades dentro del año siguiente a la cesación de las funciones como Miembros del CNE, que se encuentran en los artículos. 10 (inhabilidad para ser electo Presidente de la República), 14 (Inhabilidad para ser elegido en cargo de elección popular e inhabilidades de los Altos Magistrados para ser elegidos en diversos cargos) y 22 (iguales inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la Corte Suprema de Justicia).

funciones.”

- (iii) Finalmente, el artículo 28 extendía esas inhabilidades a los Miembros del CNE. *“Artículo 28. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así: Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en Pleno, para un periodo institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No podrán ser reelegidos.”¹³⁶*

6.1.6. El artículo 28 del texto aprobado en primera vuelta, corresponde exactamente, sin ninguna modificación, al Artículo 22 del proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014 Senado tal como fue originalmente presentado por el Gobierno nacional, según consta en la Gaceta del Congreso 458 del 3 de septiembre de 2014. Por lo tanto, las inhabilidades e incompatibilidades de los Miembros del CNE, fueron conocidas, debatidas y aprobadas a lo largo de los 8 debates y de la conciliación del trámite legislativo en primera vuelta, y luego, fueron recopiladas en la fórmula del artículo 2 propuesto y aprobado en la segunda vuelta.

6.1.7. Esta redacción diseminada que pudo haber dado lugar a malentendidos, quedó superada con la redacción del artículo demandado, en la cual, se compilaron las inhabilidades y los cargos a que correspondían en una sola disposición. Se mejoró la redacción anterior y se evitaron los equívocos y posibles vacíos, sobre el alcance de la remisión al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

6.1.8. En conclusión, la fórmula del artículo 2 demandado, por el cual se fija que *“no podrán ser elegidos en otra Corporación Judicial, ni aspirar a los cargos de Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación, durante el período de ejercicio de sus funciones, ni dentro del año siguiente a su retiro;”* estaba inicialmente en el inciso final del artículo 14 del proyecto inicial y se mantuvo igual en todos los debates de primera vuelta hasta quedar en el artículo 18, e incluía como objeto de las inhabilidades a los Magistrados de las Altas Cortes y entre ellos a los de la Corte Suprema de Justicia. Pero en este no estaban expresamente los Miembros del CNE. Sin embargo, el artículo 22 del

¹³⁶ Subrayado por fuera del original. Sostiene la ponencia para el primer debate en segunda vuelta en el Senado: “Frente al artículo 28 del texto conciliado en primera vuelta, que modifica el artículo 264 de la Constitución se propone la eliminación del mismo, ya que se consagra la prohibición de reelección taxativamente en el artículo 126 así como las inhabilidades que en general se imponen para todos los altos cargos del Estado y la concordancia en el artículo final de vigencias, concordancias y derogatorias, razón por la cual se hace innecesaria su presencia en el articulado de la reforma.”

proyecto original (28 del proyecto debatido y aprobado en primera vuelta) sostenía sobre estos últimos que “*tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser reelegidos*”.¹³⁷ Además, otras incompatibilidades e inhabilidades se encontraban a lo largo del proyecto, y fueron debatidas y aprobadas, desarrollando el objetivo de evitar la que el legislador llamó “*puerta giratoria*” en los altos cargos públicos. Queda claro que el contenido del artículo 2 impugnado, y específicamente las inhabilidades de los Miembros del CNE para ser electos en ciertos cargos durante el año siguiente a la cesación de sus funciones, fue una cuestión estudiada y discutida a lo largo de todos los debates en la primera vuelta del trámite legislativo correspondiente.

6.2. *La expresión incorporada no contradice lo aprobado y debatido en la primera vuelta del trámite legislativo*

6.2.1. El artículo 2 del Acto Legislativo, en sus incisos quinto y sexto sostiene:

“Quien haya ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones: // Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil.”¹³⁸

6.2.2. La redacción del artículo, tal como finalmente se aprobó, fue incorporada en la ponencia para el primer debate de la segunda vuelta del trámite legislativo. En esa ponencia se hicieron diversos cambios de redacción al proyecto aprobado en primera vuelta, de los cuales, uno de los más importantes. Consistió en unificar varias disposiciones que se encontraban a lo largo del proyecto, en los dos incisos que se sumaron al artículo 2 del mismo. La justificación para la inclusión del quinto y sexto inciso del artículo, en el último de los cuales se inscribe la expresión demandada es la siguiente:

¹³⁷ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Artículo 22. “El artículo 264 de la Constitución Política quedará así: Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y no podrán ser reelegidos.” Subrayado fuera del original.

¹³⁸ Congreso de la República, Acto Legislativo 2 de 2015, Artículo 2.

“Finalmente, con el objetivo de mejorar la redacción en conjunto de la reforma, se toman las inhabilidades que en texto conciliado aparecen a lo largo de varios artículos y se incluyen todos en un solo texto compuesto por dos incisos, los cuales consagran, la prohibición de reelección, el cierre de la llamada puerta giratoria y la inhabilidad que era reiterante en el texto anterior, con lo cual se logra una mejor unidad en el texto constitucional y se armonizarán las disposiciones contrarias en el respectivo artículo de vigencia, concordancias y derogatorias.”¹³⁹

6.2.3. Como consecuencia de la reformulación, siete artículos aprobados en primera vuelta fueron resumidos total o parcialmente en la fórmula del artículo 2 propuesto para iniciar la segunda vuelta. Se eliminaron incisos de los artículos 17 (sobre requisitos para ser Magistrado de Alta Corte), 18 (elección de Magistrados de Altas Cortes), 32 (sobre el Procurador General de la Nación) y 34 (sobre el Defensor del Pueblo) y fueron eliminados completamente los artículos 19 (sobre el Fiscal General de la Nación), 28 (sobre el Consejo Nacional Electoral) y 29 (sobre el Registrador Nacional del Estado Civil); para condensar sus disposiciones en la fórmula del artículo demandado. A continuación se puede leer el listado de las expresiones eliminadas y la justificación de su modificación:

Artículo 2, del Acto Legislativo 02 de 2015 incluido primer debate, segunda vuelta	Artículos modificados o eliminados del Proyecto aprobado en primera vuelta, cuyas disposiciones fueron compiladas por la fórmula del artículo 2 propuesto en primer debate de la segunda vuelta:	Justificación de la propuesta en la ponencia para primer debate (segunda vuelta) Gaceta del Congreso 138, del 26 de marzo de 2015.
Artículo. El artículo 126 de la Constitución Política quedará así: Los servidores públicos no podrán en ejercicio de sus funciones, nombrar postular, ni contratar con personas con las cuales tengan	Artículo 17. Modifíquese el numeral cuarto y adiciónese un numeral quinto al artículo 232 de la Constitución Política, los cuales quedarán así: 5. No haber desempeñado en propiedad el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Aforados, Consejo Nacional Electoral o Comisión Nacional de Disciplina Judicial.	Frente al artículo 17 del texto conciliado en primera vuelta, que modifica el artículo 232 de la Constitución Política (..) Con respecto al texto aprobado en primera vuelta, proponemos que la inhabilidad posterior sea la general, regulada en el artículo 126.

¹³⁹ Gaceta del Congreso 138 de 2015

<p>parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán nombrar ni postular como servidores públicos, ni celebrar contratos estatales, con quienes hubieren intervenido en su postulación o designación, ni con personas que tengan con estas los mismos vínculos señalados en el inciso anterior.</p> <p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p>La elección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas o a</p>	<p>Artículo 18. El artículo 233 de la Constitución Política quedará así: (...)//Quien haya ejercido en propiedad el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado y de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial no podrá desempeñar el cargo de Ministro del Despacho, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Magistrado del Tribunal de Aforados, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República o Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p>Frente al artículo 18 del texto conciliado en primera vuelta que modifica el artículo 233 de la Constitución Política se propone eliminar el segundo inciso, el cual queda recogido en la inhabilidad general del artículo 126, sustituyéndolo con una inhabilidad para gestionar asuntos o asesorarlos en la misma corporación a la cual haya pertenecido el magistrado.</p>
<p>Se exceptúan de lo previsto en este artículo los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre ingreso o ascenso por méritos en cargos de carrera.</p> <p>La elección de servidores públicos atribuida a las corporaciones públicas o a</p>	<p>Artículo 19. Adiciónese un inciso 3° al artículo 249 de la Constitución Política. //Inciso 3°. Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República o Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p>Frente al artículo 19 del texto conciliado en primera vuelta, que planteaba modificar el artículo 249 de la Constitución Política, también se hace prudente su supresión, toda vez que con la redacción del artículo 126, queda prevista esta prohibición.</p>

<p>cualquier otro organismo colegiado deberá estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos objetivos y se realice un proceso de selección que garantice los principios de transparencia, publicidad, participación ciudadana y equidad de género.</p>	<p>Artículo 28. El artículo 264 de la Constitución Política quedará así: Artículo 264. El Consejo Nacional Electoral se compondrá de nueve (9) miembros elegidos por el Congreso de la República en Pleno, para un periodo institucional de cuatro (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos. Sus miembros serán servidores públicos de dedicación exclusiva, tendrán las mismas calidades, inhabilidades, incompatibilidades y derechos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No podrán ser reelegidos. Parágrafo. La Jurisdicción Contencioso Administrativa decidirá la acción de nulidad electoral en el término máximo de un (1) año. En los casos de única instancia, según la ley, el término para decidir no podrá exceder de seis (6) meses.</p>	<p>Frente al artículo 28 del texto conciliado en primera vuelta, que modifica el artículo 264 de la Constitución se propone la eliminación del mismo, ya que se consagra la prohibición de reelección taxativamente en el artículo 126 así como las inhabilidades que en general se imponen para todos los altos cargos del Estado y la concordancia en el artículo final de vigencias, concordancias y derogatorias, razón por la cual se hace innecesaria su presencia en el articulado de la reforma.</p>
<p>La elección de servidores públicos atribuida a corporaciones públicas o a cualquier otro organismo colegiado deberá estar precedida de una convocatoria pública, en la que se fijen requisitos objetivos y procedimientos que garanticen los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana y equidad de género. Quien haya</p>	<p>Artículo 29. El artículo 266 de la Constitución Política quedará así: Artículo 266. El Registrador Nacional del Estado Civil (...) deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su</p>	<p>Frente al artículo 29 del texto conciliado en primera vuelta, que modifica el artículo 266 de la Constitución se propone la eliminación del mismo, ya que se consagra la prohibición de reelección taxativamente en el artículo 126 así como las inhabilidades que</p>

<p>ejercido en propiedad alguno de los cargos en la siguiente lista, no podrá ser reelegido para el mismo. Tampoco podrá ser nominado para otro de estos cargos, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones:</p> <p>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Auditor General de la República y</p>	<p>elección. // Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones. // No podrá ser reelegido y ejercerá las funciones que establezca la ley, (...)</p>	<p>en general se imponen para todos los altos cargos del Estado y la concordancia en el artículo final de vigencias, concordancias y derogatorias, razón por la cual se hace innecesaria su presencia en el articulado de la reforma.</p>
<p>Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Auditor General de la República y</p>	<p>Artículo 32. El artículo 276 de la Constitución quedará así: // Artículo 276. El Procurador General de la Nación será elegido por el Senado, (...) // Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá ser reelegido ni desempeñar el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Auditor General de la República o Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado</p>	<p>Frente al artículo 32 del texto conciliado en primera vuelta, que modifica el artículo 276 de la Constitución se propone la eliminación del segundo inciso, ya que se consagra la prohibición de reelección taxativamente en el artículo 126 así como las inhabilidades que en general se imponen para todos los altos cargos del Estado y la concordancia en el artículo final de vigencias, concordancias y derogatorias, razón por la cual se hace</p>

Registrador Nacional del Estado Civil.	en sus funciones.	innecesaria su presencia en el articulo de la reforma.
	<p>Artículo 34. El artículo 281 de la Constitución Política quedará así:</p> <p>Artículo 281. El Defensor del Pueblo (...) no podrá ser reelegido.</p> <p>Quien haya ejercido en propiedad este cargo no podrá desempeñar el cargo de Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, del Tribunal de Aforados, Miembro del Consejo Nacional Electoral, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Auditor General de la República o Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a cargos de elección popular, sino un año después de haber cesado en sus funciones.</p>	<p>Frente al artículo 34 del texto conciliado, que modifica el artículo 281 de la Constitución Política (...) se elimina la referencia a la inhabilidad de pasar a otro cargo durante el año siguiente a la culminación de sus funciones, toda vez que esta prohibición ya fue estipulada de manera general en el artículo que modifica el 126 de la Constitución Política.</p>

6.2.4. De la lectura de las diferentes disposiciones queda claro que la fórmula del artículo 2 no surgió de una iniciativa novedosa, sino que se encarga de precisar, unificar y dotar de coherencia al compendio de inhabilidades e incompatibilidades que había quedado diseminado a lo largo del proyecto y que, justamente por esa razón, generaba algunos vacíos que fueron suplidos con la redacción unificadora del artículo 2.

6.2.5. Resulta particularmente interesante para el caso concreto la eliminación del artículo 28 propuesto y aprobado en la primera vuelta legislativa, pues justamente da cuenta de que la regulación del CNE fue objeto de debates en la primera vuelta electoral. Sin embargo, la regulación completa de sus inhabilidades estaba fraccionada en los artículos que fueron eliminados o modificados para sumarlos en la fórmula del artículo 2 final.

6.2.6. En la redacción del artículo demandado, expresamente se establece

que cada Miembro del CNE, no podrá ser reelegido y tampoco podrá ser nominado como Magistrado de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Fiscal General de la Nación, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Registrador Nacional del Estado Civil, ni ser elegido a un cargo de elección popular, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones. Estas inhabilidades recogen claramente aquellas que directamente, o a través de la remisión a las inhabilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, habían sido adjudicadas a los Miembros del CNE desde el proyecto inicial (artículo 22) y que habían sido aprobadas en primera vuelta (artículo 28). No se suma ni se elimina inhabilidad alguna distinta a las que antes fueron debatidas y aprobadas en la primera vuelta legislativa.

6.2.7. Por lo tanto, concluye la Corte que la expresión incorporada y finalmente aprobada en el trámite de la segunda vuelta, no contradice lo aprobado en la primera vuelta del trámite legislativo, sino que, por el contrario, constituye una fórmula concreta que desarrolla con mayor precisión lo pretendido por el proyecto en esa materia, en concordancia con la jurisprudencia de esta Corte analizada sobre el asunto.

6.3. Existe identidad temática entre la disposición demandada y el objetivo del proyecto

6.3.1. Una de las preocupaciones que dio lugar al proyecto de Acto Legislativo sobre “*reforma al equilibrio de poderes*” fue la necesidad de superar los riesgos de corrupción y mal manejo de los cargos, a través de la implementación de la reelección en cargos de control y a la luz de la práctica de rotación de funcionarios en Altas Magistraturas y otros altos cargos, se habían generado. Al respecto, en la exposición de Motivos del Proyecto de acto Legislativo 18 de 2014 se manifiesta que:

“El Gobierno Nacional considera que la práctica política y la dinámica institucional han generado problemas y dificultades para el ejercicio de los poderes públicos. La adopción del Acto Legislativo número 002 de 2004 que autorizó la reelección inmediata del Presidente de la República, sin que se hubiera realizado una modificación sistemática al diseño institucional, alteró en forma grave el equilibrio de poderes previsto en la Carta Política. De otra parte, la práctica política y el funcionamiento de algunas de las instituciones constitucionales ha afectado la legitimidad de los poderes públicos, producido riesgos de injerencia indebida de un poder sobre otros, causado déficits de representación de algunos territorios e incrementado el costo de las campañas políticas. // En ese contexto se propone un Acto Legislativo dirigido a reformar varios artículos de la Constitución Política para abordar en forma integral un ajuste institucional

cuyo propósito fundamental es el fortalecimiento de la democracia y de nuestro sistema político.”¹⁴⁰

6.3.2. Bajo ese argumento, el objetivo del proyecto fue el de “*sustentar la legitimidad de las instituciones democráticas, que han resultado reciamente afectadas por un ejercicio político que, por causas diversas, se ha visto abocado al desbarajuste propio de una reforma que afectó los periodos en los cuales se sustentaban los pesos y contrapesos de la Constitución de 1991.*”¹⁴¹

6.3.3. En desarrollo de este objetivo se propuso toda una serie de medidas destinadas a eliminar la reelección y generar mayor independencia de los órganos de control y eficacia de la administración judicial, a través de un conjunto de inhabilidades e incompatibilidades.

6.3.4. Al revisar el texto final del Acto Legislativo y contrastarlo con los objetivos perseguidos en el proyecto, se encuentra que las inhabilidades establecidas para los Miembros del CNE en el artículo impugnado se pueden agrupar en 3 tipos de medidas: (i) la prohibición de la reelección, (ii) la prohibición de la nominación el año siguiente a una Alta Corte, o a un órgano de control, y (iii) la prohibición para la elección, el año siguiente, en un cargo de elección popular.

6.3.5. Parte fundamental de la reforma consistió en la eliminación de la reelección, no solo para el presidente de la República sino para todos aquellos cargos públicos sujetos a un periodo fijo, incluidos por su puestos los Magistrados de Altas Cortes, órganos de control, y Miembros del CNE. Al respecto sostiene la exposición de motivos:

“Prohibición expresa de la reelección de cargos periodo fijo.
//Se establece que en todos los cargos públicos sujetos a período fijo, quienes resulten elegidos o designados no podrán ser reelegidos para el período siguiente, con excepción de los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y en aquellos casos donde la Constitución señale un régimen distinto.”¹⁴²

6.3.6. La prohibición, para ciertos funcionarios, de la nominación el año siguiente a una Alta Corte o aun órgano de Control, fue otra de las herramientas del proyecto. Diferentes enunciados de la exposición de motivos dan cuenta del interés por reformar el sistema judicial de tal forma que se logre mayor eficiencia en la administración de justicia y al mismo tiempo, se equilibre el sistema de controles. En la exposición de motivos se

¹⁴⁰ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos. Gaceta del Congreso 458/14.

¹⁴¹ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos. Gaceta del Congreso 458/14.

¹⁴² Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos. Gaceta del Congreso 458/14.

dijo al respecto:

“2. Propuestas dirigidas a hacer más eficiente la administración de justicia. El Gobierno propone: (...) Reformular la elección o postulación de servidores públicos atribuidas a las Cortes y que no están directamente relacionadas con la administración de justicia.

3. Propuestas dirigidas a mejorar el sistema de controles El Gobierno propone: // Adoptar reglas para impedir intercambio de favores entre controladores y controlados. //Adoptar como regla general procedimientos objetivos, transparentes y públicos para la postulación y elección de candidatos a los órganos de control (...)”¹⁴³

Como se ve a lo largo de los debates y desde la presentación del proyecto para el inicio de su tránsito legislativo, la eliminación de la “*puerta giratoria*” fue un tema de vital importancia en la reforma, y la herramienta básica para luchar contra esta práctica fue la inhabilidad para ser nombrado en otro alto cargo, al menos en el año siguiente a la cesación de las funciones. La regla se aplicó a todos los altos funcionarios del Estado, incluyendo órganos de control, miembros de altas cortes, y a los Miembros del CNE como funcionarios con competencias en materia electoral.

6.3.7. En cuanto a la restricción de un año para ser elegido en cargos de elección popular, sostiene la exposición de motivos que una de las medidas que desarrollan el objetivo del proyecto es “*Prohibir la reelección y aprobar causales de inhabilidad para aspirar a cargos de elección popular para evitar aprovechamientos políticos del ejercicio de la función judicial.*”¹⁴⁴ Para el efecto, el proyecto asimila el CNE y la jurisdicción electoral a los órganos con funciones judiciales.

6.3.8. Es por lo tanto muy claro para la Corte que la materia de la disposición impugnada, esto es, las inhabilidades para ser nombrado en ciertos cargos del Estado en el año siguiente a la cesación de las funciones como Miembro del CNE, coincide temáticamente a perfección con el objetivo del proyecto. Hay una conexidad clara y estrecha con la esencia de la reforma debatida, pues las medidas dispuestas están dirigidas a “*sustentar la legitimidad de las instituciones democráticas*” evitando que los poderes de los altos cargos sean utilizados para favorecer nombramientos posteriores y no para cumplir con las misiones constitucionalmente encomendadas.

6.4. Conclusión

Concluye la Corte que las disposiciones del artículo 2 del Acto Legislativo 2 de 2015 y particularmente la expresión Miembro del CNE del sexto inciso,

¹⁴³ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos. Gaceta del Congreso 458/14. Exposición de Motivos.

¹⁴⁴ Proyecto de Acto Legislativo 18 de 2014, Senado, Exposición de Motivos. Gaceta del Congreso 458/14.

fueron debatidas y aprobadas a lo largo de todo el trámite legislativo del proyecto, y en particular, durante los debates de la primera vuelta, previos a la inclusión de la redacción final del apartado. El artículo 2, propuesto en la segunda vuelta para primer debate y aprobado en todos los debates subsiguientes, no incluyó en el proyecto un nuevo asunto, sino que se trata de una fórmula concreta para recoger y precisar los alcances de diversas disposiciones e incisos que hacían parte del proyecto, y que desarrollaban uno de los objetivos del proyecto. Por eso la disposición demandada tiene una estrecha y evidente relación de conexidad con la esencia de la institución debatida y de ninguna forma contraría su finalidad.

VII. DECISIÓN

Se reitera que (i) la Corte es competente para conocer demandas contra actos legislativos por vicios de procedimiento en su formación de carácter competenciales, siempre que se cumpla con la carga argumentativa adecuada y suficiente. Y (ii) la inclusión de un artículo en el quinto debate del trámite de un Acto Legislativo no implica una vulneración del principio de consecutividad e identidad flexible, si la disposición recoge un asunto que ya ha sido debatido y aprobado en la primera vuelta, y lo reformula de tal manera que la disposición resulte más precisa y adecuada para los fines perseguidos con la norma, siempre que exista una relación de conexidad temática estrecha y evidente con el objetivo del proyecto debatido y aprobado en los debates anteriores.

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

RESUELVE

PRIMERO.-DECLARAR la exequibilidad de la expresión “*Miembro del Consejo Nacional Electoral*” del artículo 2 del Acto Legislativo 02 de 2015, por el cargo estudiado en esta demanda.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de la expresiones “*no podrá ser reelegido para el mismo*” y “*Elimínese la expresión "y podrán ser reelegidos por una sola vez" en el artículo 264 de la Constitución Política*” de los artículos 2 y 26 del Acto Legislativo 02 de 2015 respectivamente, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (E)

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
ALBERTO ROJAS RÍOS
A LA SENTENCIA C-094/17**

Ref: Expediente D- 11539

Asunto: Demanda de exequibilidad contra los artículos 2 (parcial) y 26 (parcial) del Acto Legislativo No. 2 de 2015 "Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones"

Demandante: Luis Alfredo Macías Mesa

Magistrado Ponente:
Aquiles Arrieta Gómez

Paso a exponer las razones que me llevaron a salvar parcialmente el voto en la Sentencia C-094 de 2017, en la cual se declaró lo siguiente:

"Primero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD de las expresiones "no podrá ser reelegido para el mismo" y "Miembro del Consejo Nacional Electoral" del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2015, por el cargo estudiado en esta sentencia.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo de sustitución de la Constitución, respecto de las expresiones (i) "no podrá ser reelegido para el mismo", (ii) "Miembro del Consejo Nacional Electoral" del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2015 y (iii) "Elimínese la expresión 'y podrán ser reelegidos por una sola vez' en el artículo 264 de la Constitución Política" del artículo 26 del Acto Legislativo 2 de 2015, respectivamente, por ineptitud sustantiva de la demanda.

El núcleo del debate constitucional fue el siguiente: El artículo 2° del Acto Legislativo 02 de 2015 (equilibrio de poderes) dispone que no podrán ser reelegidos, ni nominados para otros cargos, sino un año después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones, entre otros, los Miembros del Consejo Nacional Electoral. La demanda de inconstitucionalidad formuló contra dicha disposición normativa dos cargos:

- a. **Cargo por vicio de procedimiento:** Según el demandante, durante la aprobación de la reforma constitucional, el tema de la inhabilidad para los miembros del Consejo Nacional Electoral fue incorporado durante la

segunda vuelta, violando de esta forma los principios de consecutividad e identidad flexible.

- b. Cargo por sustitución de la Constitución:** Alega el ciudadano que la reforma sustituyó los principios de igualdad y confianza legítima, al disponer que los actuales integrantes del Consejo Nacional Electoral conservarán un período de cuatro años, ya que no pueden ser reelegidos, en tanto que los magistrados de Altas Cortes tienen un período de ocho (8) años.

Comparto la decisión de exequibilidad por el presunto vicio de procedimiento planteado en la demanda respecto del trámite del artículo 2° del Acto Legislativo 2 de 2015, si bien la redacción del artículo 2 demandado sólo aparece en la segunda vuelta, las inhabilidades alegadas por el actor ya estaban previstas y fueron debatidas durante la primera vuelta. De hecho, en el proyecto de Acto Legislativo se establecían algunas inhabilidades para el nombramiento en ciertos cargos, durante el ejercicio o en forma inmediatamente posterior a la cesación de funciones, como es el caso de los integrantes del Consejo Nacional Electoral. De tal suerte, está claro que no se trató de un tema novedoso, incorporado en la segunda vuelta.

Por el contrario, me aparto de la decisión inhibitoria respecto al vicio de sustitución, por las siguientes razones:

La tesis acogida por la mayoría consistió en afirmar que, si bien el cargo de inconstitucionalidad cumplía con los requisitos de claridad y certeza, resultaba ser insuficiente e impertinente. Lo anterior por cuanto, aunque el ciudadano identificó unos ejes definitorios de la Constitución, el cargo no estaba dirigido a demostrar que los mismos fueron eliminados o reemplazados en la reforma, como lo exige el juicio de sustitución. Se trataba, entonces de acusaciones fundadas en la intangibilidad de normas constitucionales o en la violación de sus contenidos materiales (igualdad, derechos adquiridos y confianza legítima).

En mi concepto, una lectura integral de la demanda ciudadana evidencia el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para la estructuración de un cargo de inconstitucionalidad por sustitución de la Constitución

- **Certeza:** El demandante explicó las razones por las cuales la eliminación de la reelección de los miembros del Consejo Nacional Electoral, por una sola vez, cuyo período constitucional es de cuatro años, sustituía los ejes fundamentales de igualdad, confianza legítima y derechos adquiridos, como quiera que antes de la reforma constitucional se encontraban facultados para aspirar a un segundo período. Los argumentos son ciertos, como quiera Acto Legislativo 02 de 2015 introdujo la prohibición de la elección para aquéllos.

- **Pertinencia:** Los argumentos empleados por el demandante eran de carácter constitucional y no simplemente dogmáticos o derivados de una lectura subjetiva de la norma acusada.
- **Especificidad:** El ciudadano logró demostrar la existencia de una sustitución de varios ejes fundamentales de la Constitución de 1991 (igualdad, derechos adquiridos y confianza legítima).
- **Suficiencia:** Las explicaciones dadas por el demandante gozan de la profundidad necesaria para suscitar una duda sobre la validez constitucional de la disposición acusada.

Claridad: Existe un hilo conductor de la demanda identificable y los argumentos empleados son de muy fácil comprensión.

En estos términos dejo plasmado mi salvamento parcial de voto, el cual se inscribe en una línea argumentativa constante encaminada a develar el preocupante marchitamiento por el que atraviesa la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia, merced a la incesante creación de nuevos y cada vez más complejos tecnicismos jurídicos, los cuales terminan por desnaturalizar por completo la naturaleza pública, participativa y democrática que, desde la reforma constitucional de 1910, configura la impronta de este instrumento del control abstracto de constitucionalidad en nuestro país. Preocupa que, cada vez más, los ciudadanos no puedan acceder a este valioso mecanismo de protección de los derechos fundamentales, frente a abusos del poder legislativo, y en ocasiones, ejecutivo.

Mi disidencia parcial, aquí expresada, lleva el respeto que profeso por las decisiones de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS ROJAS
Magistrado