

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Expedientes acumulados D-9203 y D-9213

Demandas de inconstitucionalidad contra el Proyecto de Acto Legislativo No. 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 009 de 2011 Senado, 011 de 2011 Senado, 012 de 2011 Senado y 013 de 2011 Senado, “*por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.*”

Actores:

Stella Conto Díaz del Castillo

María Teresa Garcés Lloreda y Otros

Magistrado Sustanciador:

Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil doce (2012).

El suscrito Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que la ciudadana Stella Conto Díaz del Castillo formuló demanda de inconstitucionalidad, contenida en el expediente D-9203, contra el artículo 15 (parcial) del Proyecto de Acto Legislativo No. 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 009 de

2011 Senado, 011 de 2011 Senado, 012 de 2011 Senado y 013 de 2011 Senado, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.”*

De igual manera, los ciudadanos María Teresa Garcés Lloreda, Gustavo Gallón Giraldo, Marcela Romero de Silva, Armando Novoa García, Pedro Santana Rodríguez, Pablo Bustos Sánchez, Óscar Ortiz González, Andrés López Morales, Gustavo Bolívar Moreno, Mateo Jaramillo Garcés y Fabio Enrique Velásquez Carrillo, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra la integridad del Proyecto de Acto Legislativo antes mencionado, contenida en el expediente D-9213.

La Sala Plena de la Corte, mediante decisión adoptada el 4 de julio de 2012, decidió acumular los expedientes anteriormente reseñados, los cuales fueron repartidos al suscrito Magistrado Sustanciador.

2. Que en relación con la competencia de la Corte para conocer las demandas de la referencia, el libelo contenido en el expediente D-9213 expresa que esta Corporación está habilitada para tramitar dicha demanda, en tanto el artículo 379 C.P. determina que la Corte podrá conocer acciones de inconstitucionalidad contra actos legislativos, por vicios de procedimiento en su formación. A su vez, el alcance de estos vicios ha sido definido por la jurisprudencia constitucional no solo respecto del trámite en sí mismo considerado, sino también en relación con la competencia del Congreso para reformar la Constitución. Agrega que *“[e]n el presente caso la demanda se refiere a un acto reformativo de la Constitución que, como es de conocimiento público, fue aprobado por el Congreso de la República, pero que el señor Presidente de la República, se negó a publicarlo y en su lugar formuló objeciones al mismo, tanto de inconstitucionalidad como de conveniencia ante el Congreso de la República, con base en una interpretación de la Constitución, hecho que merece ser revisado por la Corte Constitucional, para hacer claridad frente a la acentuada divergencia de opiniones al respecto. Solamente la Corte Constitucional tiene la autoridad suficiente para interpretar lo sucedido a la luz de la Constitución, y evitar así la concurrencia de eventuales situaciones jurídicas y políticas, como la resurrección de la mencionada reforma, que traería graves consecuencias negativas para el país y para la vigencia de las normas y los principios que se quisieron plasmar originariamente en la Constitución de 1991.”*

Agregan que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, no todos los requisitos de trámite para la aprobación de las leyes son predicables de los actos legislativos. Entre las condiciones exceptuadas están, precisamente, la sanción presidencial de las enmiendas constitucionales aprobadas por el Congreso y, en consecuencia, la posibilidad de formular objeciones contra dichas iniciativas. Esta limitación, en criterio de los demandantes, se explica en el carácter vinculante del principio de separación de poderes y la necesidad de impedir que el Ejecutivo interfiera en la competencia propia del legislador

para reformar la Constitución mediante actos legislativos. Por ende, se muestra igualmente necesario que la Corte aclare si es viable el ejercicio de la competencia para presentar objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia, como sucedió en este caso.

La preocupación de los demandantes sobre la materia radica, específicamente, en los potenciales problemas jurídicos que llevaría aceptar la potestad del Ejecutivo para formular objeciones contra los proyectos de acto legislativo, en especial cuando se llegase a una confrontación de criterio entre el Congreso y el Gobierno. Sobre el particular indican que “[s]e trató, en esta ocasión, de una coincidencia y no de una confrontación entre el poder ejecutivo y el poder constituyente, que condujo de común acuerdo a rectificar, por parte del Constituyente derivado, una reforma que este mismo órgano encontró que había sido aprobada de forma indebida e inconveniente. No se ha producido entonces una confrontación de poderes, y como consecuencia de esta armonía la inconveniente reforma no está en vigencia. Sin embargo, la ausencia de normas en la Constitución que amparen claramente la validez de lo acontecido, así como el riesgo de que en el futuro sí pueda el ejecutivo invocar este precedente para oponerse a decisiones del Constituyente derivado, en un contexto de confrontación, y no de armonía como el que ha ocurrido en esta ocasión, hacen necesaria y conveniente una revisión de lo ocurrido por parte de la Corte Constitucional, como suprema guardiana de la Constitución.”

Advierten, de manera similar, que la decisión de la Corte sobre la materia es necesaria debido a la “incertidumbre nacional” que concurre acerca de lo decidido frente al Proyecto de Acto Legislativo, especialmente debido a las demandas judiciales que se han formulado contra el Decreto que convocó a sesiones extras al Congreso, con el fin de que se pronunciara sobre las objeciones gubernamentales que fueron aceptadas por el Legislativo.¹

3. Que con el fin de recabar en los elementos de juicio necesarios para adoptar la decisión acerca de la admisibilidad de las demandas de la referencia, el Magistrado Sustanciador solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que certificaran acerca del estado actual del trámite del Acto Legislativo antes reseñado.

Así, mediante certificación suscrita el 18 de julio del presente año, el Secretario General de la Cámara de Representante hizo constar que el Proyecto de Acto Legislativo demandado fue “... ARCHIVADO en la sesión extraordinaria del día 28 de Junio de 2012 convocada por el Presidente de la República, doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN, mediante Decreto No. 1351 del 25 de Junio de 2012.”

¹ El texto de las objeciones presidenciales se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso 400 del 27 de junio de 2012.

A su vez, aunque el Secretario General del Senado no remitió la certificación solicitada dentro del término probatorio correspondiente, es de público conocimiento que idéntica decisión de archivo tuvo lugar en la plenaria de esa corporación legislativa, igualmente convocada por el Presidente de la República mediante el referido Decreto.

4. Que de conformidad con el artículo 241 C.P., a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de esa normativa. En ese orden de ideas, el inciso primero de este artículo confiere a la Corte la competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, cualquier que sea su origen, solo por vicios de procedimiento en su formación.

De igual modo, esta regla de competencia es complementada por lo previsto en el artículo 379 C.P., norma según la cual (i) los actos legislativos, entre otras modalidades de reforma constitucional, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en el título XIII de la Carta; y (ii) que la acción pública contra estos actos solo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

A partir de esta previsión, al igual que otras contenidas en la Carta Política,² la jurisprudencia de este Tribunal ha concluido que la promulgación es un requisito para la existencia de los actos legislativos, al constituir un presupuesto fáctico para la eficacia de los principios de legalidad y publicidad de las normas jurídicas en general y de las reformas constitucionales en particular. Sobre el tópico, se indicó por la Corte que “... *los actos legislativos requieren ser promulgados. Así se desprende no solo de las expresas disposiciones constitucionales que aluden a la promulgación de los actos reformativos de la Constitución³, sino también de los principios generales conforme a los cuales “... el acto de publicación de la ley, se evidencia como requisito indispensable para su obligatoriedad, pues es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce (principio de la publicidad)⁴.”⁵”⁶*

De la misma manera, se ha considerado que aunque la Constitución no prevé un mecanismo particular para la promulgación de los actos legislativos, es claro que ese requisito está contenido en la Carta Política como condición necesaria para la entrada en vigencia de los actos reformativos de la misma.

² Este es el caso del artículo 377 C.P., el cual establece que deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del acto legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. Asimismo, el artículo 380 C.P. estipula que la Constitución Política vigente rige a partir de su promulgación.

³ Cfr. Arts. 377, 379 y 380 de la Constitución Política

⁴ FULLER, Lon. The Morality of Law. Yale University Press, New Haven, 1969. Págs. 49-51.

⁵ Sentencia C-957 de 1998

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-180/07.

A este respecto, el mismo precedente en comento ha insistido en que “[e]l título XIII de la Constitución, si bien contiene ciertas alusiones a la promulgación, no establece regulación alguna sobre la manera como ella debe hacerse. La regla general, que tiene origen a) en una interpretación histórica, b) en el lenguaje empleado por el constituyente y c) en la jurisprudencia constitucional, indica que los vacíos de regulación que se adviertan en el título XIII de la Carta a propósito de las reformas por la vía del Congreso de la República, deben suplirse por el trámite legislativo ordinario en cuanto no resulte incompatible con lo dispuesto en el Título XIII. Dentro del proceso formación de las leyes se ha previsto su promulgación por el gobierno (C.P. Arts. 165 y 189 num. 10). Nada se opone a que ese trámite, que tiene sentido como un instrumento de autenticidad y de publicidad, que es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República y que puede suplirse por el Congreso (C.P. art. 168), se aplique también en el trámite de los actos legislativos.”⁷

La promulgación, en ese orden de ideas, es un requisito imprescindible para la existencia de las normas jurídicas, entre ellas las reformas constitucionales, pues sin ella se tornan del todo ineficaces los principios de publicidad y legalidad, consustanciales al concepto de Estado de Derecho.⁸ El vínculo entre la promulgación de las normas y la protección de principios basilares para la democracia constitucional ha sido suficientemente definido por la Corte en decisiones anteriores. Sobre el particular, se ha previsto que el requisito de promulgación, así entendido “... es complemento de la [regla] que prescribe que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento,⁹ puesto que sólo con la publicación oficial de las normas se justifica la ficción de que éstas han sido conocidas por los asociados,¹⁰ para luego exigir su cumplimiento. Si la promulgación se relaciona exclusivamente con la publicación o divulgación del contenido de la ley, tal como fue aprobada por el Congreso de la República, no es posible deducir de allí facultad alguna que le permita al Presidente determinar el momento a partir del cual ésta debe empezar a regir.”¹¹

Este acto de promulgación, de acuerdo con la práctica jurídica colombiana, se materializa a través de la publicación en el Diario Oficial del texto normativo correspondiente. A pesar que las previsiones que regulan la materia son de índole enteramente legal, en tanto están contenidas en el Código de Régimen

⁷ *Ibidem*.

⁸ Sobre el particular, el juez inglés Tom Bingham, al hacer el inventario de las condiciones fácticas que integran el concepto de *Estado de Derecho*, incorpora en primer lugar la accesibilidad de la ley. A su vez, la primera condición de esa accesibilidad es que la ley deba ser conocida y hasta donde sea posible inteligible, clara y predecible. Estas condiciones solo se reúnen, de acuerdo con dicho jurista, cuando la ley es publicitada mediante un mecanismo efectivo y fiable. *Cfr.* BINGHAM, Tom. (2010) *The Rule of Law*. Allen Lane. Penguin Books. New York, pp. 37-47.

⁹ Este principio está consagrado expresamente en el artículo 9o. del Código Civil Colombiano y en el artículo 56 del Código de Régimen Político Municipal (Ley 4a. de 1913).

¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C-544 de 1994, magistrado ponente: Dr. Jorge Arango Mejía. AFTALIÓN, Enrique, *Introducción al Derecho*, op. cit. Pág. 293.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-084/96.

Departamental y Municipal, la Corte ha aceptado que dicha práctica es idónea para otorgar eficacia a los principios de publicidad y legalidad, por lo que es exigible para la existencia de las disposiciones jurídicas. Acerca de este tópico ha previsto la jurisprudencia que “... siguiendo el texto del artículo 52 de la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Departamental y Municipal: “La promulgación no es otra cosa que la publicación de la ley en el Diario Oficial, con el fin de poner en conocimiento de los destinatarios de la misma los mandatos que ella contiene [...]”¹²”¹³

5. Que la promulgación de las normas jurídicas se diferencia de otros institutos jurídicos, igualmente relacionados con la validez de las reglas de derecho, como la sanción presidencial y la entrada en vigor. El primero, predicable de las leyes y regulado en el artículos 165 y 189-9 C.P., refiere a la competencia del Presidente de la República para dar conclusión al procedimiento legislativo frente a los proyectos de ley aprobados por el Congreso y conforme a las etapas previstas en el artículo 157 C.P. Debe insistirse en que la sanción presidencial es una función diferente a la de promulgación. No puede perderse de vista que corresponde al Presidente, en los términos del artículo 189-10 C.P., promulgar las normas jurídicas, labor que, como se observa, corresponde a una competencia distinta a la mencionada, al punto que está regulada en precepto constitucional separado.

En cambio, la entrada en vigor es un asunto que compete al legislador, quien en la normatividad correspondiente bien puede determinar que la regulación correspondiente tendrá efectos prospectivos ordinarios, o bien fijar fórmulas diferidas para su aplicación. En esos casos, la norma está vigente desde su promulgación, pero su aplicabilidad queda sujeta a las prescripciones que para el efecto haya estipulado el legislador.

6. Que como lo indican los demandantes, la Corte ha indicado en decisiones anteriores que no todos los requisitos de trámite de los proyectos de ley son aplicables al procedimiento previo a la aprobación de los actos legislativos. Así, se ha manifestado que ni la sanción presidencial ni las objeciones gubernamentales son aplicables a ese evento, en tanto el ejercicio del poder constituyente derivado de que es titular el Congreso, no está supeditado a la voluntad del Gobierno o al ejercicio de poder de veto alguno.¹⁴ Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que la Corte ha arribado a esta conclusión al determinar, de manera genérica, los requisitos de trámite predicables de los proyectos de acto legislativo, sin que este Tribunal se haya pronunciado sobre esta precisa materia en el marco de las objeciones gubernamentales formuladas por el Presidente contra un proyecto de acto legislativo.

En este orden de ideas, el magistrado sustanciador encuentra que dentro de los requisitos exceptuados antes mencionados no está la promulgación del acto

¹² Sentencia C-179 de 1994 MP: Carlos Gaviria Díaz.

¹³ Corte Constitucional C-925/05.

¹⁴ Así se ha expresado en las sentencias C-222/97, C-543/98, C-208/05 y C- 178/07.

legislativo. Y, en cualquier caso, esta condición no podría ser excluida, puesto que es imprescindible para la existencia de las normas jurídicas, entre ellas las reformas constitucionales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 379 C.P. Ello en razón del vínculo inescindible entre la promulgación y la eficacia de los principios de publicidad y de legalidad, que hacen parte del concepto de Estado de Derecho y que, por ende, son de inexcusable cumplimiento respecto de toda modalidad de regulación normativa.

7. Que en el caso analizado y a partir del material probatorio recaudado, se encuentra que el Proyecto de Acto Legislativo acusado no fue promulgado. Antes bien, por expresa decisión de las cámaras legislativas, fue objeto de archivo definitivo, acto cuyo control judicial no hace parte de las competencias de la Corte. Por ende, no es posible concluir nada distinto a que la iniciativa no nació a la vida jurídica ni surtió efectos en ningún momento, pues al no haber sido promulgada y al estar actualmente archivada, careció de existencia para el ordenamiento jurídico.

Esta conclusión, a su vez, implica la incompetencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la exequibilidad del Proyecto de Acto Legislativo. Esto debido a que no se cumple con la condición exigida por el inciso segundo del artículo 379 C.P., consistente en que la acción pública de inconstitucionalidad contra los actos legislativos es procedente luego de su promulgación. En el presente caso, como no existe, ni existió norma jurídica alguna respecto de la cual se pueda predicar el control de constitucionalidad, no hay objeto respecto del cual pueda adelantarse esa labor judicial.

8. Que el suscrito Magistrado Sustanciador advierte los importantes debates jurídicos que el asunto de la referencia plantea para el derecho constitucional colombiano, en especial en lo relativo a la procedencia de las objeciones gubernamentales contra los actos legislativos. Con todo, igualmente considera que la índole de esas preocupaciones no puede ir más allá de las estrictas y expresas limitaciones que tiene la competencia de la Corte Constitucional, consustanciales a todo poder público. En el asunto analizado se encuentra que (i) no existe norma jurídica objeto de control de constitucionalidad, pues el Proyecto de Acto Legislativo acusado no fue promulgado y antes bien fue archivado definitivamente, por lo que es, en consecuencia, inexistente; y (ii) no concurre el presupuesto necesario para que la Corte pueda asumir el conocimiento sobre el trámite de las referidas objeciones gubernamentales. Esto en razón que, de acuerdo con lo regulado por el artículo 167 C.P., la actividad de la Corte en ese contexto depende que las cámaras legislativas insistan en la aprobación de una iniciativa objetada por razones de inconstitucionalidad. Como en el caso analizado sucedió el evento contrario, esto es, que las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes aceptaron las objeciones formuladas y decidieron el archivo de la iniciativa, no concurre el mencionado presupuesto para la competencia de esta Corporación.

Debe insistirse en que tanto el principio de publicidad de las normas jurídicas, como la actuación de los órganos estatales en el preciso marco de sus competencias, son aspectos definitorios del Estado Constitucional de Derecho. Así, aunque el Magistrado Sustanciador comprende las importantes preocupaciones que formulan los demandantes, ello no puede servir de base para extender injustificadamente las facultades de la Corte, en abierto detrimento de los principios constitucionales que se han expuesto en esta decisión y que sirven de base para rechazar las demandas de la referencia, ante la ausencia de competencia de la Corte para pronunciarse respecto de actos legislativos inexistentes, en virtud de su falta de promulgación y actual archivo definitivo por parte de las cámaras legislativas.

9. Que el inciso final del artículo 6° del Decreto Ley 2067 de 1991 ordena el rechazo de las demandas que recaigan sobre normas respecto de las cuales la Corte Constitucional sea manifiestamente incompetente.

RESUELVE:

Primero. RECHAZAR las demandas acumuladas de la referencia, formuladas contra el Proyecto de Acto Legislativo No. 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado, acumulado con los Proyectos de Acto Legislativo No. 009 de 2011 Senado, 011 de 2011 Senado, 012 de 2011 Senado y 013 de 2011 Senado, *“por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones.”*

Segundo. Por Secretaría General infórmesele a los demandantes que contra esta decisión procede el recurso de súplica ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, de acuerdo con lo previsto por el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991.

Tercero. Ejecutoriada esta decisión, archívense los expedientes acumulados.

Notifíquese y cúmplase.



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado