



Comunicado 12

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Marzo 24 de 2021

SENTENCIA C-074/21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente PE-048

Norma objeto de revisión: Proyecto de Ley Estatutaria 146/18 Senado-255/18

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA EN EL QUE SE ESTABLECEN MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN DE LOS CONGRESISTAS, CONCEJALES, DIPUTADOS E INTEGRANTES DE JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES, POR DESCONOCER PRINCIPIOS PROCEDIMENTALES BÁSICOS

1. Proyecto de ley objeto de control constitucional

La Corte estudió el Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado – 255 de 2018 Cámara), “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”.

2. Decisión

Declarar **INCONSTITUCIONAL** el Proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara) “por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas”

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte afirmó que la materia del proyecto de ley se encontraba comprendida por la reserva derivada del artículo 152 de la Carta, conforme al cual mediante leyes estatutarias el Congreso de la República regulará las “instituciones y mecanismos de participación ciudadana”.

En efecto, el proyecto de ley establecía las reglas para la rendición de cuentas de los funcionarios que integran los cuerpos de representación popular. En tal sentido, materializaba de forma sistemática la dimensión de “control del poder político” propia de la democracia participativa según lo que prevén los artículos 40, 103 y 270 de la Constitución. Reiterando la regla derivada de la sentencia C-150 de 2015, la Sala Plena concluyó que el éxito de la democracia depende, en buena medida,

de la posibilidad efectiva de que los ciudadanos conozcan y cuestionen aquello que los funcionarios electos realizan en ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, la materia de la que se ocupó el proyecto analizado es tan importante y significativa para la realización del modelo de Estado, que su aprobación debía someterse a un trámite que asegurara un alto nivel de consenso y estabilidad.

Precisado lo anterior, reiteró su precedente acerca de las características del control que le corresponde ejercer respecto de los proyectos de ley estatutaria indicando que, además de ser previo, automático y definitivo, tiene el alcance de juzgarlo por vicios de procedimiento y fondo. La Sala Plena encontró, luego de un examen detallado de los diferentes elementos de prueba, **que en el trámite de aprobación se configuraron tres vicios de procedimiento, que se sintetizan a continuación.**

Primero. Para la Corte no fue posible establecer la voluntad legislativa de aprobar el texto del numeral 9 del artículo 5° del proyecto de ley. En efecto, el día 20 de junio de 2019, en la sesión plenaria del Senado de la República se aprobó el artículo 5 del proyecto de ley que fijaba el contenido del informe de gestión de los congresistas. En esa oportunidad se votó favorablemente la propuesta -explicada por el senador ponente- consistente en la "aprobación del "artículo 5° como viene en la ponencia eliminando los numerales 5 y 10 (...)". Teniendo en cuenta la ponencia presentada, el numeral 10 del artículo 5° era el siguiente "10. Propositiones y/o constancias presentadas en Comisión y Plenaria durante el trámite legislativo." A pesar de lo anterior, en la Gaceta 954 de 2019 se publicó como texto acogido el numeral 9 que corresponde al mismo texto que sería eliminado según la propuesta del ponente "9. Propositiones y/o constancias presentadas en Comisión y Plenaria durante el trámite legislativo".

Valorado el desarrollo del debate y el contexto en que tuvo lugar -que originó incluso varios requerimientos de silencio y orden- la Corte concluyó que no era posible identificar con claridad la voluntad del Congreso de la República respecto de la aprobación del numeral 9 del artículo 5°. **Bajo esa perspectiva indicó que se presentaba una duda irresoluble acerca de lo efectivamente aprobado y negado.** Ello, sostuvo, distorsiona el proceso democrático e implica la infracción del principio de consecutividad.

Segundo. La Sala Plena constató que el modo en que se aprobó el proyecto de ley por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 20 de junio de 2019, **violó el principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad.** En efecto, durante dicha sesión y debido al vencimiento de la legislatura, el ponente presentó -como proposición sustitutiva a la consignada en la ponencia- la adopción del texto aprobado por el Senado en la mañana de ese mismo día. La Corte consideró que (i) ni las explicaciones dadas por el ponente (ii) ni las intervenciones en el curso del debate, hacían posible concluir que los integrantes de la Plenaria de la Cámara de Representantes hubieran conocido el alcance concreto del texto aprobado por el Senado y que, en ese momento, se propuso acoger. Las diferencias existentes no eran simplemente formales. Varias de ellas suponían orientaciones normativas diversas.

Para el tribunal ello afectó de manera específica los artículos 4, 5, 6, 7, 10, 11 y 12 del proyecto de ley. La decisión de la Plenaria de la Cámara no estuvo precedida del empleo de mecanismos de publicidad que aseguraran el conocimiento previo y suficiente del texto que sería aprobado. En consecuencia, esa actuación violó el principio de publicidad en conexidad con el de consecutividad, tal y como su alcance quedó definido, entre otras, en la Sentencia C-481 de 2019.

Tercero. La Corte encontró que en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes se incurrió en un vicio adicional que afectó el numeral 7 del artículo 5 del proyecto de ley remitido a la Corte. En efecto, en la sesión del día 20 de junio de 2019, al explicar las diferencias entre el artículo 5 aprobado por el Senado y el texto contenido en el informe de ponencia presentado a la Cámara de Representantes, el ponente indicó que se eliminaría un numeral -el 11- cuyo contenido es equivalente al del numeral 7 del proyecto de ley bajo examen. Esa propuesta de supresión fue entonces, *prima facie*, formalmente acogida. Sin embargo, ese contenido normativo se incluyó en el proyecto de ley, lo que impide identificar la voluntad del Congreso de la República. **Ello distorsionó el proceso democrático e implicó la infracción del principio de consecutividad.**

Los vicios identificados, analizados en conjunto, debían considerarse insubsanables. A juicio de la Corte, tales irregularidades evidenciaron graves deficiencias en el trámite legislativo debido a que (i) una de ellas -Plenaria del Senado- se produjo cuando apenas había tenido lugar la aprobación en las comisiones conjuntas, al tiempo que (ii) las otras dos -Plenaria de la Cámara- indicaban deficiencias inaceptables en el proceso deliberativo de dicha Corporación. De manera particular, encontró que estas últimas revelaban una infracción directa de los principios básicos que gobiernan los procedimientos de adopción de leyes por parte del Congreso teniendo en cuenta (a) que se desconoció el requisito de publicidad dado que los congresistas no contaron con la posibilidad de conocer lo que se sometía a su consideración y (b) que la urgencia de aprobar el proyecto debido al vencimiento de la legislatura, privó a los integrantes de la Cámara de Representantes -como incluso algunos de ellos lo advirtieron en el curso de la sesión- de proponer alternativas diferentes o ajustes al texto que había sido aprobado en el Senado.

Dicho de otra manera, la forma como tuvo lugar su adopción impuso a los representantes la carga de aprobar o improbar en "silencio", pues cualquier ajuste que implicara una divergencia con el texto acogido por el Senado no podría ser admitido. Consideradas en conjunto, estas circunstancias implicaron la pretermisión del debate. En adición a ello, la Corte advirtió (c) que el trámite de una ley estatutaria impone al Congreso una especial responsabilidad en su adopción, debido a que las materias que regula y el nivel de acuerdo que se demanda para su expedición, se traduce no solo en una especial posición en el ordenamiento jurídico sino en una expectativa de estabilidad. Precisó que, a pesar de que lo ocurrido no afectaba de la misma manera las disposiciones del proyecto de ley, la gravedad del vicio y su impacto en varias de ellas imponía declarar la inconstitucionalidad de todo el proyecto.

Por último, la Sala Plena encontró necesario destacar la importancia que tiene un régimen de rendición de cuentas que vincule a los integrantes de las corporaciones de elección popular. La relación de tal instrumento con la democracia participativa es innegable. **Sin embargo, su aprobación no puede tener lugar pagando el precio de desconocer los principios procedimentales básicos que legitiman la actuación del Congreso como expresión de la democracia representativa.** No conocer de manera suficiente lo que se aprueba, o negar la posibilidad de proponer, debatir o ajustar, constituye una abdicación de las responsabilidades que a ese órgano le confió la Constitución.

4. Aclaraciones de voto

Los magistrados **ANTONIO JOSE LIZARAZO OCAMPO** y **ALBERTO ROJAS RIOS** aclararon el voto. La Magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** se reservó la presentación de una aclaración de voto.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto al considerar que, si bien comparte la decisión mediante la cual la Sala Plena declaró la inexecutable del proyecto de Ley Estatutaria (146 de 2018 Senado - 255 de 2018 Cámara) "por medio de la cual se establecen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia de la gestión de los congresistas, concejales, diputados e integrantes de Juntas Administradoras Locales y otras disposiciones relacionadas", en su criterio la Corte debió declararse inhibida para estudiar el Proyecto de Ley Estatutaria, dado que versa sobre una materia que corresponde a una ley ordinaria.

Al respecto, señaló que la Sala Plena le dio trámite de ley estatutaria y decidió definitivamente sobre su inconstitucionalidad por vicios de procedimiento en su formación. En ese sentido sostuvo que cuando se ejerce el control previo sobre disposiciones que a pesar de estar contenidas en leyes estatutarias tratan temas propios de una ley ordinaria, se afecta la libertad de configuración normativa del Congreso de la República (art. 150 C.P), a la vez que se impide el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, quienes no podrán controvertir la constitucionalidad de la norma una vez conozcan sus efectos.