

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

COMUNICADO No. 41
Octubre 21 de 2014

LA CORTE REALIZÓ LA REVISIÓN AUTOMÁTICA DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE DESARROLLO DE REFERENDOS CONSTITUCIONALES CON OCASIÓN DE UN ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO ARMADO, DURANTE CUYO TRÁMITE NO SE PRESENTARON VICIOS DE FORMA Y CUYO CONTENIDO RESULTÓ TAMBIÉN ACORDE A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN SU MAYOR PARTE

I. EXPEDIENTE PE-042 - SENTENCIA C-784 de 2014
M. P. María Victoria Calle Correa

1. Norma revisada

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 063 DE 2013 SENADO – 073 DE 2013 CAMARA

Por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.

Artículo 1. *Referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales que sean necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado estarán sujetos, en especial, a las reglas contempladas en la presente ley.

Artículo 2. *Fecha para la realización de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* Los referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley podrán coincidir con actos electorales. Cuando tales referendos coincidan con actos electorales, los jurados de votación deberán ofrecer a los electores la tarjeta correspondiente a los referendos junto con las demás tarjetas. Los electores estarán en plena libertad de manifestarles a los jurados de votación que no desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

Artículo 3. *Publicidad del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado.* El Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado deberá ser publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

Artículo 4. *Financiación de las campañas.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas de financiación de las campañas que apoyen o controviertan los contenidos del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley, así como de las que promuevan la abstención.

Artículo 5. *Medios de comunicación.* La Autoridad Nacional de Televisión garantizará el acceso democrático a los medios oficiales de comunicación en condiciones equitativas para quienes apoyen o controviertan el tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley así como de quienes promuevan la abstención.

Artículo 6. *Garantías para la oposición al referendo constitucional.* Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral, se deberá asegurar que quienes se opongan al referendo tengan las suficientes garantías. Para tal efecto:

1. Las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos.
2. El Gobierno Nacional no podrá aumentar los recursos destinados a la publicidad del Estado.

3. El certificado de sufragante solo se otorgará a quienes participen en la votación de los actos electorales, y la decisión de no votar el referendo bajo ninguna circunstancia podrá afectar este derecho.

4. La campaña institucional de la organización electoral se regirá por lo establecido en el artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Además de divulgar el contenido del referendo constitucional la organización electoral deberá explicar las formas de participación, incluyendo la abstención activa.

5. Para efectos del establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, la campaña que promueva la abstención activa en el referendo, será considerada por el Consejo Nacional Electoral y la Autoridad Nacional de Televisión, como una campaña independiente de la campaña por el no.

Artículo 7. *Participación en las campañas del referendo.* El Consejo Nacional Electoral establecerá las reglas para la realización de campañas a favor, en contra o por la abstención, respecto del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere la presente ley.

Artículo 8. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

2. Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por su aspecto procedimental, el proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *"por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado"*.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 1º, 4º, 5º, 7º, 8º, y además los numerales 1º, 2º, 3º, 4º y 5º del artículo 6º del proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, *"por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado"*.

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 2º del mismo proyecto condicionado a que se entienda: **i.** Que los referendos allí regulados no pueden coincidir con elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República; **ii.** Que *"ofrecer"* es el acto de preguntarle al ciudadano si quiere recibir los tarjetones correspondientes a los referendos de que trata esta Ley.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 3º del mismo proyecto con la condición de que el contenido de los acuerdos finales a los que él se refiere se publiquen y divulguen antes de que se inicie el trámite de la ley que convoque a los referendos constitucionales que se regulan en este Proyecto de Ley.

Quinto.- Declarar **EXEQUIBLE** el encabezado del artículo 6º de este proyecto de Ley, salvo la expresión *"Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral"* que se declara **INEXEQUIBLE**.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte hacer una revisión integral del Proyecto de Ley estatutaria 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara *'por medio de la cual se dictan las reglas para el desarrollo de referendos constitucionales con ocasión de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado'*, lo cual suponía controlar tanto su procedimiento de formación como su contenido material.

En cuanto a lo primero, la Corte verificó que en este caso se observó cada una de las etapas de formación de las leyes estatutarias, con estricta sujeción a lo previsto en la Constitución y la Ley 5ª de 1992, no advirtiendo irregularidad o vicio alguno en lo atinente a publicaciones, anuncios, límites temporales, plazos entre debates, formas de votación, quórum, mayorías, unidad de materia, identidad flexible ni consecutividad. La Sala se detuvo a examinar en particular cuatro censuras que se plantearon durante el proceso de constitucionalidad, a partir de lo cual concluyó que ninguna de ellas estaba llamada a prosperar.

(i) el Procurador General sostuvo que no se alcanzó la mayoría absoluta en dos de las votaciones que se surtieron en el primer debate, llevado a cabo por las Comisiones Primeras conjuntas de Cámara y Senado, pues en su concepto, la mayoría absoluta la conforma la mitad más uno de los integrantes de una célula, y cuando ésta está integrada por un número impar, debido a que la mitad más uno no conduce a un número entero, el resultado debe aproximarse al número entero superior siguiente. Así, consideró que en la Comisión Primera de la Cámara no se alcanzó la mayoría absoluta cuando se votó la proposición con que terminaba el informe de ponencia, pues la aprobaron 18 de los 35 integrantes, siendo en su concepto 19 los votos necesarios para obtener tal mayoría. Señaló que en la Comisión Primera de Senado tampoco se logró la mayoría absoluta cuando se votó el artículo 2º, pues fue aprobado por 10 de los 19 miembros de la Comisión, cuando en su sentir debieron aprobarla al menos 11 senadores. La Corte consideró que, conforme a la Ley 5ª, la jurisprudencia constitucional, la práctica parlamentaria verificada en distintos procesos ante la Corte, la doctrina colombiana y extranjera, y el derecho comparado, la mayoría absoluta es el número entero siguiente a la mitad de los integrantes de una célula y, por lo tanto, en la Comisión Primera de la Cámara, con 35 integrantes, 18 votos conforman la mayoría absoluta, mientras en la Comisión Primera de Senado, con 19 miembros, 10 votos logran esa mayoría. Tras constatar que todas las votaciones de Comisiones lograron la mayoría absoluta así entendida, concluyó que no había irregularidad o vicio alguno.

(ii) El ciudadano Juan Carlos Vélez Uribe adujo la existencia de un posible vicio de procedimiento por no haberse acumulado –como él lo solicitó, cuando era Senador- el Proyecto de Ley bajo control con otro, que se presentó posteriormente y versaba sobre una materia afín. La Corte reiteró su jurisprudencia, establecida en la sentencia C-072 de 1995, de acuerdo con la cual la acumulación de Proyectos de Ley es *"una facultad potestativa del ponente inicial o de los presidentes de las Cámaras"*, y no una obligación constitucional. Por lo mismo, la decisión de no acumular proyectos de ley sobre materias similares no afecta la constitucionalidad del procedimiento. Aparte, la Sala no encontró visos de arbitrariedad en la decisión del Presidente de la Comisión Primera de Senado de no acumular ambos proyectos. En el escrito de respuesta a la solicitud de acumulación, se observa que la decisión se fundó en tres argumentos: i) ambos proyectos tenían finalidades diferentes; ii) uno tenía mensaje de urgencia y solicitud de sesiones conjuntas de las Comisiones Permanentes, mientras que el otro no, y iii) se citaba expresamente la sentencia C-072 de 1995 como sustento de que la acumulación era facultativa, y no obligatoria. Además, esta decisión fue comunicada al Senador solicitante antes de aprobarse la iniciativa en primer debate en las Comisiones Conjuntas.¹ Por todo lo anterior, este cuestionamiento no debía entonces prosperar.

(iii) Se mencionó también la situación ocurrida en Plenaria de la Cámara de Representantes durante la sesión de 30 de octubre de 2013, para la cual se había anunciado la votación del informe de conciliación del Proyecto de Ley. Tras examinar las pruebas, la Corporación constató que en la Plenaria de Cámara de esa fecha se sometió a consideración el informe de conciliación. Luego de verificar el quórum se abrió la discusión del informe y, concluida la discusión, el Presidente de la Cámara dio instrucciones para abrir el registro de votación. Este abrió y la apertura duró cerca de media hora, hasta cuando el Presidente ordenó cerrarlo. El Secretario entonces dijo: *"Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera. Se desintegró el quórum señor Presidente"*. La Corte constató que efectivamente se había desintegrado el quórum, pues se necesitaba una presencia mínima en la votación de 84 Representantes, y el número de los votos fue inferior a este. El cierre del registro sólo se produjo después de que el mismo permaneciera abierto por casi 30 minutos. Ni en el video, ni en las actas, ni tampoco durante el proceso de constitucionalidad, hubo constancias o alegaciones de los Representantes sobre posibles irregularidades en torno al procedimiento de la mesa directiva. No se advirtió tampoco indicio alguno de arbitrariedad en el proceder de esta última. Luego de esa votación, que no concluyó por probada falta de quórum, se anunció nuevamente la votación del informe de conciliación para la Plenaria del 5 de noviembre de 2013, fecha en la que efectivamente se votó de manera nominal y pública, y

¹ La aprobación del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara en primer debate se produjo en la sesión del 17 de septiembre de 2013. La comunicación de la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República es del 13 de septiembre de 2013, y tiene un registro de recibido el 16 de septiembre de 2013.

se aprobó con 92 votos a favor y 2 en contra. Por lo tanto, no existió vicio en este aspecto del procedimiento.

(iv) Finalmente, a propósito de la presunta ocurrencia de un problema de simultaneidad, que invalidaría una de las sesiones de este trámite legislativo, la Corte observó en las actas de las sesiones de Comisión Primera y Plenaria de Senado, correspondientes al 23 de octubre de 2013, que no hubo simultaneidad alguna que afecte el trámite de este proyecto de ley. En efecto, las Comisiones Primeras conjuntas de Senado y Cámara aprobaron el Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara el 17 septiembre de 2013 (Gaceta del Congreso 873 de 2013), después de lo cual el Proyecto pasó a segundo debate en plenarias.

En la plenaria de Senado del 22 de octubre de 2013 se anunció la votación de esta iniciativa para el día siguiente, 23 de octubre de 2013 (Gaceta 03 de 2014). En la mañana de ese día 23 de octubre de 2013, sesionó inicialmente la Comisión Primera de Senado desde las 11:02 a.m., hasta las 2:55 p.m., momento en el cual se levantó oficialmente la sesión. Consta en la Gaceta N° 998 de 2013, que contiene el Acta de Comisión 18 del 23 de octubre de 2013, que en esa fecha se discutieron proyectos y asuntos distintos al que ahora es objeto de control, pues este ya se había votado y aprobado en Comisiones Conjuntas, como ya se mencionó. Cabe precisar que en la sesión del 23 de octubre de 2013, la Comisión Primera del Senado discutió únicamente el Proyecto de ley número 46 de 2013 Senado, *'por medio de la cual se reglamenta la participación en política de los servidores públicos de conformidad al inciso 3º del artículo 127 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones'*, y el Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2013 Senado *'por medio del cual se modifican los artículos 303 y 314 de la Constitución Política ampliando el periodo de mandato para gobernadores y alcaldes a seis (6) años'*.

El 23 de octubre de 2013 también sesionó la Plenaria de Senado de la República, como se advierte en la Gaceta 24 del 2014. La Plenaria se había citado para las 12:00 m, como se observa en el encabezado del orden del día consignado en el Acta del 23 de octubre de 2013. Ahora bien, solo a las 2:18 - 2:20 p.m. se abrió el registro de asistencia. Sin embargo, aún no se podía deliberar pues para debatir es necesario que se conforme el quórum deliberatorio y que el Presidente del Senado abra oficialmente la sesión, lo cual sólo vino a ocurrir a las 3:00 p.m., como se lee en el Acta 24, correspondiente a ese día: *"Siendo las 3:00 p.m., la Presidencia manifiesta: ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del día, para la presente reunión"* (Gaceta 24 del 2014). Entre la apertura del registro de asistencia (2:18 - 2:20 p.m.) y la apertura de la sesión debate (3:00 p.m.), no hubo entonces discusión o deliberación alguna, y tampoco podía haberla según el artículo 145 de la Carta. A las 3:00 p.m., cuando tras abrirse a debate la sesión, empieza la deliberación general sobre los distintos asuntos en Plenaria de Senado, ya la Comisión Primera de Senado había terminado de sesionar –a las 2:55 p.m.- (Gaceta 998 de 2013).

Una vez abierta a debate la sesión Plenaria a las 3:00 p.m., los acontecimientos ocurrieron en la siguiente secuencia: Se anunciaron los proyectos a ser votados *"en la siguiente sesión plenaria del honorable Senado de la República"*. Luego se leyeron constancias hechas por tres Senadores y se le concedió el uso de la palabra a un cuarto Senador. La Presidencia del Senado le dio entonces al Secretario General la instrucción de *"dar lectura a las proposiciones que han presentado los honorables Senadores"*. La Secretaría dio lectura a un grupo de proposiciones. Acto seguido se instruyó al Secretario nuevamente, esta vez para que le diera trámite al Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, lo que ocurrió entre las 3:47 y las 3:48 p.m. Se sometió a consideración la proposición con la que terminaba el informe de ponencia para segundo debate de este Proyecto de ley a las 3:50 p.m. Mientras se estaba votando la proposición con que terminaba el informe de ponencia, el tablero electrónico donde se registraba indicaba exactamente esta hora: *"15:51"*. Luego siguió la votación y aprobación del articulado, y la sesión Plenaria se levantó a las 7:00 p.m.

Conforme a lo anterior se pueden extraer algunas conclusiones sobre lo que aconteció el 23 de octubre de 2013. En esa fecha, a las 2:18 - 2:20 p.m. se abre el registro de asistencia a la Plenaria de Senado, cuando estaba sesionando la Comisión Primera de Senado dando

trámite a iniciativas *distintas* a la ahora controlada. La situación permanece hasta las 2:55 p.m., momento para el cual se levanta oficialmente la sesión de la Comisión Primera de Senado, pero aún no se abre a debate la sesión Plenaria de Senado. A su vez, se observa que en la sesión Plenaria del 23 de octubre de 2013 la deliberación general del Senado empieza a las 3:00 p.m., y que el debate del Proyecto de Ley bajo examen se surtió sólo *después* de las 3:47 p.m.; es decir, casi una hora después de concluida definitivamente la sesión de la Comisión Primera de Senado (a las 2:55 p.m.). La Sala comprobó que entre las 2:18 y las 2:55 p.m. no se dio ninguno de los actos de trámite del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara, que hicieron parte de su procedimiento de formación.

Algo distinto ocurrió en la sentencia C-740 de 2013. En ese caso, la Corte declaró inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012 sobre fuero penal militar, tras constatar que *durante* el quinto debate de la iniciativa de reforma constitucional, que tenía lugar para entonces en la Comisión Primera de Cámara, ocurrió un vicio por simultaneidad de sesiones. Los hechos fueron los siguientes. El 26 de septiembre de 2012, la Comisión Primera de Cámara le daba quinto debate al Proyecto de Acto Legislativo 192 de 2012 Cámara, 016 de 2012 Senado, *por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia* (sobre fuero penal militar). En esa ocasión, el debate en Comisión se extendió desde la mañana hasta las 4:10 p.m. Entre tanto y mientras surtía quinto debate el proyecto de reforma constitucional, se abrió el registro de asistencia en la Plenaria de la Cámara a las 3:32 p.m. La Corte observó entonces una simultaneidad de sesiones de Comisión Primera de Cámara y de Plenaria de la misma Corporación, y advirtió que justo y precisamente **durante** esa simultaneidad –ocurrida entre las 3:32 p.m. y las 4:10 p.m.- se había aprobado en quinto debate el proyecto de reforma sobre fuero, que estaba bajo su control. El hecho desencadenante de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2012 fue el constatar que en Plenaria de Cámara *"se abrió el registro a las 3:32 de la tarde en la sesión del día 26 de septiembre, **mientras** aún sesionaba dando quinto debate a este proyecto la Comisión Primera de la Cámara"*. La Corte también expresó que era un vicio porque "[...] **durante** el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso". La Sala constató entonces que los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992 prohíben realizar sesiones simultáneas, y entendió que esta prohibición se fundaba en principios sustantivos del procedimiento, pero además que esta prohibición se infringió *"mientras"* se aprobaba ese Proyecto.

Tras comparar el asunto que se resolvió en la sentencia C-740 de 2013 con el que está bajo control de la Corte en esta ocasión es claro que **no** son semejantes. En la sentencia C-740 de 2013 se verificó que *"durante"* el quinto debate del proyecto de reforma constitucional se violó la prohibición de simultaneidad, pues entre las 3:32 p.m. y las 4:10 p.m. sesionaron de manera simultánea la Comisión Primera de Cámara y la Plenaria de Cámara, y además *"durante"* ese lapso la Comisión tramitaba la reforma que, por ese vicio, la Corte declaró inexecutable. En el trámite del Acto Legislativo 2 de 2012, que dio lugar a la sentencia C-740 de 2013, la simultaneidad se presentó *"mientras"* se aprobaba en quinto debate el Acto Legislativo 02 de 2012 que la Corte declaró inexecutable, por este vicio de procedimiento en *"su formación"* (CP art 241). Por el contrario, en este proceso **no** se presentó ningún tipo de coincidencia temporal *mientras* se adelantaba el segundo debate Senado de la República del Proyecto de Ley 063 de 2013 Senado, 073 de 2013 Cámara.

No puede decirse en esta ocasión que lo ocurrido entre las 2:18 p.m. y las 2:55 p.m., pueda afectar incluso la validez de proyectos de ley tramitados completamente *por fuera* de ese lapso. El alcance de las competencias de la Corte en el control sobre el procedimiento de proyectos de ley estatutaria le exige decidir si estos tienen *"vicios de procedimiento en su formación"* (CP art 241 num 8º). Aunque parezca obvio, es necesario decir que lo acontecido entre las 2:18 p.m. y las 2:55 p.m., no puede afectar la totalidad de los proyectos tramitados por el Senado el 23 de octubre de 2013, y en concreto no puede invalidar un Proyecto cuyo procedimiento de formación empezó después de las 3:00 p.m., cuando ya había concluido definitivamente la sesión de la Comisión Primera. La sentencia C-740 de 2013 se contrajo a

sostener, y esa es su *ratio decidendi*, que existe un vicio de procedimiento en un proyecto si éste agota una de las etapas de su trámite *mientras* hay sesiones funcionando de forma simultánea. Afirmar que en este caso lo sucedido entre las 2:18 p.m y las 2:55 p.m. debe afectar la constitucionalidad del Proyecto de Ley bajo control, a pesar de que este surtió su trámite ese día sólo *después* de las 3:00 p.m., equivaldría a concluir que si en una Plenaria se aprueba una iniciativa sin el quórum exigido, y por lo mismo con un vicio de procedimiento en su formación, de ahí en adelante todos los Proyectos aprobados ese día tienen ese mismo vicio por el solo hecho de haber sido votados en la misma fecha, aunque en la aprobación de estos últimos se haya conformado perfectamente el quórum y cumplido las demás exigencias previstas en la Constitución y la Ley. No es este, sin embargo, un entendimiento que la Corte comparta de los vicios de trámite.

Por lo anterior, esta Corporación consideró que en la aprobación del Proyecto bajo examen no hay circunstancias semejantes a las que se presentaron en la sentencia C-740 de 2013, y que condujeron a la Corte a declarar inexecutable el Acto Legislativo 02 de 2012. Incluso en la certificación S.G. 1382 del 12 de diciembre de 2013, que expidió el Secretario General del Senado de la República con destino a este proceso, se expresa que en el segundo debate en Plenaria de Senado la aprobación del Proyecto objeto de examen se sujetó plenamente a las exigencias "*de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso)*". Si bien la Corte ha señalado que el control del procedimiento es fruto de "*un análisis en conjunto de las pruebas incorporadas al expediente*", y no sólo de los certificados de los secretarios de Comisiones y Plenarias del Congreso, en este caso es precisamente el análisis de estas certificaciones, en *conjunto* con los demás medios de prueba, el que conduce a la Corte a concluir que las mismas responden objetivamente a lo ocurrido en el procedimiento de aprobación del Proyecto en segundo debate del Senado de la República.

De otro lado, la mayoría de la Corte decidió sostener que las sesiones sólo se inician cuando el Presidente de la respectiva célula legislativa las abre formalmente (luego de verificado el quórum deliberatorio), y no cuando se abre el registro de asistencia, como concluyó en la sentencia C-740 de 2013.

Esclarecida la ausencia de vicios de procedimiento, la Corte revisó el contenido material del Proyecto. Constató que este regula una especie de referendos constitucionales aprobatorios (CP art 378). La Ley que surja de este Proyecto no deroga expresa ni tácitamente la Ley 134 de 1994, sino que establece normas especiales para la celebración de referendos constitucionales que sean "*necesarios para la implementación de un Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado*" (art 1). El Proyecto de Ley se inscribe en un marco institucional más amplio, pensado para ofrecer instrumentos que faciliten la terminación del conflicto armado y el tránsito hacia la convivencia pacífica, dentro del orden constitucional (Acto Legislativo 01 de 2012). El fin de la reforma no es cerrar, restringir o dificultar los cauces antes previstos para implementar políticas de terminación del conflicto sino abrir umbrales que en el marco de la Constitución suministren más y mejores opciones para la superación del conflicto armado y el tránsito hacia la paz. El Proyecto no impone al Estado una obligación jurídica inexorable de tramitar mediante referendos constitucionales los proyectos de reforma que resulten precisos para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto. Los referendos de que trata han de ser entendidos como *una* opción institucional legítima, entre otras, y no como la única posibilidad, ni tampoco como la única legítima, para materializar los acuerdos finales.

En cuanto al articulado, la Corporación tras examinarlo concluyó lo siguiente:

El artículo 1º define el ámbito de aplicación del Proyecto, en términos que se ajustan a la Constitución. Ni la norma, ni el Proyecto de Ley en sentido global, desconocen las características de generalidad propia de las leyes. Ambos son generales tanto en cuanto a los sujetos destinatarios como a la ocasión en que están llamados a aplicarse. El Proyecto tampoco permite reformas constitucionales carentes de generalidad o abstracción, entendidas estas últimas en un contexto de transición. La Ley que surja de este Proyecto no admite referendos armados, ni tampoco deroga o excepciona la normatividad constitucional

y legal que obliga a la Fuerza Pública y a las demás autoridades públicas a garantizar la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades.

El artículo 2º tiene un doble contenido, pues de un lado admite que los referendos de que trata se realicen en fecha que coincida con otras elecciones, y de otro establece para los jurados de votación un deber de ofrecer el tarjetón del referendo en caso de que esa coincidencia efectivamente se dé. En cuanto a lo primero, la Corte observó que según el artículo 262 de la Carta la elección de Presidente y Vicepresidente de la República no puede coincidir con otras elecciones, y que en esta prohibición se incluye la realización de referendos constitucionales. La Constitución, entendida integralmente, prohíbe la coincidencia de elecciones presidenciales con referendos constitucionales, para preservar la centralidad de aquella y evitar que estos últimos se desnaturalicen y pierdan su carácter de mecanismos de participación para la reforma constitucional. Fuera de esa prohibición expresa, no hay otras que impidan la concurrencia de referendos constitucionales con las elecciones de otras autoridades públicas distintas al Presidente de la República. Por lo mismo, la Corte resolvió declarar exequible el artículo 2, con la condición inicial de que la celebración de los referendos a que se refiere no coincida con la fecha de realización de elecciones presidenciales.

En lo que atañe al segundo contenido del **artículo 2º**, que les fija a los jurados de votación el deber de "*ofrecer*" a los electores el tarjetón correspondiente en caso de que estos referendos coincidan con otras elecciones, la Corte observó que el mismo no viola la libertad del elector, pues el mismo artículo 2º prevé también que el ciudadano puede decidir libremente si acepta o no la papeleta. La expresión "*ofrecer*" debe, sin embargo, entenderse en el sentido de preguntarle al elector si desea recibir el tarjetón correspondiente a los referendos de que trata este Proyecto de Ley. La Corte hace entonces un segundo condicionamiento al declarar la exequibilidad del artículo, para que se entienda que la expresión *ofrecer* se refiere al acto, que deben adelantar los jurados de votación, de preguntarles a los electores si desean recibir la tarjeta correspondiente al referendo.

El artículo 3º establece el deber de publicar los acuerdos finales para la terminación del conflicto antes de la celebración de los referendos a que se refiere el Proyecto de Ley. La Corporación advirtió que en su texto, la norma controlada no precisaba la antelación con que debían publicarse los contenidos de los acuerdos. La falta de publicación y divulgación con tiempo suficiente de las materias y compromisos que están llamados a implementarse por los referendos, afecta la libertad del elector. Por ende, la Corte consideró que no podía quedar abierta la antelación con que debían publicarse sus contenidos. Al resolver los límites temporales en que deberán publicarse, la Corte fijó como marco el procedimiento de las leyes convocatorias a referendo. Para ello tuvo en cuenta no sólo la vocación pública con que deben adelantarse los procedimientos parlamentarios de expedición de leyes convocatorias a referendo, sino también la necesidad de que –conforme lo establece el artículo 1º del Proyecto– esté claro, al momento de controlarse la constitucionalidad de las leyes de referendos, el contenido de lo que pretende implementarse mediante estos últimos. Por lo anterior, se declaró exequible el artículo 3º, con la condición de que el contenido de los acuerdos finales a los que se refiere se publiquen y divulguen antes de que se inicie el trámite de la ley que convoque a los referendos constitucionales que se regulan en esta ley.

Los artículos 4º y 7º del Proyecto se revisaron integralmente sin observar en su contenido problemas de constitucionalidad. Estas normas le atribuyen competencias reglamentarias al Consejo Nacional Electoral, en materia de financiación y participación en campañas de estos referendos. Atribuciones similares, más genéricas, se le hicieron a esa misma autoridad en la Ley 134 de 1994 y la Corte las declaró exequibles en la sentencia C-180 de 1994. El efecto útil de incluirlas en este Proyecto es doble. Primero, se precisa que estas competencias pueden ejercerse en el contexto de los referendos constitucionales para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado. Segundo, se resalta que, para garantizar el equilibrio o evitar cualquier duda sobre eventuales vacíos, las competencias de regulación que adjudican sobre las campañas y su financiación, en los referendos de que trata este Proyecto de Ley, se extienden también hacia las campañas por

la abstención activa. En efecto, si bien la lectura de la Ley 134 de 1994 debe hacerse a la luz de la Constitución, tal y como esta se ha interpretado en la jurisprudencia de la Corte, las normas de la Ley 134 de 1994 que le confieren competencias de reglamentación sobre campañas y su financiación al Consejo Nacional Electoral no hablan *expresamente* de las campañas por la abstención. La Corte concluyó que la regulación que contienen los artículos 4 y 7 del Proyecto de Ley no viola ninguna norma de la Constitución.

El **artículo 5º** del Proyecto busca actualizar las normas sobre responsabilidad institucional en la garantía de acceso democrático y equilibrado a medios de comunicación oficiales, para ajustarlo a la reforma orgánica constitucional y legal en materia de televisión (AL 02 de 2011 y Ley 1507 de 2012). También persigue precisar que, en estos referendos, el acceso a medios oficiales de televisión debe ser democrático (para todos) y equitativo (no distribuir los beneficios y las cargas de manera desigual). Esta previsión no puede entenderse al margen del artículo 265 numeral 10 de la Constitución, que le asigna al Consejo Nacional Electoral la facultad de *"reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de comunicación social del Estado"*. El artículo 5º no cambia la potestad reglamentaria sobre la materia, que la Constitución le confía al Consejo Nacional Electoral, sino que le adjudica la responsabilidad institucional a la Autoridad Nacional de Televisión para que en concreto, y sin perjuicio de las competencias de las demás autoridades, garantice el acceso democrático y equitativo a los medios oficiales de comunicación que se encuentren en su órbita de competencias. El artículo 5º controlado no remite a las normas generales sobre referendos constitucionales, sino que contiene una normatividad *"especial"* (art 1º), no exclusiva o única para este tipo de referendos. Por ende, en la reglamentación y garantía concreta de acceso a los medios de comunicación oficiales son aplicables *"en especial"* las disposiciones estatuidas en este Proyecto, y además las reglas generales en cuanto sean compatibles con aquellas. Por ello la Corte no advirtió vicios de constitucionalidad en el artículo 5º, y por lo mismo lo declaró exequible.

El artículo 6º del Proyecto trae un encabezado y 5 numerales, en los cuales se establecen garantías para la oposición a los referendos de que trata. La Corte examinó cada precepto, en los siguientes términos:

El numeral 1º establece que las campañas no podrán ser financiadas con recursos públicos, y **el 2º** que el Gobierno no podrá aumentar –una vez se inicie la tramitación de la Ley que convoca a estos referendos- *"los recursos destinados a la publicidad del Estado"*.

La Sala no encontró en esa regulación ningún problema de inconstitucionalidad. La pregunta por la financiación de las campañas del referendo se enfrentó con un problema técnico al momento de decidir si debían financiarse con recursos públicos, pues no se observó la forma de financiar la campaña por la abstención activa, toda vez que la reposición de votos no es realizable en ese caso. Para resolver adecuadamente la preocupación por darles un trato equitativo a las campañas, se optó por no admitir financiación con recursos públicos para ninguna de ellas. Esto no desconoce lo previsto en el artículo 109 de la Carta, tal como fue reformado por el Acto Legislativo 1 de 2003, que regula la concurrencia del Estado en la financiación política y electoral de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, pues según este las campañas que se deben financiar con recursos públicos son las de elección popular de autoridades públicas. La Corte destacó que los límites a los recursos destinados a la publicidad del Estado responden también a la necesidad de prever reglas equitativas y justas en el debate, y entre las campañas que promuevan las distintas opciones en estos referendos.

El numeral 3º del artículo 6º establece que el *"certificado de sufragante"* sólo puede entregarse a quienes participen *"en la votación de los actos electorales"*, y la decisión de no votar el referendo no puede afectar este derecho. El certificado de sufragante se entrega a quien vote, como *"plena prueba del cumplimiento ciudadano del deber votar"* (Ley 403 de 1997 art 5). La portación de este certificado facilita el acceso a una serie de estímulos que consagra la Ley 403 de 1997 por el ejercicio efectivo del derecho al voto. Entre estos estímulos se encuentran, por ejemplo, descuentos en el costo de la matrícula dentro de

instituciones de educación oficial, entre otros. El proyecto de norma bajo revisión dice que este certificado sólo se entregará a quien participe "*en la votación de los actos electorales*", pero que no votar el referendo no priva de ese derecho. La Corte precisa que, en caso de coincidencia de estos referendos con elecciones de autoridades públicas, este certificado no puede entregarse a quien sólo vote en los referendos, pues la jurisprudencia ha sostenido (sentencia C-041 de 2004) que no es constitucionalmente legítimo, por parte del legislador, favorecer con estímulos la votación efectiva en los referendos constitucionales (CP art 378). La decisión de votar o no en los referendos constitucionales de que trata este Proyecto, debe ser entonces indiferente para efectos de otorgar el certificado de sufragante.

El numeral 4º del artículo 6º del Proyecto se refiere a la campaña institucional que debe realizar la organización electoral, en los términos del artículo 93 de la Ley 134 de 1994. Este último dice que en los referendos, aparte de las distintas campañas que se celebren para promover opciones en específico, la organización electoral debe realizar una campaña institucional con el fin de instruir al electorado sobre el mecanismo, el sentido de lo que se propone, y las diferentes maneras de participar en la consulta. Ahora bien, el texto del artículo 93 de la Ley 134 de 1994 dice que "*la organización electoral será responsable de la campaña por el 'sí' y por el 'no'*" con el fin de darle una "*orientación objetiva al debate*" (art 93). Como se ve, no menciona *expresamente* la responsabilidad de la organización electoral de la campaña por la abstención activa. En el debate parlamentario de este Proyecto, en el cual se tuvo presente la preocupación por darle garantías a la opción reconocida de abstenerse activamente en los referendos, se quiso entonces aclarar que la campaña institucional debía darle igual trato a las campañas por el sí, el no y la abstención activa, con el fin de asegurar un equilibrio en esa misión que tiene la organización electoral de darle una "*orientación objetiva al debate*" (L 134 de 1994 art 93). La Corte consideró que esta previsión se ajusta a la Constitución, en la medida en que se trata de asegurar el derecho a la *abstención activa*, y por tanto declarará exequible el numeral 4 del artículo 6.

El **numeral 5º del artículo 6º** señala que el establecimiento de topes de financiación y de acceso a medios de comunicación, en lo que atañe a las campañas que se desarrollen a los referendos constitucionales de que trata este Proyecto, debe tener en cuenta que la campaña por el 'no', es independiente de la que promueva la abstención activa. Este es también un ajuste que se hizo en el Congreso, con el fin de garantizar la transparencia y la igualdad de todas las campañas (incluida la que busque la abstención activa), y por asegurarle a la campaña por la abstención un acceso equitativo a los medios de comunicación por la vía de reafirmar su independencia respecto de la campaña por el no. La Corte no observa en esta regulación problema alguno de constitucionalidad, y al contrario juzga que persigue adecuadamente el fin legítimo de darles un trato democrático, equitativo y justo a todas las formas de *participación activa* que se promuevan alrededor de los referendos de que trata el Proyecto bajo control. Por estas razones, el numeral 5º del artículo 6º revisado se declaró exequible.

Por último, el **encabezado del artículo 6º** restringe el ámbito de las garantías enumeradas a los referendos de que trata este Proyecto de Ley, cuando su realización "*coincida con un acto electoral*". La Corte consideró que si algunas de las garantías que se enuncian en los numerales son de aplicación para los eventos de coincidencia –como el numeral 3º referido a la expedición de certificado de sufragante– las demás tienen una vocación más amplia y para todos los referendos que pretendan implementar acuerdos finales para la terminación del conflicto armado. La Corporación advirtió que limitar el ámbito de estas garantías únicamente a los casos de concurrencia de los referendos que se regulan en el Proyecto con otras elecciones no sólo no tiene justificación en los debates, sino que incluso impide la consecución de la finalidad global que busca el artículo 6º, que es asegurar reglas claras y equitativas de desarrollo de estos referendos, concurren o no con otras elecciones. Sería contrario a los principios de seguridad jurídica (CP arts. 1º y 2º) y a la confianza legítima (CP art 83), e incluso a la igualdad de trato (CP art. 13), que sin justificación se cree un régimen diferenciado de garantías para la oposición en referendos constitucionales de la misma especie, y que están todos igualmente pensados para implementar acuerdos finales de terminación del conflicto armado. Dejar en el orden jurídico

la expresión "*Cuando la realización del tipo de referendos a los que se refiere la presente ley coincida con un acto electoral*", abriría entonces paso –según la Corte– a que se afecten estos principios constitucionales. Por ende, resolvió declarar inexecutable la expresión citada, y executable el resto del encabezado del artículo 6.

El artículo 8 del Proyecto de Ley, relativo a la vigencia de la Ley, no tiene vicio alguno y se declaró también executable.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

El Magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** salvó su voto frente a la presente decisión al considerar que en este caso sí se presentó el vicio relativo a la simultaneidad de sesiones a partir de lo ocurrido el día 23 de octubre de 2013, fecha en la que sesionaron la Comisión Primera del Senado y la plenaria de la misma corporación, sesión esta última durante la cual se dio trámite y aprobación a este proyecto de ley, situación que en su concepto es análoga a la que en la sentencia C-740 de 2013 dio lugar a la inexecutable del Acto Legislativo 02 de 2012.

En relación con el mismo tema, señaló el Magistrado disidente que aun cuando en este caso el proyecto cuya constitucionalidad se analizó no fue aprobado durante el lapso en que habría existido simultaneidad de sesiones, como sí ocurrió en aquel resuelto en el referido fallo C-740 de 2013, la identidad entre lo sucedido en ambos casos radica en la afectación que el desconocimiento de la prohibición de sesiones simultáneas² causa en los principios democrático, de publicidad, libre e igual participación y pluralismo, y en el derecho y el deber de todos los congresistas a participar y votar en cada una de las sesiones de la comisión a que pertenezcan o de la plenaria de su corporación, a las que sean convocados. Recordó que, según se expuso en la indicada sentencia, la infracción a esta regla lesiona también los derechos de los ciudadanos electores, pues las dificultades que sus representantes electos experimenten para cumplir el mandato que han recibido, necesariamente afectan la efectividad de tal representación política.

Por las anteriores razones, el Magistrado **Mendoza Martelo** manifestó su desacuerdo ante el cambio jurisprudencial aprobado por mayoría por la Sala Plena, conformada con nuevos Magistrados, por considerar que desde el punto de vista de los fines constitucionales y legales, la exégesis que se abandona resultaba más convincente.

De otra parte, aunque el desacuerdo en este punto implica considerar que el proyecto de ley estudiado ha debido ser declarado inconstitucional en su totalidad, expresó también su puntual discrepancia frente a una de las decisiones derivadas del análisis de fondo realizado por la Sala, específicamente la relativa al condicionamiento establecido frente al artículo 2º de este proyecto en torno a la eventual coincidencia de los referendos en él regulados y otro evento electoral, distinto de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República.

Consideró el Magistrado **Mendoza Martelo** que la totalidad de las razones a partir de las cuales se estimó contrario a la Constitución la coincidencia entre los referendos de que trata este proyecto y la elección presidencial, avalaban también la necesidad de extender tal limitación a cualesquiera otros eventos electorales. En este sentido, reflexionó sobre el contexto y las circunstancias que suelen rodear la elección del Congreso de la República, o la de las autoridades locales, contemplando entre otros aspectos, el relativo a la posición de los eventuales candidatos en tales contiendas respecto de los temas sometidos a referendo, o el atinente al poder e influencia que aún en tal condición detentan, todo lo cual puede incidir de manera negativa sobre la expresión de la voluntad democrática, tanto en el referendo como en las otras elecciones. Por esta razón, señaló que aun en caso de no haberse presentado el vicio formal antes anotado, estas consideraciones han debido conducir al pleno de la Corte a declarar la inexecutable del precepto que autoriza la coincidencia de los referendos a los que alude el proyecto sometido a control con otros actos electorales.

² Contendida en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso (Lay 5ª de 1992).

El magistrado **Mauricio González Cuervo** anunció la presentación de un salvamento parcial de voto y aclaración de voto, en los siguientes términos:

1. El referendo constitucional es un mecanismo democrático participativo idóneo para legitimar e implementar procesos de negociación conducentes a la desmovilización de grupos armados organizados al margen de la ley y a la terminación de un conflicto armado interno.

2. En guarda de su necesaria legitimidad, consideró que los referendos constitucionales no pueden coincidir con ningún otro acto electoral –y no solo con el de elección del Presidente de la República-, por lo siguiente: (i) la participación ciudadana directa, en cuanto complemento de la democracia de representación y manifestación del poder soberano del pueblo, es pilar de la Constitución de 1991; (ii) las decisiones adoptadas en referendo tienen un alto grado de eficacia jurídica, al constituirse en fuente normativa directa de, incluso, normas superiores, razón por la cual la libertad del elector goza de una protección constitucional reforzada; (iii) la separación de estos mecanismos de participación directa de otros actos electorales de representación, es una de las formas reforzadas de protección constitucional de la libre expresión ciudadana; (iv) también la separación entre los mecanismos de participación directa y los mecanismos electivos, tiene como finalidad la protección del sistema democrático representativo de las tentaciones autoritarias propias del modelo cesarista o bonapartista de gobierno; (v) reglas constitucionales de la participación ciudadana revelan que las consultas populares no pueden coincidir con acto electoral alguno -CP, art 104-, que el plebiscito como modalidad de consulta popular tampoco -C 180/94-, ni los referendos con la elección presidencial -CP 262-; (vi) una aproximación sistemática al régimen constitucional lleva a concluir que el silencio de la Constitución respecto de los referendos y las elecciones congresionales y territoriales, no puede ser interpretado como una autorización para que se realizaren en la misma fecha; (vii) en igual sentido, la interpretación más favorable para el ejercicio de los derechos fundamentales, conduce también a que debe preferirse la separación de los referendos de las restantes elecciones -de autoridades territoriales y congreso-, como medio de optimización de la libertad del elector y la pureza del sufragio directo. Por ello, el Magistrado **González Cuervo** se apartó de la primera de las decisiones relativas al artículo 2º del proyecto, que declaró exequible la posibilidad de que la realización de estos referendos coincida con actos electorales

3. De otra parte, señaló que la línea jurisprudencial adoptada respecto del momento en que se inicia una sesión de comisión o plenaria, corrige afortunadamente la regla de decisión adoptada por mayoría en la sentencia C-740/13 en relación con la “simultaneidad de sesiones” como vicio en el trámite de las leyes, dando esta vez debida aplicación al artículo 91 de la Ley Orgánica del Congreso, como ha debido hacerse en anterior ocasión.

El Magistrado **Jorge Ignacio Pretelt Chaljub** se apartó también de la decisión de declarar condicionalmente exequible el artículo 2º de este proyecto en cuanto permite la coincidencia de estos referendos y otros eventos electorales, al considerar que esta determinación resulta contraria a la Carta Política, a la Ley Estatutaria 134 de 1994 que regula los mecanismos de participación ciudadana, y a la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en las Sentencias C-180 de 1994 y C-551 de 2003.

A este respecto, indicó que existe una manifiesta prohibición que la votación de un referendo coincida con acto electoral alguno, como desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 378 de la Carta Política, según el cual, en un referendo constitucional, la libertad del votante debe ser resguardada. En virtud de aquel principio angular, su coincidencia con cualquier elección se considera como un mecanismo de manipulación de la voluntad del electorado, y por tanto, es a todas luces contrario a nuestra Constitución.

Señaló que además, dicha prohibición está expresamente consagrada en el artículo 39 de la Ley 134 de 1994, en virtud de la cual: *“Cuando se trate de un referendo de carácter nacional, departamental, municipal o local, la votación no podrá coincidir con ningún otro acto electoral”*. Agregó que esta norma fue analizada por la Corte Constitucional en la sentencia C-180 de 1994, en la que se dijo expresamente que la coincidencia del referendo

con otro acto debe entenderse precisamente como vulneratorio de la Constitución al implicar un tipo de coacción al elector.

De otra parte, anotó que esta posición fue reiterada en la sentencia C-551 de 2003, en la que la Corte sostuvo: *“La prohibición del artículo 38 de la LEMP, según la cual, la votación de un referendo no puede coincidir con ningún otro acto electoral, **es un desarrollo, por medio de una ley estatutaria, del mandato constitucional del artículo 378, según el cual, en un referendo constitucional, la libertad del votante debe ser protegida.** Conforme a lo anterior, como el artículo 38 de la LEMP desarrolla estrecha y directamente el mandato constitucional de protección de la libertad del votante en un referendo constitucional, el cual se encuentra expresamente incorporado en el Título XIII de la Carta, **la Corte concluye que su violación representa un vicio en el procedimiento de aprobación de un referendo, que puede entonces acarrear su inexequibilidad.**”*

El Magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** salvó parcialmente su voto en relación con las decisiones adoptadas respecto de la expresión *ofrecer*, contenida en el artículo 2º del proyecto examinado, y del artículo 3º, relacionado con la anticipación con que los acuerdos que se pretende aprobar mediante referendo deberán ser divulgados.

En relación con la primera de estas normas el Magistrado **Vargas Silva** no compartió la declaratoria de exequibilidad condicionada, pues en su criterio la norma tal como está redactada, en su interpretación tanto literal como teleológica, es garantista y no desconoce ningún derecho constitucional electoral, en razón a que la única interpretación constitucional posible de la misma es que el jurado le entregue la tarjeta electoral al elector, sin violar la reserva o secreto del voto consagrado en los artículos 258 y 378 CP, y con ello los derechos electorales de los sufragantes, garantizando que pueda votar por el sí, por el no, abstenerse de manera activa, o rechazar la entrega de la tarjeta electoral. Por lo anterior, consideró que este condicionamiento es innecesario, puesto que la referida aclaración bien pudo hacerse en la parte considerativa de esta sentencia.

En lo atinente a la regla contenida en el artículo 3º el Magistrado **Vargas Silva** consideró que debía haberse declarado una exequibilidad pura y simple, ya que esta norma consagra clara y expresamente la obligación de que el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado sea publicado y difundido para conocimiento de los ciudadanos con anterioridad a la votación del tipo de referendos constitucionales a los que se refiere el proyecto de ley estatutaria bajo estudio. Adicionalmente, precisó que, tal como lo sostiene la sentencia en su parte considerativa, el deber de publicidad y divulgación se cumplirá tanto en la etapa del Congreso, como en el control constitucional que debe realizar la Corte, en donde se llevará a cabo el debate sobre el Acuerdo Final, de manera que en todo caso y en estas etapas constitucionales se va a cumplir con la obligación constitucional de publicidad.

De otra parte, los Magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio** y **Luis Ernesto Vargas Silva** aclararon su voto en lo relativo a la supuesta ocurrencia del vicio de simultaneidad respecto de la sesión plenaria del Senado del 23 de octubre de 2013.

Los referidos Magistrados expresaron que si bien comparten la conclusión de que no hubo vicio en esta sesión, pues *durante* las etapas del trámite del Proyecto de Ley no se presentó simultaneidad alguna, desean hacer expreso que no comparten la determinación que tomó la mayoría de la Sala a propósito del momento en que se interpreta que comienza la sesión. Así, mientras que de acuerdo con la sentencia C-740 de 2013, las sesiones inician cuando se abre el registro de asistencia, ahora la Corte sostiene que ellas empiezan una vez el Presidente declara abierta la sesión. Los Magistrados consideraron que en este caso la modificación se introduce sin que entre la sentencia C-740 de 2013 y la presente decisión hubiese existido un hecho nuevo, un cambio relevante en la Constitución, en la Ley 5ª de 1992, en el contexto jurisprudencial, o en la realidad normativa o institucional, y sin que se hubieran aportado argumentos distintos a los valorados, y considerados insuficientes, en el

proceso que condujo a declarar inexecutable, mediante sentencia C-740 de 2013, el Acto Legislativo 2 de 2012.

Los Magistrados **Calle Correa, Palacio Palacio y Vargas Silva** consideraron necesario reivindicar el deber que tiene todo tribunal de ser consistente con sus decisiones previas, a menos que haya razones poderosas y suficientes para apartarse de ellas. Un juez puede cambiar de opinión, y un tribunal puede también modificar sus interpretaciones anteriores sobre un tema, pero sus razones deben ser no sólo mejores que las que están a la base de la posición anterior, sino que además deben compensar el sacrificio que ese cambio implica en la confianza que el público tiene en las instituciones, en la estabilidad jurídica y, según el caso, en la igualdad de trato. En este caso, los argumentos en que se funda la postura adoptada por la mayoría no proporcionan una compensación suficiente para el menoscabo que implica en los principios señalados.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente