

LAS SENTENCIAS DE HUMBERTO SIERRA PORTO en Procedimiento Legislativo y los cambios en la conformación de la Corte Constitucional Colombiana

FABIO ENRIQUE PULIDO ORTIZ
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Resumen

La actividad de la Corte Constitucional es una fuente de derecho necesaria para comprender la práctica jurídica colombiana. Esta actividad es una mezcla diversa de hechos, normas y conceptos que caracterizan el derecho judicial. De esta manera, los cambios en la composición de la Corte Constitucional no deben pasar desapercibidos, más aún cuando para el año 2010 siete de los nueve miembros de este tribunal serán nuevos. Por ello en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia se desarrolló una investigación para describir los elementos jurisprudenciales relevantes de las sentencias de los magistrados antiguos de la Corte Constitucional como dato necesario para entender los patrones de la “nueva Corte”. Este artículo presenta los hallazgos y perspectivas del trabajo realizado sobre las sentencias de Humberto Sierra Porto en materia de procedimiento legislativo.

Palabras clave: Derecho constitucional, sentencia judicial, tribunal.

El autor: Docente investigador en la Universidad Católica de Colombia, abogado, posgrado en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional, y en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, de la Universidad de Buenos Aires; magíster en Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina; cursos doctorales en Responsabilidad internacional de los Estados por violación de los Derechos Humanos, y en Interpretación del Derecho, en la Universidad de Buenos Aires. [fepulido@ucatolica.edu.co]

Participaron los estudiantes: Sebastián Beltrán Cardozo, Juan David Bolívar, Jeimy Castiblanco Serrato.

Recibido: marzo 29 de 2010; *evaluado:* abril 20 de 2010; *aceptado:* mayo 5 de 2010.

JUDGMENTS OF HUMBERTO SIERRA PORTO in Procedure and legislative changes in the composition of the Colombian Constitutional Court

FABIO ENRIQUE PULIDO ORTIZ
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE COLOMBIA

Abstract

The activity of the Constitutional Court is one source of law necessary to understand the legal practice in Colombia. This activity is a diverse mix of facts, rules and concepts that characterize the judicial law. In this way, changes in the composition of the Constitutional Court should not go unnoticed, especially when in 2010 seven of the nine members of this court will be new. Therefore, in the Faculty of Law, Catholic University of Colombia was developed to describe research relevant jurisprudential elements of sentences of former judges of the Constitutional Court as data necessary to understand the patterns of the “New Court.” This article presents the findings and perspectives of the work done on the judgments of Humberto Sierra Porto on legislative procedure.

Key words: Constitutional law, judicial, tribunal.

The author: Researcher Professor Universidad Católica de Colombia, Lawyer, graduate constitutional and procedural constitutional law and constitutional law and Human Rights Universidad de Buenos Aires, Argentina; Master of Laws from the Universidad de Palermo, Argentina; doctoral courses Responsibility International States for violation of Human Rights and Interpretation of Law, Universidad de Buenos Aires, Argentina. [fepulido@ucatolica.edu.co]

Received: march 29, 2010; *evaluated:* april 20, 2010, *accepted:* may 5, 2010.

Introducción

La Constitución Política colombiana de 1991 consagró a la Corte Constitucional (en adelante la Corte) como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional,¹ a través de dos mecanismos específicos: 1) competencias de control concentrado y abstracto de constitucionalidad de las leyes, y 2) la revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela (en adelante AT) para la protección de los derechos fundamentales de las personas. La Corte está integrada por nueve magistrados con períodos individuales de ocho años.² Además, se prohíbe la reelección de los magistrados³ y la elección de quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como ministros del Despacho o magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.⁴ Su elección corresponde al Senado de la República de ternas que le envíen el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.⁵

Más allá de la descripción formal de las reglas que rigen la composición de los órganos de cierre, éste es un asunto de especial importancia para el desarrollo de la práctica jurídico-política. Particularmente, los cambios de magistrados que componen tales órganos repercuten en el desarrollo normativo de la práctica constitucional, dada su influencia en las doctrinas y en la definición de agendas. Aunque la Corte defina que el cambio en la composición de los tribunales de justicia no es argumento válido para modificar un precedente,⁶ lo cierto es que ello no pasa de ser un límite formal y no cabe duda de que la composición personal de la Corte es un dato esencial para la explicación de la decisión judicial. En esta línea, no parece existir duda acerca de que el cambio en la composición de las Cortes influye en como definen el derecho, y lo cierto es que para entender y explicar correctamente el funcionamiento de los tribunales de justicia debe prestarse especial atención a los magistrados que las conforman.

La conformación de la Corte colombiana cambia en periodos más o menos cortos (de ocho años aproximadamente, en función del periodos de los magistrados). Incluso, se ha descrito la evolución de la conformación de la Corte, así: primera

¹ Constitución Política de Colombia, artículo 241.

² Art. 239 de la CP y 44 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

³ Art. 239 de la CP.

⁴ Art. 240 de la CP.

⁵ Art. 239 de la CP.

⁶ SU-1185 de 2001.

Corte: 1992-2000; segunda Corte, 2000-2008.⁷ En esta línea, la tercera Corte será la conformada a partir de los cambios presentados entre 2007 y 2009, toda vez que al finalizar este último sólo los magistrados Humberto Sierra Porto, Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla continuarán en sus cargos.

¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios en la práctica constitucional colombiana? No es un aspecto fácilmente medible, especialmente por la ausencia de elementos empíricos para su estudio. Por ello, desde comienzos de 2009 llevamos adelante una investigación en la que identificamos los elementos jurisprudenciales relevantes en las sentencias, salvamentos y aclaraciones de los magistrados en transición.⁸ En este artículo se presentan los hallazgos sobre la identificación de tales elementos en el trabajo del magistrado Humberto Sierra Porto, acotando la presentación a una descripción general en materia de trámite legislativo y tomando como punto de partida la sentencia C-1040-2005⁹ hasta la sentencia C-141-2010.¹⁰

I. Los cambios en la conformación de la Corte Constitucional

Como se dijo, a partir de enero de 2009 se iniciaron una serie de cambios en los magistrados que conforman la Corte. Consolidados dichos cambios, empezó una nueva etapa en nuestro máximo tribunal constitucional, que llamaremos la “tercera Corte”. Al comenzar el 2009 la Corte estaba conformada por los magistrados Manuel José Cepeda, Jaime Córdoba Triviño, Jaime Araújo Rentería, Marco Gerardo Monroy Cabra, Clara Inés Vargas, Rodrigo Escobar Gil, Humberto Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Mauricio González Cuervo. A partir de enero de 2009 comenzaron los cambios en la conformación de la Corte y para abril de 2009 sólo los magistrados Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Mauricio González Cuervo continuaron en sus cargos. Entre los meses de enero y abril de 2009 ingresaron a la Corte los magistrados María Victoria Calle, Gabriel Eduardo Mendoza, Jorge Iván Palacio, Jorge Ignacio Pretelt, Juan Carlos Henao y Luis Ernesto Vargas. Debe resaltarse además que los magistrados Humberto Sierra Porto, Nilson Pinilla Pini-

⁷ CEPEDA, Manuel José. Derecho constitucional jurisprudencial. Bogotá: Legis, 2001, y LANCHEROS, Juan Carlos. Presentación y metodología. En: Manuales legislativos: síntesis jurisprudenciales. Bogotá: Avance Jurídico/PNUD/IDEA, 2009.

⁸ Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, Proyecto de investigación docente “Doctrina judicial vinculante de la Corte Constitucional colombiana: jurisprudencia de los magistrados Humberto Sierra Porto, Mauricio González Cuervo y Nilson Pinilla Pinilla”, código PIC_176_D.

⁹ Exequibilidad del trámite legislativo del Acto Legislativo 2 de 2004.

¹⁰ Inexequibilidad del trámite legislativo de la Ley 1354 de 2009, convocatoria a un referendo constitucional.

lla y Mauricio González Cuervo (magistrados de transición) conformaron tanto la segunda como la tercera Corte y que, por tanto, el magistrado Sierra Porto será el más antiguo de la Corte (véase la tabla 1).

La Constitución Política de Colombia decidió establecer un periodo fijo de ocho años para los magistrados de la Corte Constitucional y la prohibición de su reelección, a diferencia de la Constitución Política de 1886, donde los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (órgano máximo de la justicia constitucional) tenían carácter vitalicio mientras observaran buena conducta y no llegaran a la edad de retiro forzoso. En cuanto al sistema de elección, la Constitución de 1886¹¹ establecía que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se elegían por el sistema de cooptación, mientras que la Constitución de 1991 estableció que corresponde al Senado la elección de los magistrados de la Corte Constitucional de sendas ternas presentadas por el Gobierno nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Existen buenas razones para establecer un periodo fijo en los magistrados de la Corte y un origen político en su elección: disminuir las dificultades teóricas y políticas del control constitucional (típicamente la dificultad contramayoritaria del control constitucional), evitar que el control constitucional sea ejercido por un cuerpo elitista o flexibilizar el control constitucional y hacerlo menos riguroso.¹²

En todo caso debemos preguntarnos: ¿cuál ha sido la influencia de los cambios en la conformación de la Corte en la práctica constitucional colombiana? Esta respuesta es problemática, especialmente por las distintas variables que repercuten en ese hecho. Para otros contextos se ha entendido que los cambios en la composición de las Cortes es la fuente más importante de cambio político toda vez que las agendas de aquellas son producto de las preferencias políticas de sus miembros, “y si tales preferencias tienden a ser estables, entonces el cambio se producirá de forma más fácil a través del reemplazo de un miembro por un sucesor que tiene

¹¹ Reforma constitucional de 1968.

¹² Sobre este punto debe precisarse que existen razones para desligar el nombramiento y el período de los magistrados de variables políticas, básicamente razones en torno al valor de la independencia judicial y la despolitización de la justicia. Sin embargo, se ha concluido que el peso del sistema de designación es relativo siempre y cuando el periodo sea lo suficientemente largo para que se comprometa con el cargo, de manera que el diseño de designación y conformación de la Corte no asegura, por sí solo, la manera en que dicho tribunal ejerce su función. Es así como, a pesar del origen político y los periodos relativamente cortos de los magistrados de la Corte, ésta ha sido, en general, independiente y progresista. UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones de la Administración de Justicia en Colombia, pp. 261-315. En: SOUSA Santos, B. y GARCÍA Villegas, M. (edits.). El caleidoscopio de justicias en Colombia. Bogotá: Siglo del Hombre, 2001, pp. 85-150.

un conjunto diferente de preferencias políticas”.¹³ Existen diferentes enfoques para explicar la relación entre la Corte y sus miembros y la incidencia de ello en el desarrollo normativo de la práctica jurídica. El modelo actitudinal entiende que los perfiles ideológicos-políticos inciden en como los jueces fallan.¹⁴ El modelo de actor estratégico entiende que los jueces actúan como actores políticos y que “emiten fallos guiados por las oportunidades y limitaciones del sistema político dentro del cual operan, por lo que toman decisiones en forma muy similar a otros actores políticos”.¹⁵ Sin embargo, no sólo el perfil de los magistrados y el contexto sociopolítico intervienen en como ellos deciden, pues se ha demostrado que factores relacionados con los cambios en la composición de las Cortes hacen que los jueces que continúan en sus cargos cambien más fácilmente su posición,¹⁶ así como también que los magistrados, una vez posesionados de sus cargos, tienden a modificar opiniones previas.¹⁷

En definitiva, si todo esto es cierto, los cambios ocurridos en la Corte colombiana deben representar cambios políticos y normativos en la práctica constitucional. Para poner a prueba esta idea, identificamos los elementos relevantes de las sentencias de los magistrados de transición, y, para los efectos de este artículo, la jurisprudencia del magistrado Sierra Porto en materia de procedimiento legislativo.

¹³ BAUM, Lawrence. *La Suprema Corte: función y comportamiento en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1994, p. 189.

¹⁴ SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold J. *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

¹⁵ KAPISZEWSKI, Diana. *La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina pos Menem*. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. 7(1): 5-46, 2006.

¹⁶ MEINKE, Scott; SCOTT, Kevin. *Collegial Influence and Judicial Voting Change: The Effect of Membership Change on U.S. Supreme Court Justices*. *Law & Society Review*. 41(4): 909-938, 2007.

¹⁷ UPRIMNY, Rodrigo. *Las transformaciones de la Administración de Justicia en Colombia*, pp. 261-315. En SOUSA Santos, B. y GARCÍA Villegas, M. (edits.). *El caleidoscopio de justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2001, pp. 85-150.

Tabla 1.
Conformación de la segunda y tercera Corte Constitucional Colombiana*

Segunda Corte (2001-2009)	Tercera Corte (2009-2017)
Luis Eduardo Montealegre (enero de 2001 a mayo de 2004)	Humberto Sierra Porto (septiembre de 2004-)
Humberto Sierra Porto (septiembre de 2004-)	
Alfredo Beltrán Sierra (junio de 1998 a junio de 2006)	Nilson Pinilla Pinilla (junio de 2006-)
Nilson Pinilla Pinilla (junio de 2006-)	
Álvaro Tafur Galvis (julio de 1999 a julio de 2007).	Mauricio González Cuervo (octubre de 2007-)
Mauricio González Cuervo (octubre de 2007-)	
Manuel José Cepeda (febrero de 2001 a enero de 2009)	María Victoria Calle (abril de 2009-)
Rodrigo Escobar Gil (febrero de 2001 a enero de 2009)	Gabriel Eduardo Mendoza (febrero de 2009-)
Clara Inés Vargas (marzo de 2001 a febrero de 2009)	Jorge Iván Palacio (marzo de 2009-)
Marco Gerardo Monroy (marzo de 2001 a febrero de 2009)	Jorge Ignacio Pretelt (abril de 2009-)
Jaime Araújo Rentería (marzo de 2001 a febrero de 2009)	Juan Carlos Henao (marzo de 2009-)
Jaime Córdoba Triviño (marzo de 2001 a febrero de 2009)	Luis Ernesto Vargas (marzo de 2009-)

* Elaboración propia.

II. El control constitucional del procedimiento legislativo

Las cláusulas constitucionales son indeterminadas (admiten dos o más significados). En un sistema democrático se espera que la indeterminación sea superada por la práctica conjunta (y deliberativa) de las instituciones políticas. Simplificando el tema, al Congreso le corresponde definir normativamente la dirección de la práctica y a la Corte Constitucional si ello se corresponde o no con la Constitución. En su tarea, la Corte termina definiendo (creando) el contenido constitucional al validar o invalidar el trabajo legislativo. En este sentido es indudable la importancia de la Corte en la práctica constitucional, lo cual es aún más notorio al establecerse la obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional.¹⁸ Es así como incluso el

¹⁸ En este contexto se hace patente la dificultad contramayoritaria del control constitucional, según la cual es problemático que un tribunal de justicia invalide las decisiones tomadas por el órgano democrático (el Congreso). La dificultad contramayoritaria se vería agravada con la obligatoriedad de los precedentes constitucionales. La última palabra en materia de interpretación constitucional pone en evidencia la tensión democracia-control constitucional. En todo caso, y sin pretender cerrar la cuestión, no es lógicamente necesario que la existencia de la última palabra en materia de interpretación anule la democracia. Por ejemplo, Robert Alexy ha manifestado que “el medio adecuado para evitar una sobreconstitucionalización no es la eliminación del vínculo prejudicial. Al contrario, es justamente en [las decisiones del órgano de cierre] donde se habrán de

procedimiento legislativo es definido conjuntamente por el Congreso (mediante leyes y prácticas) y por la Corte Constitucional.¹⁹ En este trabajo entendemos por procedimiento legislativo aquellas reglas y etapas que se surten en el Congreso y “de cuya correcta realización dependerá la validez” de las normas²⁰. De esta manera acotamos el tema del procedimiento legislativo a todos los pasos formales (es decir, independientes del contenido de la norma) que debe cumplir una norma desde su iniciativa hasta su vigencia.²¹

El conjunto de reglas y principios que regulan el procedimiento legislativo pueden hacer más o menos flexible la labor legislativa. En este contexto más adelante describiremos y evaluaremos el conjunto de reglas definidas por el magistrado Sierra Porto en materia de procedimiento legislativo en función de su flexibilidad. Sin embargo, debe precisarse que la flexibilidad o inflexibilidad del procedimiento legislativo no implica que sea favorable o desfavorable a la deliberación democrática, lo cual deberá ser parte de otro tipo de estudio. En este trabajo entendemos que se flexibiliza el procedimiento legislativo cuando la regla aligera el trámite, o en otras palabras, cuando se descarga al Congreso de obligaciones procedimentales.

III. La identificación de elementos relevantes de las sentencias de constitucionalidad

Para la elaboración de este artículo se desarrollaron las siguientes etapas generales: se seleccionaron las sentencias que sobre procedimiento legislativo profirió el magistrado Humberto Sierra Porto desde la sentencia C-1040-2005 (exequibilidad del trámite

destacar cuáles márgenes de acción y libertad tiene el legislador. Por eso necesitamos los precedentes, que dicen cuál es la amplitud de los márgenes de acción del legislador. Con eso el legislador tiene la libertad asegurada” QUINTERO, Diana. Cinco preguntas a Robert Alexy. Precedente ICESI, pp. 89-93, 2003. Asimismo, se ha dicho que el debate sobre el precedente puede servir para mediar en los debates subyacentes a la práctica constitucional y facilitar el encuentro entre los diferentes puntos de vista sobre ellos SHAPIRO, David. The role of precedent in constitutional adjudication: an introspection. *Texas Law Review*, 86(5): 929-956. De tal modo, ante la inevitable indeterminación del derecho escrito, el legislador y los jueces cooperan en la creación y precisión del derecho.

¹⁹ Para una descripción detallada de la jurisprudencia constitucional en materia de procedimiento legislativo, véase AGUILAR, Juan José; MANTILLA, María José; LANCHEROS, Juan Carlos; PULIDO, Fabio. “Síntesis jurisprudenciales”, en *Manuales legislativos: síntesis jurisprudenciales*. Bogotá: Avance Jurídico/PNUD/IDEA, 2009.

²⁰ PALACIO Torres, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo. En: *Colombia 2005*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

²¹ Para los efectos de este trabajo dejamos de lado asuntos competenciales y de técnica legislativa.

legislativo del Acto Legislativo 2 de 2004) y como punto de llegada la sentencia C.141-2010 (inexequibilidad del trámite legislativo de la Ley 1354 de 2009).²²

Para el correcto análisis de las sentencias seleccionadas identificamos: i) hechos relevantes, ii) problema jurídico, iii) regla del caso, y iv) razones de la decisión. Para el caso de las sentencias de constitucionalidad que juzgan el procedimiento legislativo se deben tener en cuenta los siguientes criterios metodológicos:

- i) Hechos relevantes. Son aquellos hechos sobre los cuales efectivamente se pronuncia el juez y que evalúa a la luz de una norma jurídica. En principio, este aspecto no sería aplicable a las sentencias de constitucionalidad de la Corte (sentencias tipo C), toda vez que en ellas se hace un juicio abstracto de contradicción entre dos normas de diferente jerarquía y que, justamente, se describe como control constitucional abstracto porque no se preocupa de los hechos reales relacionados con las normas en estudio. Sin embargo, cuando en las sentencias tipo C de la Corte se juzga el procedimiento en la elaboración de la ley o acto legislativo, es posible identificar como hechos relevantes a aquellos sucesos que se presentaron en el trámite de una ley o de un acto legislativo y que la Corte juzga a la luz de las reglas constitucionales, legales o jurisprudenciales de dicho trámite.²³
- (ii) Problema jurídico. Para el caso de las sentencias de constitucionalidad (tipo C) se debe identificar: a) si el Congreso actúa como legislador o como constituyente; b) la actuación en el procedimiento legislativo evaluada por la Corte (hechos relevantes); y c) la norma del procedimiento legislativo a la luz de la cual se realiza el juicio de constitucionalidad.²⁴
- (iii) La regla del caso es, en términos simples, la respuesta (afirmativa o negativa) al problema jurídico planteado.²⁵ Además de la regla en estricto sentido se identifican las razones de la regla (*ratio decidendi*), constituidas por los argu-

²² Algunas precisiones metodológicas: se seleccionaron tales sentencias como punto de partida y de llegada dada la trascendencia política de ellas (constitucionalidad de la reelección presidencial). Además, es interesante que cada una de las sentencias fueron proferidas por Cortes con una composición radicalmente distinta, donde el único magistrado que repite es Sierra Porto (ambas como ponente).

²³ PULIDO, Fabio. Elementos relevantes para el análisis de las sentencias de la Corte Constitucional. *Novum Jus*, 2(1): 125-152, 2008.

²⁴ PULIDO, Fabio. Elementos relevantes para el análisis de las sentencias de la Corte Constitucional. LAN-CHEROS, Juan Carlos. presentación y metodología.

²⁵ LANCHEROS, Juan Carlos. presentación y metodología.

mentos elaborados en la parte considerativa de la Corte²⁶ que muestran el “por qué” de la regla, o lo que es lo mismo, los argumentos que justifican la decisión interpretativa.²⁷

Una vez elaborado el análisis de las sentencias se procedió a elaborar una reconstrucción de las distintas reglas a la manera de una síntesis jurisprudencial.²⁸ Por último, se identificaron cuáles reglas tienden a flexibilizar el trámite legislativo y cuáles a volverlo más rígido. Reiteramos que la identificación de las reglas está en función de los asuntos efectivamente resueltos y de donde se pueda extraer una regla de decisión de origen judicial.

IV. Elementos relevantes en las sentencias del magistrado Humberto Sierra Porto

Generalidades

El magistrado Humberto Sierra Porto, en el período estudiado, profirió un total de 143 sentencias, de las cuales 16 trataron específicamente el tema del procedimiento legislativo (9 declararon la inexecutable del proyecto por vicios en el trámite). Mediante la metodología expuesta se encontró un total de 36 reglas de decisión en materia de trámite legislativo y 1 regla de estarse a lo resuelto.²⁹ Se identificó que en general las reglas tienden a flexibilizar el procedimiento legislativo; sin embargo, a partir de los cambios en la composición de la Corte las reglas tienden a ser más rígidas. Incluso, en la última sentencia estudiada se denota un fuerte compromiso por fortalecer las reglas del procedimiento legislativo.³⁰ Debe anotarse además que la

²⁶ La extensión de las razones de la decisión son de especial importancia para la generalidad de la regla, pues siguiendo a Schauer, las razones determinan el grado de generalidad de la norma jurídica establecida en la sentencia. En todo caso, para evitar excesivas generalizaciones se deben evitar teorizaciones, definiciones y explicaciones, ya que las razones deben estar en función de la operatividad de la regla más que en la definición conceptual de los elementos de ésta.

²⁷ ZULETA, Enrique. Interpretación de la ley - casos y materiales para su estudio. 1ª ed. Buenos Aires: La Ley, 2005. Para ver con detenimiento los elementos relevantes de la jurisprudencia constitucional véase PULIDO, Fabio. Elementos relevantes para el análisis de las sentencias de la Corte Constitucional.

²⁸ LANCHEROS, Juan Carlos. Presentación y metodología.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-786-2005.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-141-2010. En esta sentencia, se argumenta a favor de fortalecer las reglas del procedimiento legislativo como componente esencial del sistema democrático. De esta manera se explicó en la citada sentencia que “el carácter reglado es una característica distintiva del modelo democrático”, y se manifiesta desde la elección de los representantes, hasta el producto final de la actuación de éstos. Las reglas procedimentales constituyen un instrumento para la consecución de los valores sustanciales perseguidos mediante la actuación democrática, pero a su vez (...) adquieren un valor sustantivo, de manera tal que “los procedimientos constituyen una buena parte de la sustancia de la democracia moderna”.

inexequibilidad de las sentencias coincide con la rigidez de la regla y viceversa. Por último, es necesario precisar que en las sentencias en las cuales la Corte no aplica una regla de origen judicial, sino que hace una verificación deductiva de las normas legisladas (Constitución, Ley 5 de 1992 y Ley 3 de 1992) no se extrae regla.³¹ En las siguientes líneas presentamos las síntesis de las reglas de decisión dividiendo la exposición entre la segunda y la tercera Corte. Aclaremos que trazamos la división el 1º de marzo de 2009, fecha en la cual la mayoría de los magistrados de la Corte se posesionaron después del magistrado Sierra Porto.

Reglas antes de los cambios ocurridos en 2009

En este periodo se profirieron 12 sentencias, de las cuales se identificaron 23 reglas jurisprudenciales de procedimiento legislativo y se declararon inexequibles 5 proyectos por violación de tal procedimiento. Hay que anotar que 14 de tales reglas provienen de sentencias relacionadas con el proceso de la primera reelección presidencial.³² En general se observa que con las reglas desarrolladas en este periodo se pretende conservar el trámite legislativo surtido, aplicando reglas flexibles. Incluso, en algunas ocasiones donde resultó la inexequibilidad del trámite la regla resultante puede ser considerada flexible.³³

i) Iniciativa legislativa

Ni la Constitución ni el Reglamento del Congreso definen la iniciativa legislativa. Ella ha sido entendida como la posibilidad de presentar una propuesta que obligue al Congreso a tramitarla³⁴. En Colombia son titulares de iniciativa legislativa los congresistas (artículo 154 de la CP), el Gobierno Nacional (artículo 154 de la CP), el pueblo (artículo 155 de la CP) y algunas autoridades públicas en relación con sus funciones (artículo 156 de la CP). En las reglas identificadas en las sentencias del magistrado Sierra Porto se encontró una regla rígida referida a la iniciativa gubernamental, específicamente sobre la reserva de iniciativa gubernamental para crear o modificar la estructura de la Administración nacional. La regla definida por la Corte en la sentencia C-452 de 2006 parte de una interpretación textualista del artículo 150-7 de la Constitución Política:

³¹ En este sentido véase la sentencia C-912-2004. Es común que este tipo de casos se presente en las sentencias en las cuales la Corte efectúa un control automático de constitucionalidad.

³² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias C-1040, C-1041 y C-1043 de 2005.

³³ Ver regla de la sentencia C-1142-2008.

³⁴ LANCHEROS, Juan Carlos. Presentación y metodología.

El Congreso de la República no puede crear o modificar la estructura de la Administración nacional porque se debe contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, de tal suerte que las leyes a que se refiere el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución que sean aprobadas por el Congreso de la República sin haber contado con la iniciativa del Gobierno se encuentran viciadas de inconstitucionalidad.

(ii) *Votaciones*

Por votación el Reglamento del Congreso entiende el acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general.³⁵ A su vez, existen tres modos de votación: ordinaria,³⁶ nominal³⁷ y secreta.³⁸ En la regla establecida en la sentencia C-1040-2005 se observa una flexibilización en la forma de votación:

Se puede aprobar el título de un proyecto de acto legislativo por voto nominal siempre y cuando la proposición realizada por cualquiera de los congresistas haya sido discutida y aprobada por la plenaria. No existe obligación de votar el título del proyecto de acto legislativo de esta manera. Tampoco existe un

³⁵ Artículo 122, Ley 5 de 1992.

³⁶ Artículo 129. *Votación ordinaria*. Se efectúa dando los congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe. Si se pidiere la verificación por algún senador o representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el Sí se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el secretario, y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO, y se ponen a su vez de pie; el secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación. El congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente. Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada congresista y el resultado total de la votación.

³⁷ Artículo 130. *Votación nominal*. Si la respectiva Cámara, sin discusión, así lo acordare, cualquier congresista podrá solicitar que la votación sea nominal y siempre que no deba ser secreta, caso en el cual se votará siguiendo el orden alfabético de apellidos. En estas votaciones se anunciará el nombre de cada uno de los congresistas, quienes contestarán, individualmente, “Sí” o “No”. En el acta se consignará el resultado de la votación en el mismo orden en que se realice y con expresión del voto que cada uno hubiere dado.

³⁸ Artículo 131. *Votación secreta*. No permite identificar la forma como vota el congresista. Las rectificaciones sólo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sea igual al de los votantes. Esta votación sólo se presentará en los siguientes eventos: a) cuando se deba hacer una elección; y b) para decidir sobre las proposiciones de amnistías o indultos. Aprobado el efectuar la votación secreta, el presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, las leyendas “Sí” o “No”, y espacios para marcar. El secretario llamará a cada congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna. Previamente el presidente designará una comisión escrutadora.

Parágrafo. Solicitada una votación nominal y una secreta para un mismo artículo o grupo de artículos, se definirá en primer orden la votación secreta.

vicio en el trámite si después de la votación ninguno de los congresistas solicita la verificación de la mayoría porque debe entenderse cumplido el requisito según el inciso 2° del artículo 375 constitucional.

(iii) *Impedimentos y recusaciones*

El Reglamento del Congreso tiene establecido que quien conozca de una causal de impedimento de algún congresista podrá recusarlo ante las Cámaras Legislativas. Sobre este aspecto corresponde a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva corporación decidir sobre el asunto (artículo 294 de la Ley 5 de 1992). Las reglas que sobre este asunto se identificaron en las sentencias estudiadas tienden a proteger el procedimiento legislativo desligando los impedimentos y recusaciones de la exequibilidad del trámite:

Cuando se presenten recusaciones contra algún congresista el presidente de la respectiva Cámara debe trasladarla a la Comisión de Ética de conformidad con el artículo 294 de la Ley 5 de 1992. Sin embargo, si se incumple este deber no implica necesariamente inconstitucionalidad del proyecto, siempre y cuando la mayoría de la respectiva Cámara tenga la convicción de que la recusación no tiene una configuración fáctica del hecho que se invoca para establecerla y que esta decisión no sea apelada ante la respectiva plenaria. De esta manera, la radicación de una recusación contra un congresista no suspende el trámite del proyecto, el cual debe continuar independiente de lo que resuelva la Comisión de Ética.³⁹

La Comisión de Ética no es competente para conocer y decidir los impedimentos que presentan los congresistas ante las comisiones o plenarios respectivas y los congresistas que se han declarado impedidos y lo han comunicado respectivamente al presidente de la comisión o plenaria respectiva no se encuentran impedidos para resolver sobre los impedimentos de otros congresistas.⁴⁰

El presidente de una comisión o de las Cámaras del Congreso de la República está plenamente facultado para debatir conjuntamente varios impedimentos que se hayan presentado.⁴¹

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1043-2005.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

(iv) *Subsanación de vicios de trámite*

El artículo 241 de la Constitución Política establece que cuando la Corte encuentre un vicio subsanable envíe el proyecto al Congreso para su corrección.⁴² En la sentencia C-1142-2008 se siguió la doctrina de la Corte, según la cual sólo se pueden subsanar los vicios que se presenten en los proyectos de ley a partir del tercer debate, pues de lo contrario sería casi equiparable devolver el proyecto para que fuera subsanado el vicio que retira del ordenamiento la ley en estudio para que se le dé nuevo trámite en el Congreso de la República.⁴³

La Corte Constitucional debe devolver al Congreso los proyectos de ley en los cuales encuentre vicios de procedimiento siempre que el vicio se produzca después o durante el tercer debate legislativo. Si ocurre una vez sea subsanado y agotado el trámite correspondiente, deben ser remitidos a la Corte para que, a su turno, sea decidida de manera definitiva la constitucionalidad.⁴⁴

(v) *Anuncio previo*

De conformidad con el inciso final del artículo 160 de la Constitución Política, el Congreso de la República no puede votar un proyecto de ley cuando en la sesión precedente no existió claridad en el anuncio de dicha votación. En general, la Corte ha sido exigente en torno al cumplimiento de este requisito, especialmente en el trámite de leyes aprobatorias de tratados internacionales. En esta línea se adscriben las reglas establecidas en las sentencias C-400-2005 y C-1040 de 2005:

C-1151

El Congreso de la República no puede expedir una ley aprobatoria de un tratado Internacional sin anunciar previamente las fechas de la sesiones en los estrictos términos del artículo 160 constitucional. Las formas usadas en los

⁴² El artículo 5° del Reglamento del Congreso establece que “se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política: 1. Toda reunión de congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno”; y 2. “Vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales”. La definición de vicios subsanables e insubsanables constituye un tema de indudable importancia para el procedimiento legislativo y para la relación Corte-Congreso. Sobre el particular véase PALACIO Torres, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo, pp. 309 y ss.

⁴³ AGUILAR, Juan José; MANTILLA, María José; LANCHEROS, Juan Carlos; PULIDO, Fabio. “Síntesis jurisprudenciales.

⁴⁴ Corte constitucional, sentencia C-1142-2008.

anuncios deben dar certeza de las fechas de realización de las sesiones en las que se votará el proyecto de ley.⁴⁵

Cuando no es posible la discusión o votación en la sesión para la cual fue anunciado, se debe realizar en cada una de las sesiones el anuncio para la discusión o votación del respectivo proyecto.⁴⁶

(vi) *Enmiendas*

La posibilidad de modificaciones a los proyectos de ley está limitada a los principios de identidad y consecutividad. Según estos principios, las modificaciones y las adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad material con lo que se ha debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo. En este aspecto es notoria la tendencia del magistrado Sierra Porto a hacer más flexible el trámite legislativo.⁴⁷ Como se verá, en general, las reglas identificadas tienden a ser flexibles en cuanto a este requisito,⁴⁸ a diferencia de las reglas de las sentencias de la tercera Corte:⁴⁹

a) Identidad y consecutividad en la ley del plan. De conformidad con los artículos 341 constitucional y 22 de la Ley 152 de 1994, requieren visto bueno del ministro de Hacienda y Crédito Público las modificaciones introducidas al Plan de Inversiones durante el trámite del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo que tengan el carácter de incrementos a las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental y los nuevos pro-

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-400-2005.

⁴⁶ Corte constitucional, sentencia C-1040-2005.

⁴⁷ AGUILAR, Juan José; MANTILLA, María José; LANCHEROS, Juan Carlos; PULIDO, Fabio. "Síntesis jurisprudenciales".

⁴⁸ Debe precisarse que, en lo que tiene que ver con el principio de unidad de materia (de similar fundamento al de consecutividad e identidad) el magistrado Sierra Porto ha sido bastante más exigente que la mayoría de la Corte, específicamente en cuanto tiene que ver con la ley del Plan Nacional de Desarrollo. En el salvamento de voto de la sentencia C-714 de 2008 manifestó: "En términos generales, coincido con los planteamientos teóricos de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del tema del principio de unidad de materia en la ley del Plan de Desarrollo, los cuales fueron vertidos en la sentencia C-539 de 2008 de la cual fui ponente; las razones de mi disenso se dirigen a la aplicación práctica que se ha dado a estas consideraciones en algunas de las demandas sometidas a estudio de esta corporación, tal como lo manifesté en mis salvamentos de voto a las sentencias C-776 de 2006, C-376 de 2008 y C-377 de 2008, pues considero que el examen que ha hecho la Corte en estos casos no ha sido realmente rígido. En otras palabras, las normas demandadas en esas ocasiones han debido ser declaradas inexequibles pues no tenían claros fines de planificación ni guardaban un vínculo directo e inmediato con los objetivos de la parte general del Plan Nacional de Desarrollo, tal como sucede en el presente caso".

⁴⁹ Véase la regla que sobre el asunto se estableció en la sentencia C-141-2010.

yectos de inversión. Las plenarias de las Cámaras pueden introducir artículos nuevos al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo una vez surtido el primer debate por las comisiones constitucionales permanentes, siempre y cuando se trate de normas de carácter instrumental que guarden relación con las políticas, las metas y los programas contenidos en la Parte General del proyecto originalmente presentado por el Gobierno.⁵⁰ Para que se entienda la introducción de un nuevo proyecto de inversión al Plan de Inversiones debe hacerse referencia específica a la asignación de recursos públicos para el financiamiento del proyecto o aparecer mencionada en los presupuestos plurianuales contenidos en el Plan de Inversiones. Las disposiciones de carácter instrumental no requieren para su introducción durante el trámite legislativo del aval escrito del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.⁵¹

b) Identidad y consecutividad en leyes derogatorias. En el trámite de leyes derogatorias, a diferencia de la doctrina mayoritaria de la Corte, para el magistrado Sierra Porto no se le puede exigir al legislador que desde el inicio del trámite del proyecto tenga presente la totalidad de las normas que deben derogarse expresamente. Por lo tanto, el examen de identidad y consecutividad debe ser, en consecuencia, más flexible. Sólo puede exigírsele al Congreso que sólo al final del trámite es cuando se puede precisar y definir el contenido exacto de las normas que deben ser derogadas.⁵²

c) Identidad y consecutividad en proyectos de acto legislativo. El Congreso puede incluir un texto nuevo durante la segunda vuelta en el trámite legislativo de un proyecto de acto legislativo, siempre y cuando respete los postulados mínimos del principio de identidad y consecutividad, es decir, cuando la disposición incluida tenga el mismo sentido y guarde conexidad directa con lo inicialmente debatido, discutido y votado en la primera vuelta.⁵³

d) Enmiendas y comisión accidental de conciliación. Una comisión accidental puede aprobar una norma de reforma constitucional aun cuando en la primera vuelta haya sido negada, sin que ello implique el desconocimiento de la regla general que dice que lo que no fue aprobado inicialmente no puede ser sometido a discusión en el segundo debate, porque, no es lo mismo negar que no aprobar, ya que el primero se entiende que no puede ser discutido, y el segundo que puede ser sometido nuevamente a discusión para su aprobación.⁵⁴

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-539-2008.

⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-539-2008.

⁵² AV C-214-2007, AV C-706 de 2005.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-11040-2005.

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-277-2007.

(vii) *Mensaje de urgencia*

El presidente de la República puede solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley. La respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo en un plazo de treinta días. Cuando al proyecto se le dé el trámite de urgencia el primer debate deberá realizarse en comisiones conjuntas.⁵⁵ En este asunto nuevamente se observa una flexibilización del trámite al desligar la solicitud de urgencia de la constitucionalidad del trámite del proyecto.⁵⁶

El desconocimiento del mensaje de urgencia e insistencia de un proyecto de ley no tiene la vocación de afectar el trámite de otros proyectos distintos, pues cada procedimiento legislativo es autónomo e independiente, y por lo mismo no pueden comunicarse entre ellos las irregularidades que se presenten en su desarrollo.⁵⁷

V. La ponencia

La ponencia se ha definido como el congresista o congresistas encargados de presentar un informe que se constituye en punto esencial alrededor del cual giran los debates legislativos, además de prohibirse los debates sin que haya sido presentado previamente el informe de ponencia⁵⁸. En la regla establecida en la sentencia C-1040-2005 se observa una flexibilización en la designación de la ponencia, toda vez que se definió como irrelevante el origen político del o los ponentes:

El Congreso de la República puede designar ponentes que pertenezcan a partidos simpatizantes del Gobierno nacional al tramitar un proyecto de acto legislativo de iniciativa del Gobierno que consagra la reelección presidencial, porque: 1) La elaboración de la ponencia corresponde a un trabajo eminentemente técnico u operativo y no político, en el que con fundamento en razones históricas, económicas, científicas y jurídicas se analiza con rigor una determinada propuesta normativa. Su propósito es presentar de forma

⁵⁵ Artículo 163 de la Constitución Política.

⁵⁶ La estrategia de desligar asuntos accesorios del proyecto de ley puede verse también en la sentencia C-1040 de 2005, en la cual se estableció que la interposición del recurso de apelación no interrumpe el trámite de otros proyectos de ley o de actos legislativos. En la misma providencia se estableció que los presidentes de las Cámaras pueden tomar medidas tendientes a perfeccionar el trámite legislativo (por ejemplo, declarar la invalidez de lo actuado) aun cuando no tengan facultades expresas para ello (C-1040-2005).

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

⁵⁸ PALACIO Torres, Alfonso. Concepto y control del procedimiento legislativo, p. 173.

analítica los temas propuestos en un proyecto de ley o de reforma constitucional y no simplemente manifestar o exponer la posición personal del congresista encargado de su elaboración. Por ello, el trabajo que se adelanta en las comisiones a partir de la presentación del informe de ponencia, es el propio de una instancia técnica donde no se proyectan con toda su amplitud los principios de pluralismo y participación como elementos fundantes del principio democrático, pues el auténtico debate constitucional, con la intervención de todas las fuerzas políticas de la Nación, se produce dentro de las plenarias. 2) El artículo 150 de la Ley 5 de 1992 no le impone limitaciones al presidente de cada corporación legislativa para designar a los ponentes de los proyectos de ley o de reforma constitucional, ya que se trata de un simple acto de trámite que no implica la afectación del debate parlamentario. 3) La existencia de una ponencia favorable o desfavorable a las disposiciones del proyecto no excluye la necesidad de adelantar su debate y de votar su articulado, pues dichos momentos procesales deben surtirse, conforme lo ordena la Constitución y el Reglamento, ante las comisiones o plenarias respectivas. 4) La ausencia en el informe de ponencia de las razones u observaciones por las cuales un *ponente disidente* se aparta de lo considerado por la mayoría, no implica la existencia de un vicio en el trámite legislativo, pues de acuerdo con la Constitución y el Reglamento, a través del citado informe no se expresa la voluntad de la mayoría ni la oposición de la minoría, y menos aún se decide acerca de la aprobación o negación de un proyecto. 5) La afinidad política de los congresistas que se nombren como ponentes no desconoce *per se* el pluralismo democrático, pues no resulta comprobable por el simple hecho de haber votado afirmativamente el proyecto de reelección presidencial, pues la eventual coincidencia política no hace que dichos congresistas pierdan su individualidad y que, por lo mismo, se consideren miembros de una única agrupación política, pues en todo caso pueden pertenecer a distintos partidos o movimientos.⁵⁹

No existe violación al trámite legislativo si al momento de abrirse el debate del informe de ponencia ninguno de los congresistas opina sobre el mismo.⁶⁰

Publicidad del trámite legislativo

El principio de publicidad cumple un papel multifacético en el procedimiento legislativo. Por una parte, se exige la publicidad en los debates (tanto de comisio-

⁵⁹ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

⁶⁰ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

nes como de plenarias); asimismo, se utiliza el principio de publicidad para exigir obligaciones tendientes a depurar la deliberación del trámite legislativo (i. e., exigir que todos los congresistas conozcan los informes de ponencia previo a los debates). Por último, la publicidad se exige también de la ley mediante el requisito de promulgación.⁶¹ En esta materia es llamativa la tendencia a no exigir una publicidad robusta en los debates y de esta manera flexibilizar el procedimiento legislativo:

Publicidad/pluralismo. La falta de transmisión por televisión de alguno de los debates, no hace que se vulnere el trámite legislativo.⁶²

Publicidad/audiencia pública. El presidente de la mesa directiva de la Comisión Primera puede convocar a una audiencia pública cuando ya se ha presentado el informe de ponencia, sin que ello signifique un desconocimiento al principio de participación ciudadana.⁶³

Síntesis de reglas después de los cambios ocurridos en 2009

En el periodo transcurrido desde el 1º de marzo de 2009 hasta la fecha de la sentencia C-141-2010 (26 de febrero de 2010) se profirieron cuatro sentencias. Si bien no es un número alto de providencias, y sólo se declaró inexecutable uno de los trámites legislativos estudiados, se denota un giro hacia la rigidez del procedimiento legislativo y la implementación de reglas que fortalecen el poder de la Corte en el control de tal procedimiento (ver reglas de las sentencias C-321-2009 y C-859-2009). Once reglas jurisprudenciales de trámite legislativo. Debe prestarse especial atención a las diferencias de rigidez entre las reglas del trámite legislativo identificadas en la sentencia C-141-2010, que declaró inexecutable el trámite legislativo de la Ley 1354 de 2009 (convocatoria de referendo para la reelección presidencial) y las identificadas en las sentencias C-1040, C-1041 y C-1043 de 2005, que declararon executable el acto legislativo 2 de 2004, que estableció la reelección presidencial.

(i) Iniciativa

En esta materia se observa con claridad cómo existe un giro hacia la creación de reglas procedimentales rígidas y a vincular la constitucionalidad del procedimiento

⁶¹ De esta manera, por ejemplo, en las sentencias estudiadas se encontró que el Congreso de la República no puede establecer que la vigencia de una ley será desde el momento de su sanción, toda vez que la fecha de la sanción debe ser posterior a la promulgación (C-932-2006).

⁶² Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

⁶³ Corte Constitucional, sentencia C-1040-2005.

legislativo con asuntos accesorios, a diferencia de las sentencias pertenecientes a la segunda Corte. En todo caso, en lo relativo con el aval gubernamental y la reserva de iniciativa gubernamental, se reitera la rigidez en las reglas:

- a) Iniciativa popular en leyes que convocan a referendo para reformar la Constitución. La unidad de gestión y administrativa entre el comité de promotores de la iniciativa y una asociación privada desconoce la transparencia que debe existir en el proceso de financiación de la campaña de recolección de apoyos ciudadanos (C-141-2010). El comité de promotores no puede servirse de una asociación particular, que siempre controló, para adelantar labores de financiación para la recolección de apoyos ciudadanos (C-141-2010).
- b) En la promoción de una iniciativa ciudadana para tramitar una ley que convoca a referendo no se puede i) recibir aportes individuales superiores a los permitidos, y ii) recibir aporte de organizaciones no facultades expresamente para ello por el legislador estatutario.
- c) Iniciativa gubernamental. Aval gubernamental. En una ley que ordena gasto u otorga beneficios económicos se requiere que el Ministerio de Hacienda conceptúe acerca de la compatibilidad del proyecto de ley que se tramitaba con el marco fiscal de mediano plazo, aunque no es necesario que lo haga mediante informe escrito, pues puede hacerlo mediante una exposición oral durante el trámite. En todo caso, la falta de presentación del informe no supone un vicio de entidad suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la ley, siempre que se cumpla con el cometido de informar durante el trámite del proyecto sobre la consistencia del costo fiscal del mismo, sus fuentes de financiamiento y su compatibilidad con el marco fiscal a mediano plazo. (C-373-2009).

(ii) *Objeciones presidenciales*

En esta materia se observa que el magistrado Sierra Porto sigue los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional. En todo caso, las reglas de procedimiento para tramitar objeciones presidenciales tienden a ser flexibles, salvo las relacionadas con la obligatoriedad de la sentencia de la Corte que declara parcialmente fundadas las objeciones:

- a) En la aprobación del informe de objeciones presidenciales deben respetarse las reglas de procedimiento tales como quórum y anuncio previo (C-321-2009).
- b) Concepto del ministro del ramo. Una vez la Corte declara parcialmente inexecutable un proyecto de ley objetado, previo a la votación del informe para

rehacer e integrar el texto, debe escucharse el concepto del ministro del ramo (artículo 167). Sin embargo, el vicio puede ser subsanado si una vez detectado el Congreso procede a repetir lo actuado, es decir, rendir el informe, anunciar la votación y llevar a cabo la actuación tal como fue anunciada (C-856-2009).

c) Efectos de la sentencia de la Corte Constitucional que declara parcialmente exequible el proyecto objetado. En el contexto del trámite constitucional de las objeciones presidenciales, se tiene que la labor del Congreso, una vez la Corte ha declarado inexecutable parcialmente un proyecto de ley, consiste en i) suprimir del texto de la ley los segmentos normativos declarados inexecutable por la Corte; ii) agregar o suprimir aquellas expresiones que resulten estrictamente necesarias para acordarle un sentido racional al proyecto de ley, visto en su conjunto; iii) modificar la numeración y los títulos, de ser necesario; y iv) realizar los ajustes gramaticales y sintácticos pertinentes (C-856-2009).

Además, la labor del Congreso no sólo debe estar orientada por los principios de la técnica legislativa, sino que no pueden sobrepasar la *ratio decidendi* del fallo de control de constitucionalidad. Lo anterior significa que le está vedado al Congreso modificar aquellos artículos del proyecto de ley que no guarden una relación estrecha, de conexidad material, con los fundamentos constitucionales que le sirvieron a la Corte para declarar inexecutable una o varias disposiciones de aquél (C-856-2009).

(iii) Régimen de bancadas

De conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política, los congresistas deben actuar de conformidad con un régimen de bancadas (artículo 108 de la Constitución Política). En todo caso, no significa que se haya eliminado la actuación individual, pues dentro de éstas los partidos políticos deberán regular las actuaciones individuales y las sanciones al desobedecimiento de las directrices planteadas por la bancada, sin que ello signifique un vicio en el procedimiento legislativo.⁶⁴ En este punto, es interesante observar que la regla establecida en la sentencia C-141-2010 se aparta de la establecida por la propia Corte en decisiones precedentes. En efecto, en la sentencia C-036-2007⁶⁵ la Corte estableció que, si

⁶⁴ AGUILAR, Juan José; MANTILLA, María José; LANCHEROS, Juan Carlos; PULIDO, Fabio. "Síntesis jurisprudenciales.

⁶⁵ En la sentencia C-036-2007 se revisó la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 974 de 2005 mediante la cual se reglamentó el régimen de bancadas- que estableció algunas circunstancias en las cuales los congresistas podrían actuar de forma individual. En esta sentencia la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de dicha norma al considerar que la decisión de dejar en libertad a los congresistas debe ser una decisión

bien los congresistas deben actuar de conformidad con un régimen de bancadas, no significa que se haya eliminado la actuación individual y las sanciones al desobedecimiento de las directrices plantadas por la bancada, sin que ello signifique un vicio en el procedimiento legislativo.

Bancadas y disciplina partidista. Los miembros de un partido político votaron en contra de las directivas internas suscritas y aprobadas por ellos, por lo que se violó el artículo 108 de la Constitución Política. Además, el cambio de partido, como parte de una cadena de vicios e irregularidades, genera la invalidez de los votos proferidos en violación de los artículos 103 y 108 de la Constitución Política (C-141-2010).

En la sentencia C-141-2010 se juzgó la constitucionalidad del siguiente caso: cinco congresistas de Cambio Radical desobedecieron una directriz de su bancada. En aplicación del régimen disciplinario, el Consejo de Control Ético del partido decidió suspender el derecho al voto del congresista. Para evitar la sanción disciplinaria los congresistas renunciaron al partido y se cambiaron al Partido de la U haciendo uso de la facultad del párrafo transitorio del art. 1º del Acto Legislativo 01 de 2009. Para la Corte, la actuación de los congresistas violó el artículo 108 de la CP. El problema, entonces, radicó en establecer las consecuencias de la violación del artículo 108 (régimen de bancadas) en la constitucionalidad del trámite de la ley, toda vez que los congresistas votaron el informe de conciliación en la plenaria de la Cámara de Representantes. La Corte consideró que los hechos descritos viciaron la constitucionalidad del trámite de la ley porque

1. La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, al haber sido advertida de la sanción impuesta por el Consejo de Control Ético del Partido Cambio Radical, no podía permitir que los congresistas afectados por la misma participaran en la votación.
2. Cuando la nulidad de los votos de determinados congresistas afecta el número de apoyos mínimo exigido para alcanzar la mayoría prevista por las disposiciones constitucionales para la aprobación de un determinado acto, se genera un vicio de procedimiento insubsanable.

de bancada en la cual no se puede inmiscuir la ley. En cuanto a las consecuencias en el trámite legislativo de la violación del régimen de bancadas sostuvo que el hecho de que unos congresistas actúen en rebeldía de las directrices de su partido, trae como consecuencia sanciones disciplinarias, pero no por ello se vicia el procedimiento legislativo.

(iv) *Enmiendas y publicidad*

A diferencia de las reglas establecidas en la segunda Corte, en la regla sobre los principios de publicidad, identidad y consecutividad el magistrado Sierra Porto adhiere a un examen mucho más riguroso de aquéllos:

- a) Consecutividad. En un proyecto de ley (respaldado por la iniciativa ciudadana apoyada por el 14,59% del censo electoral) para convocar a un referendo de reforma constitucional, se estableció la posibilidad de la reelección pro período interpuesto. En tercer debate se modificó el proyecto para proponer al pueblo la reelección inmediata. El Congreso no puede realizar esta modificación porque: i) el Congreso está privado de iniciativa legislativa en materia de referendos constitucionales, por lo que con la modificación excedió las limitaciones que impone el principio de democracia deliberativa; ii) se introdujo un cambio sustancial al proyecto; (iii) como consecuencia de lo anterior, no era posible someter el desacuerdo entre los textos a una comisión accidental de conciliación. Además, cuando se trata de leyes de convocatoria a un referendo constitucional de iniciativa popular, la posibilidad de introducir modificaciones por parte del Congreso de la República se encuentra limitada en virtud de la protección que debe garantizarse al principio de democracia participativa y al derecho fundamental de participación política (C-1041-2010).
- b) Publicidad. Las plenarias pueden reunirse en sesiones extraordinarias sólo hasta cuando se haya publicado en el *Diario Oficial* el decreto mediante el cual se convoca a dichas sesiones (C-141-2010).

Conclusión y recomendación

Con el estudio de la jurisprudencia del magistrado Humberto Sierra Porto quedó demostrado que los cambios en la conformación de la Corte inciden en el desarrollo de la práctica constitucional colombiana. En efecto, existe relación entre los cambios ocurridos en la conformación de la Corte a partir de enero de 2009 y los cambios en las opiniones del magistrado estudiado, encontrándose un giro hacia la rigidez de las reglas jurisprudenciales de procedimiento legislativo. En todo caso, no debe entenderse que exista una relación causa-efecto entre tales variables (cambios de magistrados y modificación de reglas jurisprudenciales). En este sentido, para entender a fondo los cambios en la práctica judicial de la Corte deben estudiarse otras variables que inciden en la decisión judicial, más aún cuando los problemas que resolvieron las sentencias

estudiadas tienen indudables consecuencias políticas. No es menor el dato que el cambio más radical en torno a la rigidez de las reglas de procedimiento legislativo se contraste al compararse las sentencias C-1040 y C-1043 de 2005 con la sentencia C-141 de 2010, las cuales resolvieron, en su momento, la posibilidad de la reelección presidencial.

Referencias

- AGUILAR, Juan José; MANTILLA, María José; LANCHEROS, Juan Carlos; PULIDO, Fabio. “Síntesis jurisprudenciales”, en *Manuales legislativos: síntesis jurisprudenciales*. Bogotá: Avance Jurídico/PNUD/IDEA, 2009.
- BAUM, Lawrence. *La Suprema Corte: función y comportamiento en la sociedad norteamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor latinoamericano, 1994.
- CEPEDA, Manuel José. *Derecho constitucional jurisprudencial*. Bogotá: Legis, 2001.
- KAPISZEWSKI, Diana. “La Corte Suprema y la política constitucional en la Argentina pos Menem”, en *Revista jurídica de la Universidad de Palermo*, 7(1): 5-46, 2006.
- MEINKE, Scott; SCOTT, Kevin. “Collegial Influence and Judicial Voting Change: The Effect of Membership Change on U.S. Supreme Court Justices”, en *Law & Society Review*, 41(4): 909-938, 2007.
- LANCHEROS, Juan Carlos. “Presentación y metodología”, en *Manuales legislativos: síntesis jurisprudenciales*. Bogotá: Avance jurídico/PNUD/IDEA, 2009.
- Palacio Torres, Alfonso. *Concepto y control del procedimiento legislativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- PULIDO, Fabio. “Elementos relevantes para el análisis de las sentencias de la Corte Constitucional”, en *Novum Jus*, 2(1): 125-152, 2008.
- QUINTERO, Diana. “Cinco preguntas a Robert Alexy”, en *Precedente ICESI*, pp. 89-93, 2003.
- Shapiro, David. “The role of precedent in constitutional adjudication: an introspection”. En *Texas Law Review*, 86 (5), 929-956. 2008.
- SEGAL, Jeffrey; SPAETH, Harold J. *The Supreme Court and the attitudinal model revisited*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- STONE, Julius. *Precedent and law. Dynamics of common law growth*. Sydney: Butterworth, 1985.
- SHAPIRO, David. “The role of precedent in constitutional adjudication: an introspection”, en *Texas Law Review*, 86(5): 929-956, 2008.
- UPRIMNY, Rodrigo. Las transformaciones de la Administración de Justicia en Colombia, pp. 261-315. En Sousa Santos, B. y García Villegas, M. (edits.), *El caleidoscopio de justicias en Colombia*. Bogotá: Siglo del Hombre, pp. 85-150, 2001.
- ZULETA, Enrique. *Interpretación de la ley - Casos y materiales para su estudio*. Buenos Aires: La Ley, 2005.