

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-757 de 2008

Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil ocho (2008)

Referencia: Expediente D-7154 Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2007

Demandante:

Libardo Alberto Verjel de Filippis

Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El cuatro de diciembre de 2007, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Libardo Alberto Verjel de Filippis presentó demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo 01 de 2007.

Mediante Auto del ocho de febrero de 2008, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda radicada bajo el número D-7154, fijar en lista la norma acusada por el término de diez días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla, y dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. En el Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana, Nacional y Andes, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender las disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del Acto Legislativo 01 de 2007, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 46.672 del 27 de junio de 2007.

*"ACTO LEGISLATIVO 1 DE 2007
Diario Oficial No. 46.672 de 27 de junio de 2007*

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de

Colombia.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Citar y requerir a los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Ministros, Superintendentes o Directores de Departamentos Administrativos no concurran, sin excusa aceptada por la respectiva cámara, esta podrá proponer moción de censura. Los Ministros, Superintendentes o Directores Administrativos deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la respectiva cámara. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

ARTÍCULO 2o. El numeral <sic> 9 del artículo 135 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo. Pronunciada una Cámara sobre la moción de censura su decisión inhibe a la otra para pronunciarse sobre la misma.

ARTÍCULO 3o. El artículo 299 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada departamento habrá una corporación político-administrativa de elección popular que se denominará asamblea departamental, la cual estará integrada por no menos de 11 miembros ni más de 31. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio, y podrá ejercer control político sobre la administración departamental.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de cuatro años y tendrá la calidad de servidores públicos.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fijen la ley.

ARTÍCULO 4o. Adiciónese al artículo 300 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales:

Citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Gobernador para que concurran a las sesiones de la asamblea. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios del Despacho del Gobernador no concurran, sin excusa aceptada por la asamblea, esta podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión de la asamblea. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Proponer moción de censura respecto de los Secretarios de Despacho del Gobernador por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones de la asamblea. La moción de censura deberá ser propuesta por la tercera parte de los miembros que componen la asamblea. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 5o. El artículo 312 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal.

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones.

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

ARTÍCULO 6o. Adiciónese al artículo 313 de la Constitución Política de Colombia con estos numerales.

En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.

Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.

Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

ARTÍCULO 7o. El presente acto legislativo empezará a regir el 1o de enero del año 2008".

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del Acto Legislativo 01 de 2007 en razón de que el informe de conciliación solamente fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes sin que hubiera sido anunciado, discutido ni aprobado por la Plenaria del Senado de la República, vicio de procedimiento que vulnera el artículo 161 de la Carta Política y que no se subsana por el hecho de que, con posterioridad, se hubiera aprobado por la Plenaria del Senado de la República un informe de corrección del acta de conciliación referida.

Subsidiariamente, el actor solicita a esta Corporación que declare la inexecutable del artículo 2 del Acto Legislativo censurado, por cuanto la modificación introducida a la institución de la moción de censura no constituyó una reforma constitucional sino una sustitución de la Constitución Política, con lo que se violaron los postulados fijados por la Corte Constitucional.

En lo que guarda relación con el cargo por vicios de forma en el trámite legislativo de aprobación del Acto Legislativo 01 de 2007, el demandante dio cuenta de dicho proceso, destacando que en la segunda vuelta y como quiera que existía discordancia entre los textos aprobados por las diferentes cámaras legislativas se designó una comisión conciliadora que presentó el informe correspondiente el 29 de mayo de 2007, publicado en las Gacetas del Congreso Números 222 y 223 de 2007, el cual únicamente fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 6 de junio de 2006, sin ser estudiado ni aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

Con posterioridad, esto es, el 7 de junio de 2007 la Comisión Conciliadora presentó un informe de corrección del acta de conciliación original, el cual fue publicado en las Gacetas del Congreso Números 258 y 261 de 2007, siendo aprobado por las Plenarias de las dos Cámaras Legislativas el 13 de junio de la misma anualidad.

El demandante establece que de acuerdo con el artículo 161 constitucional, en caso de que exista discrepancia entre los textos aprobados por las plenarias de las cámaras legislativas deberá conformarse una comisión accidental que, conforme a los principios de eficiencia y racionalidad, suple funcionalmente a la comisión permanente constitucional para producir un texto que supere las discrepancias, el cual deberá ser discutido y aprobado en las Plenarias de Cámara y Senado, para dar cumplimiento a los requisitos establecidos en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992.

Como quiera que el Senado de la República no anunció ni aprobó el acta de conciliación presentado por la Comisión Conciliadora el 29 de mayo de 2007, el actor considera que la posterior aprobación del informe de corrección de dicha acta constituye un vicio insubsanable en el trámite legislativo de la reforma constitucional, porque mal podría la comisión accidental solicitar a la Plenaria del Senado la aprobación del informe de corrección de un acta conciliatoria cuando ésta última nunca fue anunciada ni aprobada por dicha cámara legislativa.

El demandante apoya su cargo, igualmente, en (i) la jurisprudencia constitucional sobre la

necesidad de que el anuncio para votación preceda a la sesión en que efectivamente va a ocurrir el debate y aprobación de un acto determinado, (ii) el contenido semántico de la palabra corrección que implica indefectiblemente el conocimiento previo de aquello que se modifica, (iii) la afectación que la falta de anuncio y aprobación del acta de conciliación supone de la validez del posterior acto de aprobación del informe de corrección aludido, conforme al principio de consecutividad, y (iv) el desconocimiento de las garantías democráticas que implica la omisión en la publicación, anuncio y debate del informe de conciliación.

Respecto del cargo por desbordamiento del poder de reforma del Congreso, el demandante señala que de acuerdo con el artículo 374 Superior, dicha Corporación tiene la facultad de reformar la Carta Política en desarrollo de la cual ejerce un poder constituyente limitado que no tiene el alcance de sustituir la Constitución, como quiera que ello corresponde exclusivamente al constituyente primario.

En la misma dirección el actor afirma, basado en jurisprudencia constitucional, que la expedición de una nueva Carta Política puede ocurrir vía promulgación de un nuevo cuerpo normativo en su integridad o vía derogatoria de aspectos consustanciales a ella. Alrededor de este último escenario la Corte Constitucional ha establecido que una sustitución de la Carta Política se presenta cuando por la vía de la reforma constitucional se produce un cambio de tal manera significativo que no pueda sostenerse la identidad de la Constitución, lo cual puede determinarse por dos criterios orientadores que consisten en examinar (i) si se presentó una vulneración o desconocimiento del bloque de constitucionalidad o (ii) si se derogaron principios y valores en los que se funda la Carta Política.

Conforme a lo anterior, el actor sostiene que con la expedición del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2007 el Congreso de la República sustituyó integralmente la Constitución al desconocer la organización del Estado creada por el constituyente primario, en la medida en que con tal reforma se rompe el equilibrio que debe existir entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa, con lo que se quebranta uno de los principios fundamentales que orientan filosóficamente la estructura del Estado de Derecho, cual es el de separación de poderes. En efecto, al otorgar la facultad a una sola de las Cámaras Legislativas de proponer y aprobar la moción de censura con un quórum inferior al establecido por el Constituyente de 1991 y con exclusión de la otra cámara para pronunciarse sobre la misma, el Congreso destruyó la estructura de la Constitución.

En consideración del demandante, son dos los principios fundamentales de la Constitución Política que el Congreso de la República, al extralimitar su poder de reforma, sustituyó mediante la adopción del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2007, cuales son, (i) el principio de separación de poderes y (ii) el del equilibrio que debe prevalecer entre las dos cámaras legislativas como fundamento del bicameralismo.

En cuanto al principio de separación de poderes, el actor refiere que éste se encuentra consagrado en el artículo 113 constitucional que establece que los diferentes órganos del Estado colombiano tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines. Igualmente el demandante sostiene que dicho principio es consustancial a la democracia, en la medida en que impide la concentración del poder en una sola autoridad, al tiempo que asegura la libertad y la seguridad de los habitantes del territorio nacional.

Concretamente, el actor considera que el artículo censurado desconoce el principio de separación de poderes por cuanto, de una parte, desborda los poderes del órgano legislativo cuando cumple la función de control político, lo que tiene el alcance de afectar el nombramiento de ministros del Despacho por parte del Presidente de la República y, de otra, rompe el equilibrio que debe existir entre las dos cámaras legislativas, al impedir que aquélla que no propuso ni aprobó la moción de censura se pronuncie sobre la misma, vulnerando de, esta forma el principio de colaboración armónica entre corporaciones y el fundamento del bicameralismo.

En relación con el principio del equilibrio que debe existir entre las dos cámaras legislativas, como

fundamento del bicameralismo, el demandante, tras ilustrar brevemente la historia y concepto de la institución de la moción de censura, refiere su trámite en el Congreso de la República destacando que ésta deberá ser presentada a las Plenarias de las Cámaras Legislativas, su discusión se realizará en el Congreso en Pleno y su aprobación requerirá del voto de la mayoría absoluta de los parlamentarios, requisitos procedimentales que propenden por la preservación de la institucionalidad y gobernabilidad del poder ejecutivo.

Conforme a lo anterior, el actor considera que el artículo 2 del Acto Legislativo demandado sustituye la Carta Política al contrariar el querer, el espíritu y los fundamentos en los cuales se apoyaron los Constituyentes de 1991 para la adopción de la figura de la moción de censura. Efectivamente, librar la suerte de esta institución a la voluntad de los miembros de una sola de las cámaras legislativas desconoce los logros de la Asamblea Nacional Constituyente en el sentido de armonizar las diferentes vertientes de pensamiento para adoptar una decisión equilibrada y equitativa que permitiera un control político efectivo sin que éste comportara presiones indebidas sobre el Gobierno Nacional.

En el mismo sentido, el demandante destaca que la implementación del sistema legislativo bicameral en Colombia, de acuerdo con las Gacetas Constitucionales, atiende tanto a la conveniencia de equilibrar los poderes en el seno del Congreso, como a contar con una cámara de reflexión que evite que se transformen en leyes iniciativas precipitadas y poco meditadas.

De igual forma, el actor destaca que el sistema bicameral colombiano, en relación con la facultad legislativa y la forma de control político, no presenta diferencias sustanciales en las funciones legislativas que realiza cada una de las cámaras, por lo que la modificación introducida en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2007 rompe con los fundamentos que sirvieron de base para la adopción del modelo bicameral en la Asamblea Constituyente de 1991 y conduce necesariamente a la implementación en Colombia de un régimen parlamentario, en atención a que a un Presidente le será imposible gobernar con un Congreso adverso, de suerte que parte del poder del Ejecutivo se desplaza hacia el Legislativo, alterándose así el principio de división de poderes, pilar del régimen democrático.

El demandante concluye que la reforma constitucional objeto de censura al permitir que una sola cámara legislativa pueda proponer, debatir y aprobar la moción de censura con la mitad más uno de sus integrantes, impidiendo que la otra se pronuncie sobre la materia, sustituye la Constitución Política como quiera que altera el equilibrio que debe existir entre el poder ejecutivo y el legislativo, desconoce el principio de separación de poderes, impide la operancia del sistema de pesos y contrapesos, y resquebraja la independencia de los órganos constitucionales.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

El 7 de mayo de 2008, el Ministro del Interior y de Justicia intervino en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declarara la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 01 de 2007 por las razones que a continuación se sintetizan.

En primer lugar, el interviniente sostiene que conforme a la jurisprudencia de esta Corporación el Congreso de la República goza de la facultad de reformar la Carta Política, mas no de sustituirla total o parcialmente y que para determinar si existe tal sustitución es necesario determinar los principios y valores fundamentales que identifican la Constitución y cuyo cambio alteraría la esencia misma del régimen constitucional.

Conforme a lo anterior, el Ministro del Interior y de Justicia señala que la reforma de la moción de censura altera el principio del bicameralismo, el cual constituye un elemento definitorio de nuestro sistema político según constata a la luz de la historia legislativa plasmada en las Gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente. Paralelamente, el interviniente refiere las funciones comunes

que desarrollan las cámaras legislativas e indica que sólo excepcionalmente la Carta Política define casos en los que la Cámara de Representantes y el Senado de la República actúan independientemente, sin que este fuera el caso de la moción de censura cuya discusión y debate debe realizarse por el Congreso en Pleno según fue concluido por el Constituyente de 1991 tras amplios debates sobre la materia.

Expresa que la manera como fue configurada la moción de censura en la Constitución de 1991 encuadra perfectamente en la concepción de la estructura bicameral del Congreso como factor de moderación y destaca cómo en la Asamblea Nacional Constituyente, en el informe de ponencia sobre Congreso Bicameral, se puso de presente que "[e]sa vocación a la temperancia como efecto natural del bicameralismo se despliega en todas las actividades y funciones del órgano, particularmente en el ejercicio ponderado de su función como autor de las leyes y en su proyección frente al Ejecutivo en el desenvolvimiento de su actividad de control." 1 (Subraya el Ministerio)

Agrega que en ese mismo informe se puntualizó que *"... la estructura bicameral es casi inseparable del régimen presidencial auténtico, aún del establecido en Estados unitarios, por, razón que igualmente expone Biscaretti: `Además, subdividiendo el poder legislativo en dos asambleas distintas se impide que asuma un papel demasiado preponderante y facilita la solución de los contrastes eventuales con el Ejecutivo (llamada Cámara de contrapeso)'* (ibídem, página 311) ²

Con base en el mismo informe, agrega el interviniente que la atribución de la función de control político al Congreso, hacía, en opinión de los constituyentes, más apremiante la estructura bicameral, porque *"[u]n Congreso que adquiere esa responsabilidad precisa mecanismos que lo conduzcan al equilibrio y a la ponderación en el ejercicio de todas sus atribuciones."* ³

Después de presentar cuales fueron los elementos característicos del

1. Asamblea Nacional Constituyente. Informe de Ponencia sobre Congreso Bicameral. Constituyentes Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas y Antonio Galán Sarmiento. Gaceta Constitucional No. 54 del 17 de abril de 1991, pp. 10 y 11

2 Ibid.

3 Ibid.

bicameralismo que, de acuerdo con el referido informe de ponencia, hacían necesaria su adopción, el Ministerio se refiere a la ponencia sobre la moción de censura en la Constituyente, para destacar que allí se consideró necesario rodear de certeza y de garantías jurídicas a este instrumento de control, para *"... que no se convierta en licencia de abusos y motivo de desorden político"* ⁴

De esta manera, concluye el interviniente, *"para el Constituyente el bicameralismo es un elemento esencial de la definición de la estructura del estado colombiano que debe aplicarse a la moción de censura."* De esta manera, prosigue, al permitir que la moción de censura se ejerza por una sola de las cámaras, se sustituye uno de los principios fundamentales de nuestra organización política.

Por otra parte, el interviniente señala que la moción de censura se diseñó como un mecanismo de control político, de manera que la base de la existencia de la posibilidad de censura es la existencia de responsabilidad política en la persona frente a la cual se realiza. De esta forma, resulta ajeno a dicha institución que se establezca el mecanismo de control político sobre funcionarios que en la Constitución Política de 1991 tienen carácter técnico y no político como es el caso de los Directores de Departamentos Administrativos y los Superintendentes.

Por tanto, al incluir a los Directores de Departamentos Administrativos y a los Superintendentes como sujetos pasivos del control político por parte del Congreso de la República a través de la figura de la moción de censura, el Acto Legislativo reprochado constitucionalmente sustituyó la Carta Política, por cuanto modificó la concepción que de dicha figura tuvo el Constituyente de 1991, sometiendo a control político a funcionarios que no tienen responsabilidad política y que,

incluso, no hacen parte del Gobierno Nacional como los Superintendentes.

Con base en las anteriores consideraciones, el interviniente considera que para resolver el caso sobre sustitución parcial de la Constitución, la Corte debe integrar la unidad normativa del artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2007, con el artículo 2° demandado, por cuanto en esos dos artículos se encuentran presentes los contenidos que dan lugar a una sustitución parcial de la Constitución.

2. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de la referencia y señaló que el cargo por violación del artículo 161 de la Constitución Política no está llamado a prosperar porque si

⁴ Asamblea Nacional Constituyente. Informe de Ponencia para primer debate en Plenaria "Función del Control Político del Congreso". Constituyente Alfonso Palacio Rudas. Gaceta Constitucional No. 65 del 2 de mayo de 1991, p. 2.

bien el primer informe de conciliación no fue aprobado por la Plenaria del Senado, ello resulta irrelevante, como quiera que no trascendió a la vida jurídico-normativa en la medida en que fue reemplazado por un segundo informe el cual fue aprobado debidamente por las plenarios de las dos corporaciones, cumpliendo a cabalidad con las previsiones del artículo referido.

Respecto del cargo formulado contra el artículo segundo del Acto Legislativo 01 de 2007, el interviniente precisó que la institución de la moción de censura no es una de aquéllas a través de las cuales el constituyente haya definido principios y valores del ordenamiento constitucional, por lo que el constituyente derivado tiene una libertad de configuración ilimitada sobre la misma, lo que comporta incluso la facultad de suprimirla sin que con ello se afecte la identidad de la Constitución Política. En el mismo sentido, señala que la atribución del trámite de moción de censura a una de las cámaras legislativas no desconoce la estructura bicameral del Congreso, ya que bien puede la Constitución establecer funciones separadas y distintas a las dos Corporaciones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante Concepto No. 4522 del 3 de abril de 2008 el Procurador General de la Nación rindió concepto en relación con la demanda de la referencia, previa (i) aclaración de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en atención a que fue presentada dentro del término procesal constitucional, que es de un año contado a partir de la promulgación del acto legislativo, y (ii) referencia del proceso exigido constitucionalmente para la adopción de reformas constitucionales a través de actos legislativos.

En relación con el cargo por el presunto vicio de procedimiento en el trámite de anuncio, discusión y aprobación del informe de conciliación en la Plenaria del Senado de la República, el Ministerio Público comprueba a la luz de las Gacetas del Congreso que tanto el informe de conciliación como la corrección del mismo fueron anunciados para votación, discutidos y votados conforme a los requisitos constitucionales y legales, por lo que no se configura el vicio de forma endilgado por el actor.

En efecto, el Procurador señala que en la sesión plenaria del Senado de la República del 30 de mayo de 2007 se anunció para discusión y aprobación el informe de conciliación del Proyecto de Acto Legislativo 08 de 2006 Senado y 176 de 2006 Cámara, según consta en la Gaceta del Congreso No. 323 del 16 de julio de 2007. En la sesión plenaria del Senado de la República del 5 de junio de 2007 se aprobó el informe de conciliación conforme al anuncio previamente referido, según consta en la Gaceta del Congreso No. 324 de 2007.

En relación con la corrección del Acta de Conciliación, el Procurador encontró que éste fue anunciado para debate en la Sesión No. 64 del 7 de junio de 2007, como consta en la Gaceta del Congreso No. 352 de 2007, que la publicación de la aludida corrección tuvo lugar en la Gaceta del

Congreso No. 258 del 8 de junio de 2007 y que su debate y aprobación se efectuó el 12 de junio, según consta en el Acta de Sesión No. 65, publicada en la Gaceta del Congreso No. 414 de 2007.

Respecto de los vicios materiales enunciados por el actor, el Ministerio Público precisa que si bien éste optó por demandar todo el acto legislativo, sus argumentos se concentran en el numeral 9° del artículo 135 de la Constitución Política, por lo que el concepto emitido se limita a analizar la constitucionalidad del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2007 y se solicita a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo el asunto, en lo que guarda relación con los demás artículos del Acto Legislativo censurado, por ausencia de cargos.

El Procurador General de la Nación señala que si bien el demandante procura demostrar que el hecho de que una sola Cámara Legislativa inicie y culmine una sanción política conlleva el desmoronamiento del bicameralismo, no consigue demostrar en qué medida una facultad más dentro de las 7 que ya poseen en forma autónoma cada una de las cámaras, logra obtener tal resultado.

Tras referir (i) las diferencias en cuanto a la circunscripción que opera para la elección de los miembros del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, (ii) la función electoral de las cámaras legislativas en Colombia, (iii) el fundamento histórico de la diferencia de origen en los miembros de las Cámaras Parlamentarias Altas y Bajas y su inconveniencia actual para los Estados de Derecho del Siglo XXI, (iv) el ejercicio del control político por parte del Congreso de la República, y (v) la finalidad y sustento de la figura de la moción de cesura, el Ministerio Público señala que el argumento de que el régimen presidencial se ve amenazado por el hecho de que, como consecuencia de la reforma introducida por la norma demandada, la moción de censura pueda ser adelantada y culminada por una sola de las Cámaras no posee ninguna solidez.

Sobre el particular, el Procurador señala que el bicameralismo no conduce a una necesaria e ineludible simetría, entre las corporaciones que integran el Congreso, de manera que la distribución de competencias entre las mismas resulta flexible según la orientación que cada Estado quiera darle a su órgano legislativo, sin que de ello se deriven las catastróficas consecuencias que le atribuye el accionante. Adicionalmente, indica que la reforma no implica una alteración del equilibrio funcional de las Cámaras Legislativas, como quiera que las mismas pueden iniciar de forma independiente la moción de censura sin intromisión de la otra, siendo este nuevo diseño institucional admisible dentro de un Estado Derecho y conveniente para superar la escasa implementación que ha tenido esta figura en la vigencia de la Constitución Política de 1991.

De otra parte, el Ministerio Público señala que, a diferencia de lo que considera el demandante, la reforma introducida en el Acto Legislativo 01 de 2007 en lugar de desequilibrar las ramas del poder público y concentrar el poder, busca reforzar y viabilizar la implementación de la moción de cesura con lo que se procura mitigar la concentración de poder que se deriva del régimen presidencial, a la vez que garantiza una democracia más transparente, con lo que el cargo formulado por el actor resulta improcedente.

Finalmente el Procurador General de la Nación señala que si bien el legislador no modificó el artículo 141 constitucional, según el cual el Congreso de la República se reunirá en un solo cuerpo, entre otros asuntos, para decidir sobre la moción de censura, ello constituye una antinomia constitucional aparente que se resuelve a favor de lo señalado en el artículo 135 constitucional según la modificación introducida por el Acto Legislativo 01 de 2007, como quiera que fue clara la voluntad del legislador de modificar el funcionamiento, quórum y competencia para adelantar y aprobar la moción de censura, con lo que el artículo 141 Superior carece de validez y eficacia al ser derogado tácitamente por el legislador.

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2007 por el cargo formal de la demanda respecto a la aprobación por parte del Senado del Informe de Conciliación, que declare la exequibilidad del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2007 por los cargos materiales de la demanda y que se inhiba

de emitir pronunciamiento de fondo de los demás artículos que integran la norma acusada por ausencia de cargos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241, numeral 1, y 379 de la Constitución, por estar dirigida contra un acto legislativo.

2. Ausencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 379 superior, la acción pública contra los actos reformativos de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación.

En el presente caso el Acto Legislativo 01 de 2007 fue publicado en el Diario Oficial No. 46672 del 27 de Junio de 2007. La demanda identificada con el radicado D-6057 fue presentada en la Corte Constitucional el 4 de diciembre de 2007, dentro del término de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad.

3. Problemas jurídicos

De acuerdo con el texto de la demanda, y a la luz de las diferentes intervenciones ciudadanas y del concepto del Ministerio Público, la Corte encuentra los siguientes problemas jurídicos a resolver:

3.1. ¿En el trámite del proyecto de acto legislativo en el Senado de la República se omitió el anuncio, la discusión y la aprobación del informe presentado por la comisión designada para conciliar las diferencias entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y lo decidió en la Plenaria del Senado de la República, y se aprobó únicamente un "informe de corrección del acta de conciliación"? ¿De haber ocurrido ello así se está ante una irregularidad que conduce a la inexecutable del Acto Legislativo 1 de 2007?

3.2. ¿Incurrió el Congreso de la República en un vicio de competencia por sustitución parcial de la Constitución con los cambios a la moción de censura que se introdujeron en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2007? Concretamente, ¿implican esos cambios una sustitución del principio de la separación de los poderes o una alteración en la identidad de la Constitución por crear un desequilibrio entre las dos cámara legislativas, suprimiendo un factor definitorio del bicameralismo consagrado en la Constitución?

La Corte se pronunciará, en primer lugar, sobre el problema que apunta a la existencia de un vicio de trámite, como quiera que el mismo se refiere a la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2007. De no prosperar ese cargo, se analizarán los problemas jurídicos planteados en relación con el vicio de competencia en la aprobación del artículo 2° del acto legislativo.

4. Ausencia del vicio de trámite señalado por el demandante

4.1. De acuerdo con la demanda, durante el trámite del acto legislativo acusado, al haberse presentado una discrepancia entre los textos aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, se procedió, de conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política, a designar una comisión de conciliadores, la cual presentó el correspondiente informe el día 29 de mayo de 2007. Prosigue la demanda señalando que dicho informe fue publicado en las Gacetas del Congreso números 222 y 223 de 2007, pero "*... fue aprobado únicamente por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 6 de junio de 2006, no siendo estudiado, ni aprobado por la Plenaria del Senado de la República*".

Se agrega en la demanda que "[p]osteriormente, fue presentado por la misma comisión accidental, el día 7 de junio de 2007, un nuevo informe que pretendía corregir el Acta de Conciliación radicada el día 29 de mayo de 2007, el cual fue publicado en las Gacetas del Congreso números 258 y 261 de 2007, el informe de corrección del acta anterior fue aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara el día 13 de junio de 2007"

4.2. Una revisión del trámite que, en este punto, recibió el Acto Legislativo acusado le permite a la Corte concluir que no están presentes los presupuestos fácticos sobre los cuales el actor edifica su cargo, razón por la cual el mismo habrá de desestimarse.

En efecto, el informe de conciliación rendido por la comisión designada en los términos del artículo 161 de la Constitución, fue publicado en las Gacetas del Congreso números 222 y 223 de 2007. En el Senado de la República, el anuncio del debate de dicho informe se hizo en la sesión plenaria del 30 de mayo de 2007, tal como consta en la Gaceta 323 del 16 de julio de 2007:

Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Sí señora Presidenta, los Proyectos para la próxima sesión son los siguientes:

(...)

Con Informe de Conciliación:

(...)

Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Seriado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Al finalizar la sesión se cita para la próxima reunión "... para el martes 5 de junio de 2007, a las 2:00 p. m."⁵

En la sesión plenaria del Senado de la República del 5 de junio de 2007, efectivamente se sometió a consideración y fue aprobado el informe de conciliación del proyecto de Acto Legislativo indicado, tal como fue registrado en el Acta 63 de Sesión Plenaria de Senado, publicada en la Gaceta del

⁵ Gaceta del Congreso 323 de 2007 del Acta de Plenaria 62 del 30 de Mayo de 2007.

Congreso 324 de 2007⁶:

"La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente punto del Orden del Día.

V

Votación de proyectos de ley o de Acto Legislativo

Con Informe de Conciliación

Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al Informe de Conciliación.

Por Secretaría se da lectura al Informe de Mediación que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del articulado del Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara *"por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia."*

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe leído y, cerrada su discusión, ésta le imparte su aprobación."

De este modo constata la Corte que, contrariamente a lo sostenido por el actor, el informe de conciliación presentado por las comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del articulado del Proyecto de Acto Legislativo número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, que culminó con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2007, si fue considerado y aprobado en la plenaria del Senado de la República.

Posteriormente a la aprobación del mencionado informe se presentó un informe de corrección del Acta de Conciliación. La discusión y aprobación de este nuevo informe fue anunciada en la Sesión del 7 de junio de 2007, tal como se aprecia en el Acta No. 64, publicada en la Gaceta 352 de 2007:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia la corrección al Proyecto de Acto Legislativo número 08 que se discutirá y aprobará en la próxima sesión.

Sí señora Presidenta es la corrección del acta de conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 08 del 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de

⁶ En esa Acta se incluyó el texto del informe de la Comisión de Conciliación, en el que, a su vez, se transcribe el texto completo del proyecto conciliado.

Colombia.

Se anuncia para la próxima sesión."

Así mismo en dicha acta consta que la próxima sesión fue convocada para "... el día martes 12 de junio de 2007, a la 1:00 p.m."

La publicación de la corrección del acta de conciliación se realizó en la Gaceta 258 del 8 de junio de 2007 y en la sesión del 12 de junio de 2008, efectivamente se produjo el debate y aprobación de la misma, como obra en el Acta No. 65, publicada en la Gaceta 414 de 2007:

"La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe de conciliación, el cual se abrió y cerró su discusión y se encuentra pendiente de aprobar.

Proyecto de Acto Legislativo Número 08 de 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia.

Leída y cerrada la discusión del informe de conciliación, la Presidencia lo so mete a consideración de la plenaria y esta le imparte su aprobación."

Cabe observar que en dicho informe de corrección, los integrantes de las comisiones de conciliación informan a las plenarias de Senado y Cámara que "[q]ue revisados nuevamente los

textos aprobados por las plenarias de Senado y Cámara y el acta de conciliación correspondiente, encontramos diferencias ostensibles en el articulado del Proyecto de Acto Constitucional; motivo por el cual nos vemos obligados a presentar una nueva acta que enmiende los errores cometidos de acuerdo al artículo 2° de la Ley Y de 1992 'Principios de interpretación del Reglamento, numeral 2', respaldado este precepto legal, por la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional en Sentencia 178/07." Dicho informe se acompañó de la transcripción del texto definitivo del proyecto conciliado.

A partir del anterior registro sobre el trámite del Acto Legislativo 01 de 2007 en el Congreso de la República, concluye la Corte que el Senado de la República no omitió, ni el anuncio, ni el debate, ni la aprobación del informe de Conciliación al Proyecto de Acto Legislativo número 08 del 2006 Senado, 179 de 2006 Cámara, por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia, así como tampoco se omitieron dichas etapas del trámite legislativo en la posterior aprobación por la plenaria del Senado de la República del informe de corrección al Acta de Conciliación presentado por las correspondientes comisiones, razón por la cual el cargo presentado por este concepto no prospera.

5. Examen del cargo por sustitución parcial de la Constitución

5.1. Advierte la Corte que en la demanda, el cargo por sustitución parcial de la Constitución se limitó al artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2007, razón por la cual, dado que en las acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma, la competencia de la Corte Constitucional se encuentra determinada por los cargos de la demanda, esta Corporación se limitará al estudio de dicho artículo, no obstante que algunos intervinientes presentaron consideraciones orientadas a mostrar que la eventual sustitución de la Constitución también sería predicable de otros apartados normativos del referido acto legislativo, aun cuando por consideraciones distintas a las esbozadas por el demandante en este proceso.

5.2. En jurisprudencia ampliamente consolidada, la Corte Constitucional ha puntualizado que el control de constitucionalidad de los actos reformatorios de la Constitución comprende el de los vicios competenciales y, específicamente, el que se presenta cuando por la vía del procedimiento de reforma se produce en realidad una sustitución total o parcial de la Constitución.⁷

En la Sentencia C-1040 de 2005⁸ la Corte sintetizó los criterios que han sido fijados por la jurisprudencia en torno al concepto de sustitución de la Constitución, en los siguientes términos:

- a. El poder de reforma definido por la Constitución colombiana está sujeto a límites competenciales.
- b. Por virtud de esos límites competenciales el poder de reforma puede reformar la constitución, pero no puede sustituirla por otra integralmente distinta u opuesta.
- c. Para establecer si una determinada reforma a la Constitución es, en realidad, una sustitución de la misma, es preciso tener en cuenta los principios y valores del ordenamiento constitucional que le dan su identidad.
- d. La Constitución no contiene cláusulas pétreas ni principios intangibles y, por consiguiente, todos sus preceptos son susceptibles de reforma por el procedimiento previsto para ello.
- e. El poder de reforma no puede, sin embargo, derogar, subvertir o sustituir en su integridad la Constitución.

⁷ Ver, entre otras, las sentencias C-551 de 2003, C-970 de 2004 y C-1040 de 2005

⁸ Sentencia C-1040 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández.

SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra SPV: Jaime Córdoba Triviño SAPV: Humberto Sierra Porto.

f. Sólo el constituyente primario tendría la posibilidad de producir una tal sustitución.

De este modo, la Corte ha puntualizado que se produce una sustitución de la Constitución, cuando la misma como un todo, es reemplazada por otra, caso en el cual se trataría de una sustitución total, o cuando un elemento esencial definitorio de su identidad es reemplazado por otro integralmente distinto, evento que daría lugar a una sustitución parcial.

5.3. El desarrollo jurisprudencial del concepto de sustitución, después de caracterizar su ámbito como el propio de un reemplazo total o parcial de la Constitución, se ha movido hacia la identificación de la metodología que debe aplicar la Corte para abordar el examen de un acto reformatorio de la Constitución cuando se haya planteado un cargo por sustitución de la Constitución.

De acuerdo con dichos desarrollos, ello impone al menos dos tareas específicas: primero, es necesario establecer cuáles son los elementos esenciales que definen la identidad de la Constitución; y, segundo, en qué condiciones puede considerarse que una reforma suprime o reemplaza uno de tales elementos, de manera que deba tenerse realmente como una sustitución de la Constitución.⁹

5.3.1. De este modo, ha dicho la Corte, como premisa mayor en el anterior análisis, es necesario enunciar aquellos aspectos definitorios de la identidad de la Constitución que se supone han sido sustituidos por el acto reformatorio. Ello permite a la Corte establecer los parámetros normativos aplicables al examen de constitucionalidad del acto acusado.

5.4.2. A continuación es preciso establecer cual es el alcance jurídico del acto acusado en relación con los elementos definitorios identificadores de la Constitución, a partir de las cuales se han aislado los parámetros normativos del control.

5.4.3. Finalmente, “[a]l contrastar las anteriores premisas con el criterio de juzgamiento que se ha señalado por la Corte, esto es, la verificación de si la reforma reemplaza un elemento definitorio identificador de la Constitución por otro integralmente diferente, será posible determinar si se ha incurrido o no en un vicio de competencia.”

En la misma Sentencia C-1040 de 2005 la Corte amplió de la siguiente manera los elementos del anterior esquema:

"El método del juicio de sustitución exige que la Corte demuestre que un elemento esencial definitorio de la identidad de la Constitución de 1991 fue reemplazado por

⁹ Sentencia C-1040 de 2008

otro integralmente distinto. Así, para construir la premisa mayor del juicio de sustitución es necesario (i) enunciar con suma claridad cuál es dicho elemento, (ii) señalar a partir de múltiples referentes normativos cuáles son sus especificidades en la Carta de 1991 y (iii) mostrar por qué es esencial y definitorio de la identidad de la Constitución integralmente considerada. Solo así se habrá precisado la premisa mayor del juicio de sustitución, lo cual es crucial para evitar caer en el subjetivismo judicial. Luego, se habrá de verificar si (iv) ese elemento esencial definitorio de la Constitución de 1991 es irreductible a un artículo de la Constitución, - para así evitar que éste sea transformado por la propia Corte en cláusula pétrea a partir de la cual efectúe un juicio de contradicción material- y si (y) la enunciación analítica de dicho elemento esencial definitorio no equivale a fijar límites materiales intocables por el poder de reforma, para así evitar que el juicio derive en un control de violación de algo supuestamente intangible, lo cual no le compete a la Corte. Una vez cumplida esta carga argumentativa por la Corte, procede determinar si dicho elemento esencial definitorio ha sido (vi) reemplazado por otro —no simplemente modificado,

afectado, vulnerado o contrariado- y (vii) si el nuevo elemento esencial definitorio es opuesto o integralmente diferente, al punto que resulte incompatible con los elementos definitorios de la identidad de la Constitución anterior.

De esta manera, resulta posible introducir reformas sustanciales a la Constitución, que alteren su estructura básica o los principios fundamentales en ella contenidos, pero que puedan, sin embargo, entenderse como incorporadas a ella. Cuando se produce una sustitución, total o parcial de la Constitución, las nuevas instituciones resultan de tal modo incompatibles con la Constitución anterior que unas y otra no pueden coexistir en el tiempo y en el espacio.

Esto conduce a la segunda manera de distinguir el juicio de sustitución. El resultado del mismo debe poder llevar a la conclusión de que, como el elemento esencial definitorio ha sido remplazado por otro opuesto o integralmente diferente, no es posible armonizar la reforma constitucional con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible, para lo cual el bloque de constitucionalidad es especialmente relevante."

5.5. Con base en el anterior esquema metodológico, la Corte analizará si el acto legislativo acusado ha dado lugar a una sustitución o reemplazo de la Constitución colombiana de 1991.

5.5.1. El cargo por sustitución de la Constitución puede presentarse en los siguientes términos:

El actor identifica, en primer lugar, al principio de separación de los poderes como uno de los elementos definitorios de la identidad de la Constitución de 1991 y señala, en concreto, que la estructura bicameral del Congreso hace parte de la manera como dicho principio fue configurado en la Carta. Agrega que esa estructura bicameral se proyecta en el ejercicio de las distintas funciones del Congreso, en particular en la de control político.

Expresa luego que como parte de la configuración del referido principio se establece una adecuada distribución de funciones que se atribuyen a órganos distintos e independientes, dentro de un modelo de frenos y contrapesos del que constituye parte esencial la independencia de los distintos órganos establecidos en la Constitución.

Para el actor, cuando se altera el equilibrio que la Constitución ha dispuesto entre los distintos órganos, al punto que se amenaza la independencia de uno de ellos frente a los otros, se está ante un caso de sustitución del principio de separación de los poderes.

De esta manera, en el Acto Legislativo 01 de 2007, al suprimirse la operación del sistema bicameral para efectos de la moción de censura, se altera de manera esencial el principio de separación de los poderes, porque se rompe el equilibrio entre el ejecutivo y el legislativo y se abre la posibilidad de que éste comprometa la independencia de aquel, mediante un instrumento que ya no tendrá la garantía de moderación a la que apuntaba su ejercicio por las dos cámaras.

5.5.2. Así presentadas las cosas, observa la Corte, de manera preliminar, que la moción de censura es un instrumento de control político propio de los sistemas parlamentarios de gobierno y constituye una expresión de la relación de confianza que en tales sistemas existe entre el ejecutivo y el parlamento. De manera excepcional, algunos estados con sistema presidencial de gobierno han introducido en sus constituciones versiones matizadas de la moción de censura, aplicable, no al gobierno sino a los ministros individualmente considerados y con la consecuencia, incluso, como ocurre en Colombia, de que, aprobada la moción de censura, el respectivo ministro quede separado de su cargo.

El diseño de la moción de censura en el ordenamiento constitucional colombiano previo al Acto Legislativo 01 de 2007 era el siguiente:

De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución, era facultad de cada una de las cámaras legislativas proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con las

funciones propias del cargo. La propuesta requería de al menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva cámara y la decisión se adoptaría por el Congreso en pleno, con audiencia del respectivo ministro y con el voto favorable de la mayoría de los integrantes de cada cámara. Aprobada la moción de censura, el ministro quedaba separado de su cargo. En los artículos 29 a 32 de la Ley 5' de 1992 se reglamentó el funcionamiento de este instrumento de control político y se precisó la manera como se haría el debate en el Congreso en pleno.

Observa la Corte que la lectura atenta de las disposiciones constitucionales y legales de ese régimen de la moción de censura que ahora fue modificado, permite concluir que el mismo no obedecía a un esquema de bicameralismo estricto, por cuanto, por un lado, cada una de las cámaras tenía, por separado, la posibilidad de proponer la moción de censura, y, por otro, el debate y la votación de la misma no se producían en instancias separadas y sucesivas, sino que se llevaban a cabo en el Congreso en pleno. No obstante lo anterior, puede decirse que el referido esquema preservaba el espíritu del bicameralismo al disponer que la aprobación de la moción requeriría la mayoría absoluta de los integrantes de cada cámara, con lo cual, pese a que la decisión se producía en el Congreso reunido en pleno, para el efecto cada cámara actuaba como una unidad separada.

5.5.3. El demandante y el Ministro del Interior y de Justicia aportan argumentos importantes orientados a mostrar que la consideración del bicameralismo fue un factor determinante del diseño de la moción de censura en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. El repaso del proceso que en esta materia se surtió en la Constituyente da cuenta de la existencia de un debate intenso y de la opción final por mantener la estructura bicameral para el Congreso como un factor de moderación en el ejercicio de sus funciones que tendría particular relevancia frente a las nuevas atribuciones de control político que le fueron conferidas por la Constitución. Sin embargo, por otro lado, no puede pasarse por alto que en la propia Constitución de 1991 quedaron incorporados elementos que, en cierto sentido, limitan el alcance del bicameralismo aplicado a ese instrumento de control político, por cuanto se habilitó a cada una de las cámaras, por separado para proponer la moción de censura contra un Ministro, y, a su vez, se dispuso que la decisión en torno a la misma correspondería al Congreso reunido en pleno. Esto es, en la propia Constitución quedó consagrado un esquema intermedio que se aparta de los elementos definitorios del bicameralismo como instancia de reflexión y moderación en las decisiones del Congreso que se atribuye al hecho de su separación en dos asambleas, circunstancia que, en la tradición colombiana, implicaba un distanciamiento espacial y temporal en la actuación de una y otra. Ciertamente, el introducido por el Acto Legislativo 01 de 2007 en la operación de la moción de censura es un cambio importante que flexibiliza el ejercicio de este instrumento de control político e inclina en este sentido la balanza a favor del legislativo, pero no puede decirse que el mismo suprima un principio definitorio de la identidad de la Carta de 1991, como el de la separación de poderes que, de hecho, en cuanto hace a una de sus expresiones, cual es la del bicameralismo, no estaba configurado de un modo absoluto, sino matizado, como se ha dicho, por la iniciativa de cada una de las cámaras para proponer la moción de censura y la decisión de la misma en el Congreso reunido en pleno.

Ello muestra que la manera como se desenvuelva la moción de censura prevista en la Constitución de 1991, más que un elemento definitorio de la identidad de la Constitución, es una modalidad de configuración del principio de separación de los poderes, sujeta al debate entre alternativas distintas y que se resuelve por la vía de la transacción política. En esa medida, se trata de una materia susceptible de ser reformada a la luz de nuevos consensos en torno al modo como debe operar este instrumento de control político del legislativo sobre el ejecutivo en el marco de un sistema presidencial.

Específicamente sobre el principio de separación de poderes en el escenario de la sustitución de constitución, la Corte ha expresado que dicho principio puede tenerse como definitorio de la identidad de la Constitución de 1991, pero que es claro que el mismo admite diversidad de formulaciones, todas compatibles con el postulado básico definitorio de la identidad de la Constitución, de manera que no toda modificación de la manera como en un momento se configuró el principio en la Constitución puede tenerse como una sustitución de la misma.¹⁰

En el presente caso se ha argumentado que, en el escenario de la moción de censura, el Acto Legislativo 01 de 2007 altera de tal manera el principio bicameral contenido en la Constitución de 1991, que es factor esencial, a su vez, del principio de separación de los poderes, que en realidad se está ante una sustitución parcial de la Constitución. Para ello se manifiesta que al atribuir a cada una de las cámaras por separado la competencia para aprobar la moción de censura se genera un desequilibrio entre el legislativo y el ejecutivo que compromete la independencia de este último.

Sobre el particular observa la Corte que cuando se introducen reformas a los instrumentos de *control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un sólo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control por otros. En esas eventualidades se sentaría un principio incompatible con la Constitución de 1991 y el esquema de separación de poderes que se desprende de sus distintas disposiciones. Pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de la separación de los poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos. Se trata de consideraciones de oportunidad y de conveniencia sobre el diseño institucional, que caben dentro del ámbito competencial del poder de reforma y que, por consiguiente no pueden considerarse como una sustitución de la Constitución.

Con todo podría señalarse que la demanda apunta a un componente muy

¹⁰ Ver Sentencia C-1040 de 2004

específico de la separación de poderes en la Constitución de 1991, como es el diseño de la moción de censura dentro de un congreso bicameral.

A este respecto debe tenerse en cuenta que el bicameralismo se expresa en distintas disposiciones de la Carta y que si bien es cierto, en su configuración inicial se contempló que, como regla general, a la división del legislativo en dos cámaras o asambleas debía corresponder la necesaria concurrencia de ambas para la adopción de las decisiones, la propia Constitución señala funciones que se atribuyen de manera separada a cada una de las cámaras, y otras que deben cumplirse por el Congreso reunido en pleno. Entre las primeras se encuentran competencias tan importantes como la elección del Procurador General de la Nación, de los magistrados de la Corte Constitucional o del Defensor del Pueblo, e incluso, la posibilidad de proponer la moción de censura. Las segundas se encuentran enunciadas en el artículo 141 de la Constitución y entre ellas se encuentran las de elegir Contralor General de la República y vicepresidente "*... cuando sea menester reemplazar el electo por el pueblo*". También se atribuye al Congreso en pleno la función prevista en el artículo 254 de la Constitución, de elegir a los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.¹¹

Podría argumentarse que no obstante las anteriores excepciones al principio bicameral, no es menos cierto que la Constitución de 1991 estableció, como un eje definitorio de su identidad en este campo, que el control inter-órganos del Congreso sobre el Ejecutivo, en la medida en que tenga un impacto sobre la composición de este último, debía ejercerse por el Congreso como órgano cuyas cámaras deben, por consiguiente, para ese efecto, obrar de manera concurrente. El reemplazo de ese postulado por otro conforme al cual la actuación de una sola de las cámaras, en

el ejercicio del control político, puede alterar la composición del Ejecutivo al disponer la separación de uno de los ministros de su cargo, comportaría, entonces, una sustitución de Constitución.

Sin embargo, tal como se ha expresado, no obstante la importancia de los argumentos que apuntan al mantenimiento de un esquema bicameral en la configuración de la moción de censura en un sistema presidencial de gobierno, considera la Corte que no puede considerarse que una alteración de dicho postulado, para afirmar en este campo una competencia autónoma de cada una

¹¹ De acuerdo con el artículo 254 de la Constitución, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura estará integrada "... por siete magistrados elegidos para un período de ocho años, por el Congreso Nacional de ternas enviadas por el Gobierno". A su vez el artículo 18 de la Ley 5a de 1992 dispuso que entre las atribuciones del Congreso pleno se encuentra la de elegir los magistrados de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura. Dicha disposición fue demandada ante la Corte Constitucional por considerar el actor que la misma desconocía el carácter taxativo de la enunciación de los eventos en los que el Congreso se reúne en un solo cuerpo contenida en el artículo 141 de la Constitución. La Corte Constitucional, en Sentencia C-025 de 1993 declaró la exequibilidad de la referida disposición con la consideración de que "[l]a hipótesis que introducen los artículos 18-6 y 20 de la ley 5ª de 1992, tiene **carácter puramente procedimental** y corresponde al ejercicio práctico de una atribución confiada directa y excepcionalmente al Congreso Nacional (C.P. art. 254-2). La ley no adiciona en estricto rigor la lista de excepciones al principio bicameral. Es razonable que los miembros de los dos órganos, Senado y Cámara, confluyan en una reunión o asamblea común con miras a ejercer una facultad que la Constitución encomienda al Congreso Nacional." (Negrilla en el original)

de las cámaras, pueda considerarse una sustitución de Constitución.

Para llegar a la anterior conclusión es preciso tener en cuenta no sólo las matizaciones del principio bicameral que están presentes en la Constitución, sino también el hecho de que, aún en el bicameralismo puro, las cámaras separadamente consideradas, tienen una buena dosis de poder político que puede proyectarse sobre el ejecutivo, puesto que, en el ejercicio de la principal de sus funciones, cual es la de hacer las leyes, si bien es necesaria la voluntad concurrente de las cámaras para aprobar los proyectos, no es menos cierto que cada cámara por separado tiene una especie de poder de veto, por cuanto su voto negativo impide que el proyecto sea ley, e inhibe o deja sin efecto, según sea el caso, el pronunciamiento de la otra cámara. En un escenario de confrontación como el planteado por el demandante, esta posibilidad podría conducir a un bloqueo sistemático de los proyectos de ley de iniciativa gubernamental.

La moción de censura es una figura atípica dentro de los sistemas presidenciales y su incorporación a ellos supone la ponderación de dos elementos contrapuestos, como son, por un lado el propósito de permitir un control político de cierta relevancia del legislador sobre las actuaciones del gobierno y por otro, el riesgo de que el instrumento previsto para ello acentúe las posibilidades de bloqueo y de desestabilización implícitas en un sistema presidencial de gobierno.

La argumentación remite a consideraciones fácticas, que se resuelven por la vía de, o flexibilizar el instrumento para dar mayor significado a la instancia de control, o aumentar las cautelas orientadas a evitar que, dada la naturaleza del sistema presidencial, las discrepancias políticas entre gobierno y legislador puedan conducir a bloqueos o convertirse en factores de inestabilidad institucional. En ese sentido es preciso tener en cuenta que, en el extremo, también el esquema originalmente diseñado por el constituyente podía convertirse en un instrumento de desestabilización y de bloqueo en el evento de un Congreso en el cual sus dos cámaras tuviesen una conformación política mayoritariamente adversa al gobierno. Es claro que el esquema anterior a la reforma, primero, hace más exigente el escenario para que se materialice ese riesgo, porque ello requeriría que, no solo una, sino las dos cámaras fuesen adversas al gobierno, y segundo, hace también más rígida su operación, porque en cada caso de moción de censura exigiría obtener

la mayoría en las dos cámaras. Pero se repite, de por medio está una valoración sobre el peso que debe tener la censura como instrumento de control político frente a los riesgos implícitos en su implantación en un sistema presidencial de gobierno. Cabe dentro del ámbito competencia del poder de reforma hacer ese balance, sin que la decisión por privilegiar uno u otro de los extremos pueda tenerse como una sustitución de la Constitución.

De este modo, no encuentra la Corte que la decisión de atribuir la decisión de la moción de censura separadamente a cada una de las cámaras constituya un vicio competencial por sustitución de la Constitución.

VII. DECISIÓN

Con base en las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2007 por los vicios de procedimiento analizados y la exequibilidad del artículo 2° del mismo Acto Legislativo en relación con el cargo de sustitución de Constitución propuesto por el demandante.

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

RESUELVE

Primero. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Acto Legislativo No. 01 de 2007, por los cargos estudiados en relación con vicios de procedimiento.

Segundo.- Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 2° del Acto Legislativo No. 01 de 2007, por el cargo de sustitución de Constitución estudiado.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Ausente con Permiso
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

MARCO GERARD MONROY CABRA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrado

MARTA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General (C-757/2008)