

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**

**M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

E.                      S.                      D.

**REF:** Expediente D-9200 Y D-9208. Demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones. Aprobado y no publicado.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, identificado como aparece al pie de mi firma, vecino de Bogotá, actuando dentro del término legal conforme al auto del 19 de julio de 2012, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 y el Decreto 2067 de 1991, presento la siguiente intervención ciudadana con respecto a las demandas de la referencia, solicitando la inconstitucionalidad del Acto Legislativo demandado, en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

### **ANTECEDENTES**

El ciudadano y presidente de la Red de Veedurías Ciudadanas **PABLO ANTONIO BUSTOS SÁNCHEZ**, presento demanda de inconstitucionalidad contra el Acto Legislativo por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones. Aprobado y no publicado. (expediente D-9200).

El Ciudadano **ALFREDO CASTAÑO MARTINEZ**, demanda la declaratoria de inexecutable del Acto Legislativo 143 de 2011 Cámara, 007 de 2011 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo número 09 de 2001, 11 de 2011, 12 de 2011 y 13 de 2011 Senado, por medio del cual se reforman artículos de la Constitución Política con relación a la Administración de Justicia y se dictan otras disposiciones. (expediente D-9208).

La Corte Constitucional dispuso la acumulación del expediente 9208 al D-9200, mediante providencia de julio 4 de 2012. Dando cumplimiento al auto de julio 19 de 2012 se hace la Fijación en Lista: 6 de noviembre de 2012 a 20 de noviembre de 2012.

## **FUNDAMENTOS DE LA INTERVENCION**

### **Demanda presentada por el ciudadano PABLO ANTONIO BUSTOS SÁNCHEZ, expediente D-9200.**

Pretende el accionante que la Corte de tramite preferencial a la demanda, definir si la reforma está o no vigente, si la misma es objetable por vicios de constitucionalidad, si se puede o no convocar a sesiones extraordinarias, entre otras peticiones.

### **Demanda presentada por el ciudadano ALFREDO CASTAÑO MARTINEZ, expediente D-9208<sup>1</sup>.**

El actor solicita que se ordene la promulgación de manera inmediata del Acto Legislativo, aprobado el 20 de julio de 2012, y que se declare como inexecutable e inexistente el informe de objeciones presidenciales hecho por el Congreso de la Republica, en el periodo de sesiones extraordinarias convocadas por el Gobierno, mediante Decreto 1351 de 2012.

Es pertinente entrar a determinar si la inconstitucionalidad es procedente contra el citado Acto Legislativo, que fue aprobado por el Congreso de la República y, que no fue publicado en el Diario Oficial, para establecer si el mismo es existente y eficaz, de acuerdo con las normas que regulan la materia.

Dentro de este contexto, la Corte Constitucional admitió la demanda, de acuerdo con el Auto de julio 24 de 2012, presentada por los actores, advirtiendo, que esta circunstancia no implica que el acto impugnado cobre vigencia o se encuentre produciendo efectos jurídicos, ante la cual la Corte Constitucional, acoge la teoría de la existencia del Acto pero la ineficacia del mismo por falta del requisito de la publicidad.

---

<sup>1</sup> El estudio de intervención ciudadana con respecto al expediente D-9208 contó con la asesoría del Profesor **LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN**, miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

Para tal efecto, es importante tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo 119, de la ley 489 de 1998, el cual estableció, el requisito de la publicidad para los actos legislativos en el siguiente sentido:

*“Artículo 119. PUBLICACION EN EL DIARIO OFICIAL. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial:*

- a) *Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta...*”

La Corte Constitucional en Sentencia C 646 de 2000, M. P. **FABIO MORON DIAZ**, expreso lo siguiente frente a la Publicidad:

*“La democracia, ha dicho la Corte Constitucional, "presupone la existencia de una opinión pública libre e informada", una opinión conformada por sujetos autónomos, libres, dotados de razón y como tales titulares del derecho deber de participación, que los habilita y obliga a ejercer las funciones de control político, necesarias para garantizar el equilibrio, la juridicidad y la pertinencia de las actuaciones que emanan de las autoridades de las diferentes Ramas del Poder Público. **La publicidad es una condición de legitimidad, que activa el principio de obligatoriedad de la norma jurídica, pues** "...es principio general de derecho que nadie puede ser obligado a cumplir las normas que no conoce..." (subarayado fuera de texto).*

Es claro que el Acto legislativo demandado, existe pero es ineficaz, es decir, que por no gozar del requisito de la publicidad en los términos establecidos en la ley, no está llamado a producir efectos jurídicos, criterio que es conocido en el Derecho Público, como la teoría de la oponibilidad, la que fue desarrollada inicialmente para los actos administrativos, tal como en su momento lo expuso el tratadista **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO**, basado en las posturas jurisprudenciales del Consejo de Estado, en su obra Tratado de derecho Administrativo Tomo II, Pagina 167, en la que expresa que *“el Acto administrativo, nace a la vida jurídica una vez que la administración ha adoptado la decisión que habrá de producir efectos jurídicos. En este sentido, las actuaciones o procedimientos de publicación no son otra cosa que la eficacia del acto y no de la validez del mismo”*, postura que es aplicable a los actos legislativos, y que la Corte acepta, al admitir la demanda y advertir, que el acto no produce efectos jurídicos. Desde este punto es viable la acción pública de inconstitucionalidad contra **“EL ACTO LEGISLATIVO “POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMAN ARTICULOS DE LA CONSTITUCION POLITICA CON RELACION A LA ADMINISTRACION DE**

JUSTICIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES. APROBADO Y NO PUBLICADO” y por lo tanto será la Corporación la que determine si el mismo es exequible o inexecutable.

El Acto Legislativo, debe ser declarado inexecutable en su totalidad, teniendo en cuenta que se presentaron irregularidades en su procedimiento, al no cumplir los requisitos de identidad y consecutividad, que se exigen en el trámite de cualquier proyecto de ley o acto legislativo, tal como lo ha expresado la alta Corporación en diferentes sentencias, entre ellas la C 702 de 1999, que indico lo siguiente:

*“Algo muy importante, derivado de la exigencia constitucional de un cierto **número de debates -cuatro para las leyes (art. 107 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P.)-** es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control. (...)*

*Con base en lo que hasta aquí se ha expuesto, la Corte Constitucional juzga necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el **principio de la identidad**, se conservó el **principio de la consecutividad** del proyecto de ley. El proyecto será ley si se aprueba en los cuatro debates: 1º.) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º. ) En la Sesión Plenaria. Luego, 3º.) En la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º.) En su Plenaria, salvo las excepciones que deben ser de carácter estricto, que contemplan la Constitución y la Ley.*

*Dictan, pues, los principios mencionados, que en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate.*

*Es el imperio del **principio de la consecutividad** que garantiza la plenitud del procedimiento constitucional, como lo establece el artículo 157, en concordancia con los artículos 160 y 161 de la Constitución Política.*

*Este principio rige en los sistemas constitucionales modernos como garantía de que no se elude el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras”.*

Esta posición es reiterada por la Corte en sentencia C 273 de 2011, M.P. **MARIA VICTORIA CALLE CORREA**, que dijo lo siguiente:

*“El principio de identidad flexible o relativa supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo durante los cuatro debates parlamentarios, bajo el entendido que las comisiones y las plenarias de las cámaras pueden introducir modificaciones al proyecto, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se puede superar mediante el trámite de conciliación por Comisiones de Mediación, que no implica repetir todo el trámite. Por este principio, no resulta admisible cualquier adición en cualquiera de las etapas de formación de la ley, ya que se exige que dicha relación sea de conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente”.*

Así mismo se ha pronunciado en las sentencias C 942 de 2008, C 598 de 2011, C 333 de 2010, entre otras providencias, en las que enfatiza cual es el alcance de los referidos principios, y hasta donde llega el alcance de las comisiones de conciliación, en las que se exige las modificaciones tienen una relación de conexidad y que los temas se hayan debatido en cualquiera de las dos cámaras, criterios que en el presente caso no se cumplieron de acuerdo con lo demostrado en la demanda por **PABLO BUSTOS**, cuando indica que *“las modificaciones que se realizaron en la última etapa de la reforma fueron más allá de lo permitido por la norma. Los miembros del equipo conciliador, en lugar de tomar los textos que fueron aprobados en las plenarias de cada corporación, hicieron cambios que no son permitidos en la normatividad”*, desconociendo los parámetros jurisprudenciales establecidos por la alta Corporación y cómo quedará demostrado con la correspondiente comparación entre los textos aprobados en su momento y el informe de la Comisión de Conciliación, ante lo cual consideramos que se debe declarar inexecutable la totalidad del Acto Legislativo, y negar la petición del demandante, **ALFREDO CASTAÑO**, quien solicita ordenar de manera inmediata la promulgación inmediata el texto del Acto Legislativo, aprobado el 20 de julio de 2012, y que se declare como inexecutable e inexistente el informe de objeciones presidenciales hecho por el Congreso de la Republica, por sustracción de materia.

Ahora bien, en cuanto a la inexecutable e inexistencia del informe de objeciones, consideramos que si bien el pronunciamiento sobre el texto del Acto Legislativo, deja sin valor ni efecto el referido informe, consideramos que la Corte debe dar claridad al respecto, debido a que los actos legislativos, no son objeto de objeciones por parte del Presidente, ya que son actos provenientes de la voluntad del Constituyente, frente a los cuales no se estableció en la Constitución dicho trámite. Al respecto dice la Constitución:

*“ARTICULO 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen” (Subrayas fuera de texto).*

Por su parte el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, frente a los procedimientos establecidos para los actos legislativos indica lo siguiente:

*“ARTÍCULO 227. REGLAS DE PROCEDIMIENTO APLICABLES. Las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores referidas al proceso legislativo ordinario que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia” (Subrayas fuera de texto).*

En el caso concreto, la norma se refiere a proyectos de ley y no de actos legislativos, ante lo cual no era procedente la objeción formulada por el Presidente, por no estar expresamente señalado en la Constitución, ni es aplicable lo dispuesto en el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, ya que este procedimiento de objeciones es incompatible con la Constitución al no estar reglado ese trámite frente a actos legislativos. Sumado a lo expuesto, es importante advertir, que la Constitución en el artículo 121 establece que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*, lo cual corrobora la tesis de la improcedencia de la objeción presidencial a un Acto legislativo

Aunado a lo anterior, las objeciones fueron presentadas cuando había terminado el periodo legislativo, lo que ocurrió el día 20 de junio de 2012, y sin haber realizado las verificaciones del quórum solicitadas, contraviniendo lo establecido en el artículo 375 de la Carta que expresa lo siguiente:

*“Artículo 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.*

*El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.*

*En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero”.*

Hay que tener en cuenta que frente al Decreto 1351 de 2012, la competencia para efectos de determinar su constitucionalidad es del Consejo de Estado de

conformidad con el artículo 237 Numeral 2 de la Constitución, por ser una norma cuya competencia no está expresamente señalada a la Corte Constitucional, para lo cual se debe aplicar el procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

En los anteriores términos dejo rendido mi intervención de acuerdo con lo establecido por la Constitución y la ley

De los señores Magistrados, atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

C.C. 79356668 de Bogotá.

**Coordinador Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150. Correo: jkbv@hotmail.com