COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/688/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/688/02
Expediente	—
Fecha	2002-02-04
Sala	—
Magistrado ponente	Dr RODRIGO ESCOBAR GIL
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Proyecto De Ley
- Proyecto De Ley Estatutaria De Eleccion De Ciudadanos Secuestrados
- Principio De Racionalidad Deliberativa Y Decisoria En Tramite Legislativo
- Proyecto De Ley Estatutaria
- Corte Constitucional En Tramite Legislativo
- Secuestro De Candidato A Cargo De Eleccion Popular

Resumen del caso (según la propia sentencia)

La Corte resolvió: : PRIMERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, de los artículos 1, y 4 del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado. SEGUNDO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, del artículo 2 del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado, salvo en las expresiones “de la lista” y “la lista o” contenidas en su inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES. TERCERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado,…

Texto completo

C-688-02 REPUBLICA DE COLOMBIA Sentencia C-688/02 DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA -Carácter estatutario aunque se regulen aspectos de procedimiento PROYECTO DE LEY -Determinación de naturaleza estatutaria PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE ELECCION DE CIUDADANOS SECUESTRADOS -Trámite PROYECTO DE LEY -Publicidad Esta Corporación ha sostenido que el trámite de aprobación de una ley exige como requisito constitucional, el acatamiento de un supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria que implica el conocimiento previo por parte de los Congresistas, tanto de los proyectos de ley como de las modificaciones propuestas respecto de los mismos, de manera que se garantice el principio democrático del debate legislativo en el proceso de formación de la ley, pues el desconocimiento del proyecto y de las modificaciones conlleva a la carencia de objeto para el desarrollo de la discusión legislativa.

PROYECTO DE LEY -Publicidad a través de reproducción de documentos para distribución entre miembros PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DELIBERATIVA Y DECISORIA EN TRAMITE LEGISLATIVO -Publicidad PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA -Publicidad a través de copia de su contenido PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA -Conocimiento previo de ponencia mediante copia aún cuando publicación fue posterior a aprobación

del texto PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA -No necesariamente debe cumplirse dentro del término de la legislatura CORTE CONSTITUCIONAL EN TRAMITE LEGISLATIVO -Llamado de atención a secretarios de comisiones sobre número exacto en quórum decisorio PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE ELECCION DE CIUDADANOS SECUESTRADOS -Fundamento constitucional El proyecto de ley que se revisa obedece al propósito de proteger, por un lado el derecho de participación política, y específicamente el derecho a ser elegidos para cargos públicos, que tienen los ciudadanos que han sido víctimas del secuestro, y por otro, también el derecho a la participación política, esta vez en cabeza de los electores, que podrían ver limitadas sus opciones políticas por el secuestro de un determinado candidato a un cargo de elección popular. Los anteriores objetivos tienen claro fundamento constitucional y que responden al imperativo de evitar que el hecho irregular y grave del secuestro, que desafortunadamente se ha extendido en Colombia, se convierta en una gravosa limitación de los derechos políticos de los ciudadanos.

SECUESTRO DE CANDIDATO A CARGO DE ELECCION POPULAR -Régimen excepcional para inscripción de candidatura y posesión del cargo DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DE CANDIDATO SECUESTRADO -Régimen excepcional para inscripción de candidatura y posesión del cargo DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO -Régimen excepcional para inscripción de candidatura y posesión del cargo Resulta acorde con la Constitución que la ley establezca un régimen excepcional en relación con los requisitos que se han previsto para la inscripción de candidaturas, en el caso de las personas secuestradas, así como que evite que en tales casos se apliquen las consecuencias que se derivan de la falta de posesión oportuna, en la medida en que tales previsiones atienden a la protección del derecho de participación política del secuestrado y de sus electores.

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- Régimen especial de protección patrimonial De manera general es posible concluir que no se opone a la Constitución el establecimiento de un régimen especial de protección patrimonial para los aspirantes a los cargos de elección popular. Dos consideraciones avalan esta postura: por una parte, la protección patrimonial es una extensión de la protección al derecho de participación política, el cual se vería seriamente limitado si, en las actuales condiciones del país, quien aspire a un cargo público, no tiene la garantía de que los riesgos de seguridad que ello entraña no van a repercutir en su estabilidad económica, y más específicamente en la de su familia. Por otro lado, esa protección especial encuentra fundamento también en la evidente situación de riesgo excepcional en la que se encuentran las personas que han optado por el servicio público en cargos de elección popular, como quiera que en muchos casos, por esa sola condición, se convierten en objetivo de grupos al margen de la ley. Si las personas que optan por el servicio público realizan una actividad que redunda en beneficio de toda la comunidad, cuando en razón de tal actividad sufren un atentado a sus derechos fundamentales (vida, integridad física, libertad personal, etc.) es constitucionalmente admisible que el Estado se encuentre en el deber jurídico de reparar o compensar económicamente a la víctima, porque ella está asumiendo un sacrificio que excede las cargas públicas que asume el resto de los miembros de la colectividad.

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA DE ELECCION DE CIUDADANOS SECUESTRADOS -Objetivos generales del proyecto El proyecto de ley objeto de estudio, se orienta, de manera general, a tres objetivos que en si mismos considerados resultan acordes con la Constitución. En efecto, el proyecto de ley busca, (i) permitir que las personas que han sido secuestradas puedan ser inscritas como candidatas a un cargo de elección popular y, puedan, eventualmente, resultar elegidas; (ii) permitir que una persona secuestrada que ha sido elegida a un cargo de elección popular, entre a ejercerlo tan pronto como recupere su libertad, y (iii) brindar protección patrimonial a la persona secuestrada que resulte elegida para un cargo de elección popular.

SECUESTRO- Derechos laborales de víctimas /TRABAJADOR SECUESTRADO- Normatividad TRABAJADOR SECUESTRADO- Derecho a percibir salario FONDO NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LA LIBERTAD PERSONAL- Objetivo principal SECUESTRO -Instrumentos de protección patrimonial para las víctimas y sus familias

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD -Test débil ante protección de personas en condiciones de riesgo especial TEST DE RAZONABILIDAD- Intensidad TEST DE RAZONABILIDAD- Intensidad estricta La jurisprudencia ha identificado entre los criterios que determinan la aplicación de un test de razonabilidad estricto el hecho de que la medida legislativa establezca una clasificación con base en criterios sospechosos, o recaiga en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución, o represente prima facie una grave afectación un derecho constitucional fundamental, o comporte la creación de un privilegio.

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA Y PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ELECCION DE SECUESTRADOS SECUESTRO DE CANDIDATO A CARGO DE ELECCION POPULAR- Diferencia de trato no constituye privilegio frente a generalidad de secuestrados SECUESTRO DE CANDIDATO A CARGO DE ELECCION POPULAR- Inscripción aún cuando no se exteriorice previamente su voluntad PARTIDOS Y MOVIMIENTOS POLITICOS- Inscripción de candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO Y COMUNIDAD EN GENERAL- Seriedad de elección frente a eventualidad de inscripción de quienes no tengan interés en ser elegidas DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- Presentación de programa de gobierno por quienes la realizan LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- Sanción por fraude o falsa denuncia no extensiva a todos los integrantes de la lista LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SECUESTRO DE CIUDADANO CANDIDATO A CARGO DE ELECCION POPULAR- Sanción de elecciones fraudulentas DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- No necesidad de posesión para adquirir condición de Congresista DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- Posesión y juramento DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL SECUESTRADO- Liberado el Congresista y posesionado del cargo se contabiliza término para pérdida de investidura DERECHO DE PARTICIPACION- Presencia ciudadana materializada en representación efectiva CONGRESISTA SECUESTRADO- Declaración de vacancia temporal del cargo y vinculación a quien deba reemplazarlo con plenitud de derechos TEORIA DEL RIESGO EXCEPCIONAL EN CANDIDATO SECUESTRADO CONGRESISTA SECUESTRADO- Protección patrimonial TEORIA DEL RIESGO EXCEPCIONAL EN CONGRESISTA SECUESTRADO CONGRESISTA SECUESTRADO- Manifestación seria y pública sobre interés en candidatizarse DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DE CANDIDATO SECUESTRADO A CARGO DE ELECCION POPULAR- Cargos de los cuales se predican SENTENCIA INTEGRADORA- Aplicación SENTENCIA ADMINISTRATIVA- Relevancia frente a problemas de igualdad SENTENCIA INTEGRADORA- Objetivo Una sentencia integradora permite mantener en el ordenamiento la norma que ofrece respuesta a un imperativo constitucional -lo cual, además, satisface el principio de conservación del derecho- a la vez que, con base directamente en la Constitución, suprime aquellos aspectos contrarios a la misma, aún cuando ello comporte un efectivo aditivo de la norma tal como fue expedida por el legislador. En todo caso, siempre quedará abierta la posibilidad de que el legislador, sin contrariar el marco constitucional fijado por le Corte, rehaga hacia el futuro la norma, en desarrollo de su potestad de configuración. Y se habría evitado el vacío de regulación que el legislador atendió a llenar para la protección de específicos derechos fundamentales.

Referencia: expediente PE-015 Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 147/01 Senado y 074/01 acumulado 075/01 Cámara “ Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados”.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002) I. ANTECEDENTES El día 19 de diciembre de 2001 el doctor Carlos García Orjuela, Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional fotocopia simple del Proyecto de Ley número 147/01 Senado y 074/01

acumulado 075/01 Cámara, “por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados” .

De conformidad con el Decreto 2067 de 1991, fue repartido el expediente y el magistrado sustanciador, asumió el conocimiento del presente asunto, mediante Auto del cuatro (4) de febrero de 2002, y ordenó, previa la solicitud de algunas pruebas a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, y de concepto a los Decanos de las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Los Andes y La Sabana, fijar en lista el proceso de revisión, correr traslado por treinta días al señor Procurador General de la Nación y comunicar la iniciación del trámite al Presidente de la República, a los Ministros del Interior, Justicia y del Derecho, al Presidente del Consejo Nacional Electoral, a la Fundación País Libre y a la Organización Pax Christi.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, y recibidas formalmente las pruebas solicitadas, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la exequibilidad del proyecto de ley de la referencia.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA Proyecto de Ley número 147/01 Senado; 074/01 acumulado 075/01 Cámara Por medio de cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados Artículo 1°.

Para los cargos de elección popular, no se requiere aceptación escrita ni verbal de una candidatura cuando medie fuerza mayor en caso de secuestro, entendiéndose que existe la aceptación sin lugar a rechazo de la inscripción.

Artículo 2°. El representante legal del partido o movimiento político que realiza la inscripción o los 3 inscriptores, cuando se trate de un grupo significativo de ciudadanos, en los términos de la ley 130 de 1994, anexarán la denuncia presentada a las autoridades competentes, del secuestro del candidato que servirá como prueba de la fuerza mayor.

En caso de fraude o falsa denuncia la autoridad competente en los mismos términos y procedimientos señalados para la pérdida de investidura, declarará la nulidad absoluta de la lista y ordenará que la credencial se otorgue a la lista o candidato siguiente en orden de votación según el caso.

Artículo 3°. En caso de secuestro no es necesario la toma de posesión para adquirir la condición de congresista y por ende los derechos inherentes a este cargo, incluidos los laborales asistenciales y prestacionales, los cuales deberán ser percibidos por sus familiares inmediatos.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente las disposiciones que le sean contrarias. III. INTERVENCIONES 1. Intervención del Ministerio del Interior La ciudadana Sulma Yolanda Gutiérrez Hernández, en representación del Ministerio del Interior, intervino para defender la constitucionalidad del Proyecto de Ley de la referencia.

La interviniente pone de presente que en atención a la materia sobre la que versa el proyecto, el mismo recibió el trámite que conforme a la Constitución corresponde a las leyes estatutarias.

Expresa a continuación que el contenido material del proyecto de ley, se ajusta a la Carta Política, a partir de la consideración de los principios y las normas contenidas en el preámbulo y en los artículos 1, 2, 3, 40, 95 y 103 de la Constitución Política. Resalta que las relaciones entre el Estado y los particulares se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo, y que uno de los fines esenciales del Estado es, precisamente, “el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” Posteriormente destaca que de acuerdo con a Constitución todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Señala que este derecho igualmente tiene consagración expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la

Convención Americana sobre los Derechos Humanos, y que, en el ámbito nacional, se desarrolla en el Decreto Ley 2241 de 1986, que establece el principio de capacidad electoral, según el cual, todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras no exista norma expresa que le limite su derecho.

Enseguida, afirma "que el voto es un instrumento de expresión de la voluntad por el cual los gobernados eligen a sus gobernantes, dentro de la órbita de la democracia representativa a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política, cuando establece 'los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común', siendo el elegido responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de la investidura".

Destaca la interviniente que la legitimidad de un gobierno se funda precisamente en el concepto democrático, emanado de la voluntad popular expresada en las urnas a favor de los candidatos de su predilección, toda vez que los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo, tal como lo advirtió esta Corporación en la Sentencia T-439/92.

Agrega, que en el caso de la inscripción a cargos de elección popular de personas que se encuentran ilegalmente privadas de su libertad en virtud del secuestro, en ejercicio del derecho político que le asiste a todo ciudadano de elegir y ser elegido, no es admisible que por circunstancias ajenas al candidato, de una parte, éste no tenga la posibilidad de participar en el respectivo debate electoral y, de otra, que los ciudadanos no puedan depositar su voto por la persona que en su criterio llena sus expectativas.

Señala que el secuestro es un flagelo que viene azotando desde tiempo atrás a la sociedad colombiana y que vulnera entro otros derechos, el consagrado en el artículo 40 de la Carta Política, porque uno de los móviles más comunes del secuestro de dirigentes políticos, es precisamente el de evitar la participación de éstos en las respectivas contiendas electorales, lo cual desconoce igualmente el derecho que tiene todo ciudadano de votar.

Bajo este entendido, agrega la interviniente que "connaturalizar el delito del secuestro con la sociedad, o dicho en otros términos tolerarlo por omisión de la adopción de medidas justas y adecuadas, impide la consecución del bien común en perjuicio del interés general, lo cual, es contrario a los fines del Estado, señalados por la Constitución Política." Dice que la ley tiene que ser eficaz y por lo mismo coherente con la realidad, buscando el bien común, y esta es una de las características del proyecto de ley objeto de revisión.

Por lo tanto, señala, la mencionada ciudadana, el proyecto de ley, es una herramienta que responde a los ataques directos de los grupos al margen de la ley en contra de la democracia, la soberanía popular y el derecho que tienen todos los colombianos a elegir y ser elegidos.

En relación con el artículo 1° del proyecto de ley que se examina, sostiene que el legislador tuvo en cuenta la noción de fuerza mayor como la circunstancia para exceptuar la aceptación de la candidatura por parte de la persona que va a participar en el debate electoral y que se encuentra secuestrada, siendo ello una forma de ponerla en cierto grado de igualdad frente a las otras que libremente pueden expresar su consentimiento. Considera que esta excepción, además de ser constitucional, es oportuna, atendiendo a las circunstancias del acontecer político colombiano, toda vez que se está garantizando el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, otorgándole la oportunidad de intervenir en el proceso democrático y de esta manera poder resultar electo por decisión del pueblo.

Concluye que la excepción del cumplimiento del requisito en relación con la aceptación de la inscripción de candidatos secuestrados, es acorde con la Carta Política, toda vez que en el caso de fuerza mayor originada en el secuestro, puede el legislador en virtud de la facultad consagrada en el artículo 108 Superior, a través del procedimiento de una ley

estatutaria eximir a los candidatos secuestrados de la aceptación expresa de su candidatura, máxime cuando es el Congreso, el que debe adoptar decisiones contundentes para evitar que la democracia se vea alterada por la violencia motivada por los factores alzados en armas.

Respecto del artículo 2° del proyecto referido, considera que resulta acorde con la Carta Política, -artículo 108°-, pues otorga al representante del partido o movimiento que realizó la inscripción o de los 3 inscriptores cuando se trata de un grupo significativo de ciudadanos, la obligación de anexar la denuncia del secuestro del candidato, instaurada ante las autoridades competentes, la cual sirve de prueba de la fuerza mayor.

2. Intervención del Consejo Nacional electoral El ciudadano Daniel Fernando Espinosa Silva, en representación del Consejo Nacional Electoral, intervino para defender la constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia.

El interviniente, considera que el proyecto de ley que se somete a examen, representa un mayor afianzamiento de un derecho consagrado constitucionalmente, el cual ha sido restringido para las personas secuestradas por el contenido textual de los pasos a seguir para la inscripción de éstas.

Posteriormente, el mencionado ciudadano, extrae apartes de los artículos 108 de la Constitución Política, 9 de la Ley 130 de 1994 y 93 del Decreto 2241 de 1986 -Código Electoral- para señalar que éstos deben analizarse de manera sistemática, “sobre todo en el presente caso cuando a todas luces se ve que lo consagrado por el Código Electoral está en contravía con lo consagrado en nuestra Carta Política. La justificación constitucional del proyecto de ley se encuentra perfectamente regida por el principio de supremacía de la Constitución, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4° de la Constitución política, el cual se encuentra representado por la pirámide jurídica colombiana.” Finalmente, acompaña copia del concepto emitido por el Consejo Nacional Electoral y conforme al cual exigir la aceptación de la inscripción como candidatos a las personas secuestradas resulta violatorio de su derecho de participación política.

3. Intervención de la Universidad Externado de Colombia El ciudadano, Nestor Osuna Patiño, como Director del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, emitió concepto sobre la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que se revisa.

El interviniente, señala en primer lugar que tanto la Corte Constitucional como el Consejo Nacional Electoral, consideraron que de acuerdo con las normas y principios constitucionales es constitucional que un ciudadano que se encuentra secuestrado pueda ser elegido como miembro de una corporación pública. Sin embargo, advierte, ambos pronunciamientos obedecieron a circunstancias distintas, pues el fallo de la Corte se refiere al derecho de representación de las personas que eligieron a un ciudadano secuestrado como su opción y el concepto central del mencionado Consejo es la inscripción por parte de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica de ciudadanos secuestrados.

Señala que el concepto del Consejo Nacional Electoral, luego de analizar las diferencias entre la norma constitucional (art. 108) y el Decreto 2241 de 1986 -Código Electoral-, llegó a la conclusión de que el Texto Superior consagra una garantía, al establecer que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica pueden inscribir candidatos sin requisito adicional alguno, en tanto que el mencionado código, la restringe, pues señala que para la inscripción, son necesarios el juramento y la declaración de los candidatos de que son afiliados a ese partido, requisitos que los ciudadanos que se encuentran secuestrados al momento de la inscripción, no podrían cumplir, luego no podrían ser inscritos, ni ser miembros de corporaciones públicas.

Afirma el interviniente que la Sentencia T-1337 de 2001 proferida por esta Corporación, toca un punto importante respecto del artículo del mencionado proyecto de ley que contempla el tema de los salarios de las personas secuestradas. Señala que en principio, podría pensarse que el hecho de que el ciudadano secuestrado y elegido no pueda ejercer sus funciones y sin embargo, devengue un salario podría vulnerar principios constitucionales y legales, tales como el principio de la primacía de la realidad consagrada el artículo 53 de la Carta Política, y el principio laboral según el cual,

el salario obedece a la efectiva prestación de un servicio. No obstante, advierte que como le estimó esta misma Corporación, el secuestro no constituye una justificación válida para dejar de pagar el salario a los trabajadores, de modo que en este evento procede la aplicación de la figura de la fuerza mayor, y los salarios deben pagarse a la familia del secuestrado.

Advierte, el mencionado ciudadano, que no obstante la claridad del concepto anterior, es importante tener en cuenta que podría surgir una controversia en torno a la aplicación de la Ley 282 de 1996 y el Decreto 1923 de 1996, porque estas normas establecen, por un lado, la existencia del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad personal, el cual está obligado al pago de los salarios de los ciudadanos secuestrados y por el otro, se establece que el asegurador que pague los salarios al secuestrado se subrogará en los derechos del trabajador en contra del empleador, por lo cual inicialmente, podría considerarse como una violación al principio según el cual se prohíbe el doble pago de salario por el mismo cargo. Frente al particular, señala, que el Consejo de Estado y esta Corporación, luego de hacer una ponderación de los principios en cuestión, consideraron que el caso del ciudadano secuestrado es una excepción a dicho principio, dado que en el pago del salario a la familia del secuestrado están involucrados derechos a la subsistencia y a la vida digna.

Concluye, que no hay norma legal que permita deducir la inconstitucionalidad del mencionado decreto, no sólo porque su objetivo es, precisamente, la garantía de las normas constitucionales tales como el derecho de participación y de representación, y la vida digna y la subsistencia de los familiares de los ciudadanos secuestrados y elegidos como miembros de las corporaciones públicas, sino por el respaldo que estas situaciones han tenido, aún antes del proyecto de ley, por parte de la jurisprudencia del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral y de esta Corporación.

4. Intervención de la Universidad del Rosario. El ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, emitió concepto conforme al cual la Corte debe declarar la inexequibilidad del proyecto de ley estatutaria de la referencia.

En primer lugar, advierte el interviniente que el proyecto de ley objeto de estudio, no cumple con los requisitos de forma exigidos por la constitución Política, por las siguientes razones:

- No se cumple con el requisito según el cual, la aprobación, modificación o derogación de una ley estatutaria, exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, toda vez que no basta el hecho de figurar en las actas de Secretaría de las correspondientes cámaras del Congreso, que en el segundo debate del Proyecto de ley, en plenaria del Senado se aprobó el articulado por mayoría absoluta, porque para cumplir con esta exigencia, señala, debe figurar el número de senadores o representantes, según sea el caso, que votaron favorablemente el proyecto de ley. En este sentido, refiere a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (C-179/94) en donde se señala que el quórum debe estar claramente determinado. Sin embargo, considera, que aún cuando el anterior requisito de forma no fue cumplido conforme a las exigencias de esta corporación, a su juicio el proyecto en estudio, sí cumple con los requisitos de quórum, exigidos por la Constitución Política.

- En relación con el requisito consagrado en el artículo 160 de la Carta Política, según el cual “[e]ntre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, entre la aprobación del proyecto de una de las cámaras y la iniciación del debate de la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”, señala que los debates en la Cámara de Representantes se encuentran bajo el supuesto de la norma, así como el primer debate en comisión y plenaria del Senado. Sin embargo, afirma, que en la sustanciación que se hizo sobre el primer debate en plenaria del Senado, éste se realizó el 11 de diciembre de 2001 y la sustanciación del segundo debate en la misma plenaria, se llevó a cabo el 13 de diciembre del mismo mes y año, luego, no se cumplió con el requisito del mencionado artículo, según el cual debe mediar un lapso de ocho días entre el primer y el segundo debate del proyecto de ley.

Respecto del análisis de fondo, el interviniente afirma, en primer lugar, que en el proyecto de ley en estudio, se plantea como fundamento en la exposición de motivos, la protección al derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, y después de hacer un recuento de lo que ha dicho la doctrina respecto este principio, señala que el mencionado texto superior consta de seis elementos a saber: (1) un principio general; (2) la prohibición de discriminaciones; (3) el deber del Estado de promover condiciones para lograr la igualdad real y efectiva; (4) la posibilidad de conceder ventajas a grupos discriminados o marginados; (5) especial protección a personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y (6) la sanción de abusos y maltratos que se cometan contra personas en circunstancias de debilidad.

Con base en estos elementos, el interviniente, considera que es claro que las personas secuestradas se encuentran en circunstancias distintas a los demás ciudadanos y por lo tanto se presenta una situación desigual a la cual no se le puede dar un tratamiento igual. Afirma que aún cuando en la exposición de motivos del proyecto de ley objeto de examen se trata de sustentar su normatividad en el restablecimiento de la igualdad en el trato de las personas que se encuentran secuestradas, surgen los siguientes cuestionamientos en torno a la igualdad real:

- Se pregunta si tal como está planteada la ley permite que efectivamente todos los secuestrados pueden aspirar a cargos de elección popular, o solamente aquellos que fueron elegidos con anterioridad y cuyo grupo político busca su reelección.

Lo cual genera, a su modo de ver, una duda en torno a la generalidad como elemento esencial de la ley. - Lo anterior, a su juicio, conduciría a que un grupo de secuestrados sería privilegiado frente al resto de personas privadas arbitrariamente de su libertad, quienes tampoco pueden ejercer su derecho a elegir, ni otros derechos esenciales como a la educación, al trabajo, etc.

Concluye que en aras de lograr la igualdad frente a un reducido grupo, el proyecto de ley es más discriminatorio y particularista, vulnerando de esta manera el artículo 13 Superior.

En segundo lugar, respecto de la posesión de los servidores públicos, después de señalar lo que la doctrina ha entendido por esta formalidad y el alcance que le ha dado la jurisprudencia del Consejo de Estado y de esta Corporación a este rito, donde se coincide en considerar que la consagración de dicho acto tiene por objeto el de someter el comportamiento de todo funcionario a los mandatos de la Constitución y la ley, y ser el requisito sine qua non para iniciar el desempeño de la función pública, dice que el constituyente ha querido conservar esta formalidad con el fin de darle garantías al administrado, y por lo tanto es inconstitucional cualquier proyecto de ley que quiera excluir a un grupo de personas de cumplir con esta formalidad.

Concluye este punto, señalando que enfrentando las normas del proyecto de ley, al artículo 122 Superior, se encuentra una manifiesta transgresión a la Constitución por parte del artículo 3° del proyecto.

Por otra parte, referente a los derechos laborales y prestacionales que se consagran en el proyecto de ley que se examina, señala que los empleados públicos tienen derecho a gozar de prestaciones por los servicios que desarrollan a favor de la Administración y de la comunidad en general, pero si el congresista no se ha posesionado, no ha iniciado las labores propias de su cargo, no se puede pensar que es acreedor de derechos prestacionales, si se tiene en cuenta que las prestaciones sociales son la retribución por un servicio, y éste no se ha podido prestar por la falta del requisito de la posesión.

A su juicio, el desempeño de las funciones públicas asignadas al congresista exige que éste tome previamente posesión del cargo, mediante la prestación del juramento en los términos señalados en la ley, por lo tanto, si ello no se cumple, no tendría derecho a exigir ni el salario, ni las prestaciones sociales y ni los demás derechos derivados de la prestación de un servicio.

Afirma, que el juramento, no es un requisito puramente formal, toda vez que compromete la responsabilidad de quien lo presta. Dicho en otras palabras, agrega, el funcionario que hace el juramento, se compromete a cumplir con sus funciones bajo el imperio de la ley. Señala que al hacer un análisis del proyecto de ley estatutaria que se examina, es claro que el hecho de obviar la presencia del congresista secuestrado en el momento de la posesión impide que el requisito constitucional del juramento pueda cumplirse ya que este es un acto que exige una expresión clara de la voluntad del servidor y como no se cumple con los requisitos de la posesión y el correspondiente juramento, se incurre en una de las causales que la Constitución contempla para la pérdida de la investidura (art 183 numeral 3°).

Así mismo, considera que el proyecto de ley estatutaria que es objeto de examen, es abiertamente contradictorio con el principio de la efectividad de la representación que inspira la democracia representativa, toda vez que cuando se elige un representante se pretende que este ejerza una representación efectiva, lo cual resulta imposible si de antemano se permite la elección de un ciudadano que por razones desafortunadas, puede no llegar a tener la oportunidad de cumplir con su obligación de representar a sus electores.

Afirma, respecto del artículo 2° del proyecto de ley estatutaria mencionado, que éste al establecer una forma de inscripción que excluye la obligación del candidato de hacerse presente, impide, por lo menos en lo referente a Alcaldes y Gobernadores, el cumplimiento del artículo 259 Superior que consagra el voto programático, el cual exige la presentación de un programa en el momento de la inscripción como candidato. A su juicio, si bien podría pensarse en la presentación del programa por parte del movimiento o partido político que inscribe al candidato, es claro que la ley estatutaria no prevé esta eventualidad, dejando entonces, sin efecto el voto programático.

Para concluir la intervención , el ciudadano hace referencia a la democracia en su concepción contemporánea, la cual contempla ciertos principios e instituciones básicas que permiten el correcto funcionamiento del Estado, dentro de esos principios e instituciones, señala, se encuentran aquellos que inspiran y regulan la democracia participativa y representativa.

Así las cosas, agrega, la Constitución Política responde a un principio de organización de democracia participativa y representativa que parte de un supuesto esencial: la posibilidad de actuación por parte de los servidores públicos elegidos popularmente y en tal sentido, la construcción de las normas se ha realizado para personas presentes y libres. Informa que muestra clara de lo anterior, son los artículos que prevén que los congresistas deben asistir a las sesiones del Congreso, so pena de ser suspendidos de su cargo y en el peor de los casos perder su investidura, y aquellas que contemplan la posesión del cargo y el respectivo juramento, de tal forma que si falta ese requisito, el candidato puede perder su investidura. Y como estas disposiciones pueden encontrarse otras que el fin de los cargos públicos es que estos sean ejercidos efectiva y materialmente por los funcionarios electos.

En consecuencia, afirma, si una ley considera innecesaria la asistencia y presencia del funcionario, en últimas está contrariando todo el sistema establecido. Así las cosas, finaliza su intervención, el proyecto de ley estatutaria que permite la elección de un congresista que se encuentra secuestrado y del cual, no se tiene la certeza si va a ejercer de forma personal su cargo, puede generar una disfunción orgánica de nuestro sistema democrático.

5. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia El ciudadano Félix Hoyos Lemus, en representación de la Universidad Nacional de Colombia, rindió concepto conforme al cual el proyecto de ley estatutaria de la referencia debe ser declarado inexequible.

Señala el interviniente que el Consejo Nacional Electoral, por vía de acto administrativo, autorizó la inscripción de candidatos secuestrados, con prescindencia del requisito legal de la aceptación de los inscritos, decretando la excepción de inconstitucionalidad del artículo 93 del código electoral.

Afirma que no comparte la posición asumida por el Consejo Nacional Electoral porque una cosa es la inscripción propiamente dicha que realiza el partido o movimiento político, la cual no requiere requisitos adicionales y otra es la aceptación por parte del ciudadano que va a participar en el debate electoral y el juramento de pertenecer al partido o movimiento político inscriptor, requisitos que fueron establecidos por el legislador de conformidad con el artículo 108 Superior y que pretenden garantizar la seriedad de las inscripciones de los candidatos.

Bajo esta perspectiva, señala que mal podría tener validez una inscripción sin la voluntad del candidato o aún en contra de su voluntad, toda vez que el titular del derecho de elegir y ser elegido es de aquél y no de su partido o movimiento político. Por esta razón, considera un desatino la proclamada excepción de inconstitucionalidad del artículo 93 del Código Electoral y considera que el mencionado Consejo asumió potestades de juez constitucional que no le corresponden, en cuanto dispuso, de manera general, la inaplicación de una norma que estaba vigente.

Posteriormente señala que el proyecto de ley sujeto a examen, es violatorio del artículo 40 de la Constitución Política, porque esta norma garantiza el derecho fundamental a ser elegido y a su juicio, carece de toda validez la pretensión de suplantar la voluntad de la persona secuestrada, la cual es la única que puede decidir sobre su destino político. En este sentido, considera igualmente que se desconoce el artículo 16 Superior, porque aquella, además está en imposibilidad de desplegar el libre desarrollo de la personalidad lo que le impide trabajar con fines políticos.

Así mismo considera que el mencionado proyecto de ley, vulnera el artículo 108 de la Carta Política, el cual proclama el principio de la seriedad de las inscripciones porque no es posible establecer si el candidato acepta o no la postulación y si al momento de su inscripción éste mantiene su adhesión o no al partido o movimiento político que lo inscribe.

Finalmente, sostiene que aunque los requisitos que versan sobre la aceptación de la candidatura y el juramento de pertenecer al partido o movimiento político que lo inscribió, son de índole legal, y pueden ser cambiados por otra ley, ello es así sólo si se garantiza la seriedad de la inscripción, cometido que no se cumple en el proyecto de ley que se analiza. Además, señala que se vulnera el principio de la seriedad de la elección al obviarse los requisitos constitucionales mencionados, por cuanto la persona que resulte elegida no podría posesionarse y ni rendir juramento, omitiendo así exigencias que son de orden superior.

6. Intervención de la Universidad de la Sabana El ciudadano Federico Guillermo Naranjo Mesa, en representación de la Universidad de la Sabana, emitió concepto de inexequibilidad del proyecto de ley estatutaria de la referencia, por las razones que a continuación se exponen:

Considera el interviniente que la posibilidad de elegir a un ciudadano que se encuentra secuestrado, impone la necesidad de ponderar dos derechos constitucionales: por un lado el derecho a elegir y ser elegido que tiene la persona secuestrada, y, por otro, el que se deriva del artículo 133 de la Constitución en relación con la representación efectiva. La elección de una persona que está secuestrada, si bien responde al primero de estos derechos, impide por razones obvias el ejercicio efectivo de la responsabilidad de representar al electorado y el derecho, tanto de los electores que pueda éste convocar, como el de los demás ciudadanos que aspiran, que quienes acceden a los cuerpos colegiados, desarrollen efectivamente una labor, que desde el poder legislativo los beneficie y represente.

Manifiesta que la propuesta contenida en el proyecto de ley que se examina, según la cual se conceden, a quienes así resulten elegidos, los derechos inclusive laborales, prestacionales y asistenciales inherentes al ejercicio del cargo, trasladándolos a sus beneficiarios, comporta una decisión susceptible de mucha controversia porque se estaría indudablemente remunerando con fondos públicos una labor que efectivamente no se ha prestado e implica además, que pueden ser mayores las exigencias económicas por parte de los secuestradores, empeorando aún más la situación de la persona elegida pero privada de la libertad ilícitamente.

Así mismo considera, el mencionado ciudadano, que con este proyecto de ley, la esencia de la representación democrática del mandato que imparte el elector al elegido tampoco se estaría cumpliendo, ni tampoco el ejercicio de la soberanía conforme la Constitución lo establece, por la ausencia física que supone la condición del secuestrado. En efecto, añade, el artículo 3° constitucional dispone: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público.

El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.” Conforme a lo anterior, afirma el interviniente, se estaría frente a un ejercicio abstracto e irreal de la soberanía.

Por otra parte afirma, que las teorías de la representación nacional, expuestas, entre otros autores, por Maurice Duverger, demuestran que la función de los cuerpos colegiados dentro de la estructura del Estado y la tarea y responsabilidad de las personas que los conforman exigen necesariamente la presencia física de las mismas y que entendiendo la actuación del Estado como el trabajo efectivo y real de todos sus miembros para alcanzar el bien común, lo cual es un elemento esencial del Estado Social de Derecho, hará que si esa conducta de trabajo no se da, por cualquier circunstancia, “habría un vacío imposible de llenar y por ende, una abstracta e inexistente porción de soberanía sin efecto alguno en la vida del país.” Finaliza el concepto, el interviniente, concluyendo que con el proyecto de ley sometido a examen, quiere dársele a una situación excepcional, causada por ola de la delincuencia que azota al país, una solución también excepcional desde el punto de vista de la teoría política y constitucional. Por lo tanto, añade “su eventual consagración efectiva puede acarrear riesgos constitucionales, legales y administrativos que en nada contribuyen a la paz social y estabilidad política que todos anhelamos.” Por último, advierte que “las causales previstas en el artículo 183 y sus numerales 2 y 3 para la pérdida de investidura, es apenas obvio que se presentarían ipso facto, en el caso previsto en el proyecto de ley y también supondrían una negación manifiesta de los principios que en el derecho público implican estar colocados bajo una situación especial, legal y reglamentaria, pero de necesario cumplimiento para la vigencia del Estado.” IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación, emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria No. 147/01 Senado; 74/01 Cámara, salvo el artículo 3° del mismo que considera sea declarado inexequible.

Empieza el concepto analizando paso a paso el trámite que el Congreso de la República le impartió al proyecto de ley que se revisa, y considera que éste se surtió conforme a lo previsto en los artículos 153, 157, 160 y 161 de la Constitución Política, razón por la cual procede declarar su exequibilidad desde el punto de vista formal.

En relación con la constitucionalidad material del proyecto, inicialmente el señor Procurador señala las normas tanto de derecho internacional como nacional que consagran el derecho de participación política, sosteniendo que una de las principales formas de ejercer el derecho de participación política, es precisamente, interviniendo en la dirección de los asuntos públicos como miembros de las corporaciones públicas a través de cargos de elección popular, lo cual requiere obtener el respaldo de la mayoría de los ciudadanos sufragantes en el proceso electoral.

La vista fiscal, no encuentra oposición alguna entre la constitución Política y el artículo 1° del Proyecto de ley estatutaria objeto de examen, que impida rechazar la inscripción cuando el candidato por hallarse secuestrado no pueda manifestar su aceptación, porque la Carta Política, señala, no consagra como condición de validez de la inscripción que ésta sea realizada directamente por el candidato o que éste deba manifestar expresa o tácitamente la aceptación de la postulación.

Sostiene que la Constitución únicamente puntualiza que un partido o movimiento político con personería jurídica puede realizar la inscripción de su candidato sin requisito adicional alguno, lo que igualmente pueden hacer las agrupaciones de ciudadanos, cumpliendo los requisitos que la ley ha establecido para garantizar la seriedad de la inscripción.

A su juicio, la exigencia de aceptar la postulación por el inscrito para admitir y tener por válida la inscripción, es de índole legal y tiene por finalidad, conforme al artículo 108 Superior, garantizar la seriedad de la candidatura, de modo que no se haga incurrir al sistema electoral en gastos inútiles. Siendo este requisito de índole legal, más no constitucional, considera, que el mismo legislador puede eliminarlo en virtud de las facultades que le consagró la Constitución Política, e introducir otros presupuestos que permitan la participación política de determinado grupo de personas, que a pesar de hallarse habilitados como ciudadanos en ejercicio para intervenir como candidatos, están impedidos por una circunstancia ilegítima externa, como es el secuestro.

Afirma que la norma revisada, modifica los artículos 89 y 92 del Decreto 2441 de 1986, el cual fue expedido antes de la Constitución Política de 1991, es decir cuando existía un modelo de democracia representativo puro, el cual no tenía dentro de sus fines facilitar la participación política de los ciudadanos, como lo determinan hoy los artículos 2° y 108° de la Carta.

Señala que en el marco del Estado Social de Derecho adoptado a partir de 1991, se fortaleció el principio de la democracia representativa, haciéndola participativa, transformación que a su juicio, impuso límites a la actividad del legislador, toda vez que cuando se impongan restricciones a los derechos, tal y como lo ha reiterado esta Corporación: “las mismas deben ser excepcionales y acreditar un fundamento suficiente y razonable, pues ellas en ningún caso pueden afectar el núcleo esencial del derecho a la igualdad de las personas, cuya participación siempre deberá constituir objeto objetivo prioritario del poder regular.”(C-1345 de 2000).

En concordancia con lo anterior, se descarta la inexequibilidad de la norma porque para impedir que la norma surja a la vida jurídica, se tendría que declarar que las personas secuestradas se encuentran inhabilitadas para participar en el debate electoral, no por una condición subjetiva o por una situación en la que se hallan voluntariamente, sino por efecto más del delito de que son víctimas, es decir, una sanción adicional a la aflicción de estar ilícitamente privada de la libertad.

Concluye, el Jefe del Ministerio Público que la inexequibilidad de la norma “aparece como carente de razonabilidad, y se traduciría en determinar por vía jurisprudencial una limitación arbitraria del derecho a ser elegido, desconociendo que los derechos de participación política, configurados por la Carta, excepcionalmente pueden ser limitados, y desde el punto de vista social fortaleciendo el accionar de los grupos armados ilegales que actualmente acuden a la práctica del secuestro como mecanismo de presión política para extraer de la vida política a representantes populares que no se someten a su régimen de violencia.” Ahora bien, en cuanto la aceptación de la candidatura, dice el señor Procurador, éste es un requisito legal tendiente a garantizar la seriedad de la inscripción y no tiene carácter vinculante para el legislador al momento de regular las condiciones para la inscripción del candidato y, por tanto puede, como lo hizo a través del artículo 2° del proyecto de ley que se revisa, suplantar este mecanismo cuando existe imposibilidad física de expresar la aceptación por la presentación de la denuncia por el delito del secuestro ante las autoridades competentes.

Señala que aunque podría pensarse que la simple denuncia es insuficiente para garantizar la seriedad de la candidatura, el legislador tiene libertad para establecer los mecanismos que estime necesarios para garantizar la seriedad de la misma, además, agrega, en el inciso 2° del precitado artículo se sancionan lo eventos de fraude o falsa denuncia con la nulidad absoluta de la lista y la pérdida de la credencial, en donde habrá de ocupar la curul el candidato siguiente en orden de votación, asunto que no fue contemplado en el proyecto que se examina, pero que en sana lógica así debe entenderse acudiendo a las disposiciones generales que regulan el sistema electoral.

Por hallar fundamento en el artículo 108 de la Carta Política y no oponerse a ningún postulado constitucional, solicita el Jefe del Ministerio Público declarar la exequibilidad del artículo 2° del proyecto de ley estatutaria N° 147/01 Senado, N° 74/01 Cámara, acumulado con el proyecto de ley estatutaria N° 75/01 Cámara.

En cuanto el artículo 3° del proyecto de ley, afirma que podría considerarse que desconoce el artículo 122 Superior, el cual, consagra la adquisición de la condición de congresista sin haber tomado posesión del cargo, sin embargo, resalta, que la norma constitucional establece el acto de posesión como exigencia para el ejercicio de la función pública por el servidor público, esto es, como condición previa para entrar a ejercer el cargo para el cual ha sido electo, más no para adquirir simple calidad de tal.

En este orden de ideas, añade, si las personas elegidas para un cargo de elección popular, están imposibilitadas para ejercer el cargo por encontrarse secuestradas, no hay razón constitucional que les impida adoptar la condición de servidor público aunque no hayan tomado posesión del cargo, acto que sí les sería exigibles cuando una vez libres vayan a entrar a ejercer la función pública.

Afirma el Jefe del Ministerio Público que en cuanto la norma no releva al candidato de la obligación de tomar posesión del cargo para poderlo ejercer, es acorde con el artículo 122 Superior, “el cual no le impide al legislador regular los eventos en que se adquiere la calidad de servidor público sin ejercicio de la función, ni sometido a la condición de efectuar el acto de posesión, esto es, cuando sólo se adquiere la calidad pero se descarta el ejercicio del cargo, ficción ésta válida a la luz del artículo 122 constitucional.” Dice que no obstante, la compatibilidad del artículo 3° del proyecto de ley con el artículo 122°, en su criterio, su contenido resulta inconstitucional en la medida en que se vincula y justifica el reconocimiento de la condición de congresista, al otorgamiento a los familiares inmediatos de “todos los derechos inherentes al cargo, incluidos los laborales asistenciales y prestacionales que le corresponderían al ciudadano electo”, violándose así otros postulados constitucionales como el principio de igualdad, las materias objeto de ley estatutaria, y especialmente por apartarse del objetivo perseguido por el legislador mediante la expedición de esta normatividad.

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad por parte del artículo 3° del proyecto de ley que se examina, señala, que en los términos en que fue aprobada la norma, no se encuentra justificación alguna a la exclusión de que han sido objeto los demás aspirantes inscritos a otros cargos de elección popular, los cuales no tendrán las mismas prerrogativas consagradas por el legislador a favor de los aspirantes al Congreso de la República. Agrega, que si bien, esta discriminación podría subsanarse excluyendo el término “congresistas” y ampliando así la cobertura de la norma, a todos los candidatos elegidos mediante el voto popular a cargos públicos, la norma continuaría afectada de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

- La norma no establece ningún requisito adicional para que los familiares inmediatos gocen de todas las prestaciones y derechos inherentes al cargo para el cual fue elegido la persona que se encuentra secuestrada, pues conforme a la disposición mencionada, sólo es suficiente que se haya aportado al momento de la inscripción la copia de la denuncia por el delito del secuestro ante la autoridad competente, lo cual es un trato benévolo y discriminatorio frente a las condiciones que existen para el pago de salarios de trabajadores secuestrados, los cuales según esta Corporación son: que se demuestre plenamente que el trabajador se encuentre secuestrado, es decir, la circunstancia de fuerza mayor que le impide continuar laborando, y que fue privado ilícitamente de su libertad por razón del cargo o labor que desarrollaba. Entonces se pregunta: ¿cuál es la razón para que las personas elegidas a cargos de elección popular no deban cumplir con los mismos requisitos? - El pago del salario a los familiares de los trabajadores secuestrados encuentra su justificación en el hecho en que la víctima de este flagelo, al momento de ser privada ilícitamente de la libertad está devengando un salario en virtud de su vinculación laboral, razón por la cual, sus parientes tienen la expectativa cierta de continuar percibiendo los ingresos que habitualmente recibía éste y de los que depende su subsistencia, situación, que a su juicio, es muy distinta al de familiares inmediatos de quien ha sido electo a un cargo público, pues no tienen esa expectativa, porque quien ha sido electo mientras está secuestrado realmente no se ha vinculado con el Estado, no viene percibiendo unos ingresos por el ejercicio del cargo, luego, no se rompe ni la continuidad del vínculo, ni del pago del salario, pues nunca lo ha recibido ni él ni su familia viene dependiendo del mismo.

- Sólo se reconocen a los trabajadores secuestrados el pago de los salarios si se cumplen los presupuestos antes mencionados, y no se incluyen “todos los derechos inherentes al cargo, incluso los laborales asistenciales y prestacionales”.

Además el pago procede únicamente por dos años contados después del suceso, límite temporal que no existe en el articulado del proyecto de ley que se estudia.

Frente al particular, concluye, el Jefe del Ministerio Público, preguntándose, ¿quién determina cuáles son los familiares inmediatos para efectos de concederle o reconocerle todos los derechos inherentes al cargo que el congresista ciertamente no ha asumido? Finaliza el señor procurador su escrito, sosteniendo que el mencionado artículo 3° es inconstitucional por desconocer el artículo 169 de la Carta, pues su contenido no se refiere a la elección de ciudadanos secuestrados, sino al pago de salarios y demás prestaciones a los familiares del servidor- congresista- secuestrado. Asunto que debe ser regulado por el legislador en una ley ordinaria, la cual, a su juicio, deberá además hacer una regulación de la forma como se seguirá haciendo el pago del salario para todos aquellos servidores público e incluso particulares que con ocasión de sus cargos han sido privados de su libertad.

En síntesis, agrega, el artículo 3° no busca garantizar los derechos de participación política, ni logra de modo alguno tal efecto, toda vez que el hecho que no se le reconozcan ni se cancelen a los familiares todos los derechos y prestaciones inherentes al cargo, de ninguna manera, niega el derecho que tiene el secuestrado electo a ocupar el cargo público y ejercerlo cuando recobre su libertad, ni tampoco afecta el derecho a los votantes a elegir a quien los represente, más aún cuando mientras el electo asume el cargo, éste será ocupado por el candidato que según la orden de inscripción en orden sucesivo y descendente corresponda a la misma lista electoral.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE. 4. Competencia Esta Corporación es competente para revisar y decidir, de manera previa y automática, sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, de conformidad con lo previsto por el numeral 8° del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Las leyes estatutarias De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, tienen el carácter de estatutarias las leyes a través de las cuales el Congreso regula las materias previstas en el artículo 152 de la Carta y que deben tramitarse conforme al procedimiento especial previsto en el artículo 153.

Para determinar el alcance de su pronunciamiento, procede la Corte a examinar si las materias a las que atienden las disposiciones sometidas al tramite de control previo por esta Corporación deber ser tramitadas como estatutarias de conformidad con la Constitución.

4.6. Perspectiva formal El proyecto de ley fue tramitado como estatutario en su integridad. En efecto, el proyecto final fue tramitado a partir de dos proyectos que se presentaron separadamente, así:

El 29 de agosto de 2001 el Senador Salomón Náder Náder y el Representante a la Cámara Reginaldo Montes Alvarez, con la firma de otros congresistas presentaron en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria que se radicó con el No. 074 de 2001, “por medio del cual se garantiza el procedimiento de inscripción y de elección para ciudadanos ilegalmente privados de a libertad y se dictan otras disposiciones.” El 29 de agosto de 2001 el Representante a la Cámara Reginaldo William Darío Sicachá presentó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley Estatutaria que se radicó con el No. 075 de 2001, “por medio del cual se modifican algunos artículos del Código Nacional Electoral, Decreto 2241 de 1986 y otras disposiciones.” En las respectivas ponencias no se dice de manera expresa la razón por la cual los proyectos se presentan como estatutarios, sin embargo es claro que los mismos se orientan a regular las materias previstas en los literales c y d del artículo 152 de la Constitución, esto es, las que tienen que ver con la “Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales” , y con las “Instituciones y mecanismos de participación ciudadana”.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el trámite de un proyecto de ley estatutaria debe ser explícito desde el principio respecto de su carácter de estatutario, sin que sea suficiente con la verificación ex post de los requisitos especiales que la Constitución prevé en este caso. Como puede apreciarse tal condición se cumplió en el proyecto que ahora estudia la Corte, puesto que al mismo, desde el principio, se le dio ese tramite, cuya corrección formal habrá de verificar la Corte.

Habiéndose completado el trámite en el Congreso de la República, el Presidente del Congreso, mediante comunicación de diciembre 19 de 2001 remitió a la Corte el "Proyecto de Ley Estatutario No. 147/01 Senado – No.0.74/01 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN NORMAS CONCERNIENTES A LA ELECCIÓN DE CIUDADANOS SECUETRADOS", para que esta Corporación "... se sirva darle cumplimiento al artículo 152 de la Constitución Política de Colombia." Se tiene, pues, que la Corte recibió del Congreso un proyecto que formalmente se consideró y fue tramitado, en su totalidad como estatutario.

2.2. Perspectiva material El proyecto de ley recibido por la Corte consta de cuatro artículos que se orientan a regular la posibilidad de que los ciudadanos que han sido secuestrados sean elegidos a los cargos públicos de elección popular.

En ese sentido las disposiciones del proyecto tienen que ver, por un lado, con el derecho de ser elegidas que tienen las personas que han sido secuestradas, y por otro, con el derecho, también, que tienen los ciudadanos, de elegir a la persona que consideran más adecuada para que los represente, sin que el hecho fortuito del secuestro pueda privarlas de esa posibilidad. En ambos casos se trata de la regulación de una materia que se refiere tanto a los mecanismos de participación ciudadana, previstos en el literal d) del artículo 152, como a la organización y funcionamiento de los partidos, estatuto de la oposición y funciones electorales, previstas en el literal c de la misma disposición, razón por la cual, por su contenido, las normas encuadran dentro de las materias que de acuerdo con la Constitución deben regularse mediante ley estatutaria.

Adicionalmente, las disposiciones del proyecto modifican normas de la Ley 134 de 1994 que tienen el carácter de estatutarias, y cuya modificación, exige, a tenor de lo dispuesto en el artículo 153 de la Carta, leyes de la misma naturaleza. No obstante, que en el proyecto se regulan aspectos de procedimiento de los cuales podría predicarse su carácter no estatutario, en conjunto, todas las normas se orientan a regular el derecho de participación política tanto del secuestrado como de sus electores, razón por la cual en ese contexto todo el proyecto tiene el carácter de estatutario.

Debe tenerse en cuenta en este sentido, que para determinar el carácter de estatutario o no de una disposición debe hacerse un examen de conexidad que admite cierta flexibilidad. Así, es posible que la ley incorpore y sean tratados como estatuarios, asuntos que en si mismos considerados no tendrían esa naturaleza pero que en razón de su íntima conexión con otros que si lo son y sin los cuales carecerían de sentido, deben ser tratados como tales. Esta última condición puede predicarse, por ejemplo del artículo 3º del proyecto, que aunque regula aspectos del régimen laboral de los congresistas que no serían materia propia de ley estatuaria, si lo son por conexidad, en la medida en que tal regulación es corolario necesario de las previsiones sobre el derecho de participación que el proyecto busca garantizar.

Habiendo establecido la naturaleza de estatutario del proyecto de ley en su integridad, procede la Corte al correspondiente examen de constitucionalidad.

3. Revisión formal del Proyecto de Ley número 147/01 Senado; 074/01 acumulado 075/01 Cámara, " Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados".

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política, para la aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias es necesario cumplir, no sólo con los requisitos generales previstos en los artículo 157 y siguientes de la Carta destinados a la aprobación de las leyes ordinarias [1] , sino también con las condiciones especiales contempladas

en el artículo 153 superior, es decir, se requiere que su trámite se surta dentro de una sola legislatura y que las decisiones sean adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso.

3.1. El trámite surtido para la aprobación del proyecto de ley sujeto a revisión. De los documentos que obran en el expediente se tiene que el trámite surtido para la aprobación del proyecto de ley que se revisa fue el siguiente:

· El proyecto de ley estatutaria número 147/01 Senado; 074/01 acumulado 075/01 Cámara, " Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados" fue el resultado de la acumulación efectuada en la Secretaría General de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el 3 día de septiembre de 2001 de dos proyectos presentados ante el Secretario General de la Cámara de Representantes, uno el 29 de agosto de 2001 por el Senador Salomon Nader y el Representante Reginaldo Enrique Montes Alvarez y, el otro, también el 29 de agosto de 2001 por el Representante William Darío Sicachá Gutiérrez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992 [2] .

Los citados proyectos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 429 del 30 de agosto de 2001. · De conformidad con el Secretario de la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, el día 6 de septiembre de 2001, fueron designados como ponentes los Representantes Joaquín José Vives Pérez y José Darío Salazar Cruz.

· El informe de ponencia y el pliego de modificaciones para primer debate fue presentado el 13 de septiembre de 2001 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No.480 del 21 de septiembre de 2001.

· El citado texto fue aprobado junto con el pliego de modificaciones realizadas, el 18 de septiembre de 2001, según consta en el Acta No. 08, publicada el 25 de octubre del mismo año en la Gaceta del Congreso No. 538 de 2001, mediante votación ordinaria con un quórum decisorio de 31 Representantes de 33, de los cuales todos votaron a favor, de acuerdo con publicación de la citada Acta de la Comisión Primera.

Encuentra la Corte que la publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia junto con su pliego de modificaciones fue posterior a la aprobación del texto propuesto en la Comisión Primera. Así, mientras la aprobación del proyecto se llevo a cabo el día 18 de septiembre de 2001, la publicación tuvo lugar el 21 de septiembre del mismo año. Sin embargo, como consta en el Acta No. 08 de la Comisión Primera, la ponencia fue conocida previamente por los H. Representantes a quienes les fue distribuida copia de su contenido.

Al respecto, esta Corporación ha sostenido que el trámite de aprobación de una ley exige como requisito constitucional, el acatamiento de un supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria que implica el conocimiento previo por parte de los Congresistas, tanto de los proyectos de ley como de las modificaciones propuestas respecto de los mismos, de manera que se garantice el principio democrático del debate legislativo en el proceso de formación de la ley, pues el desconocimiento del proyecto y de las modificaciones conlleva a la carencia de objeto para el desarrollo de la discusión legislativa.

De manera general la Corte ha señalado que el requisito de publicidad se cumple con la publicación del proyecto "... en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva (C.P. Artículo 157)." [3] Y ha agregado esta Corporación que "[i]gualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso" [4] .

No obstante, la Corte ha precisado que, de conformidad con el reglamento del Congreso, "... para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documentos por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir ...."

[5] , sin perjuicio de su posterior publicación en la Gaceta. Asimismo, esta Corporación en Sentencia C-951 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) sostuvo que: "...

[E]n el proceso de aprobación de las leyes, debe respetarse la exigencia establecida en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, según el cual, las ponencias para primer debate deben ser publicadas previamente en la Gaceta del Congreso. Esa sentencia precisó que el desconocimiento de esa exigencia 'no representa una irregularidad menor sino que configura un vicio de procedimiento, pues la obligación de que la ponencia sea publicada en la Gaceta del Congreso, antes del debate en la comisión permanente respectiva, no es, en manera alguna, una formalidad caprichosa; ella desarrolla claros principios y mandatos constitucionales'. Por ello esta Corporación concluyó en esa sentencia que 'la falta de publicación de la ponencia para primer debate, antes de su aprobación, configura un vicio de procedimiento que afecta la constitucionalidad de la correspondiente ley', salvo si el Congreso recurrió a la posibilidad excepcional prevista por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992, según la cual es posible que, para agilizar el trámite de un proyecto, el Presidente de la comisión respectiva autorice la copia de la ponencia y su distribución previa a los miembros de la comisión, sin perjuicio de que la ponencia sea publicada posteriormente, y en forma oportuna, en la Gaceta del Congreso ..."

(Subrayado por fuera del texto original) . De este modo, como el informe de ponencia y el pliego de modificaciones fue conocido por los H. Representantes de manera previa a su votación, no encuentra la Corte vulneración del principio de racionalidad deliberativa y decisoria propia del trámite legislativo.

Así, la Comisión Primera aprobó el texto con modificaciones en los tres primeros artículos, el retiro de los artículos 4° y 6° y con cambios en los artículos 5° y 7°.

· Para segundo debate fueron designados como ponentes los mismos Representantes que tuvieron a su cargo la ponencia para primer debate, quienes presentaron el proyecto junto con sus modificaciones a la plenaria de la Cámara de Representantes en ponencia publicada en la Gaceta del Congreso No. 503 del 1° de octubre de 2001.

· El día 16 de octubre de 2001, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el citado proyecto, según consta en el Acta No. 173 de sesión plenaria publicada en la Gaceta del Congreso No. 568 del 9 de noviembre del mismo año, de acuerdo con las mayorías requeridas por la Constitución para la aprobación de las leyes estatutarias, es decir, con un quórum ordinario de 136 Representantes de 152, siendo todos los votos a favor, según constancia expedida por el Secretario General de dicha Cámara.

· Siguiendo el trámite establecido para la aprobación de leyes estatutarias, el día 17 de octubre de 2001 se remitió por parte del Presidente la Cámara, el proyecto al Presidente del Senado de la República, quien a su vez lo envió a la Comisión Primera el 26 del mismo mes y año, para agotar los trámites de su competencia. El Presidente de esta célula legislativa designó como ponente para primer debate al Senador Darío Martínez, quien solicitó ser relevado el 8 de noviembre de 2001, siendo entonces nombrado como nuevo ponente el Senador Héctor Helí Rojas, el 19 del mismo mes y año.

· El informe de ponencia y el pliego de modificaciones para primer debate fue presentado el 26 de noviembre de 2001 ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República y publicado en la Gaceta del Congreso No. 606 del 28 de noviembre de 2001.

· El citado texto fue aprobado junto con el pliego de modificaciones realizadas, el 27 de noviembre de 2001, según consta en el Acta No. 21 del mismo mes y año, mediante votación ordinaria con un quórum decisorio de 11 Senadores de 19, de los cuales todos votaron a favor, de acuerdo con publicación de la citada Acta de la Comisión Primera.

Encuentra la Corte que la publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia y de su pliego de modificaciones fue posterior a la aprobación del texto propuesto en la Comisión Primera. Así, mientras la aprobación del proyecto se llevo a cabo el día 27 de noviembre la publicación tuvo lugar el 28 de noviembre. Sin embargo, como consta en el Acta No. 21 de la Comisión Primera, la ponencia fue conocida previamente por los H. Senadores mediante copia de su contenido.

Al respecto, es preciso reiterar que como el informe de ponencia y el pliego de modificaciones fue conocido por los H. Senadores de manera previa a su votación, no encuentra la Corte vulneración alguna del principio de racionalidad deliberativa y decisoria propia del trámite legislativo.

De suerte que, la Comisión Primera aprobó el texto modificando el artículo 2°, el cual fue adicionado con un nuevo inciso y, el artículo 3°, siendo modificado en el sentido de precisar que el salario y las prestaciones deben ser percibidas por los familiares inmediatos del secuestrado que sea elegido congresista.

· La ponencia para segundo debate fue presentada el día 10 de diciembre de 2001, ante la plenaria del Senado de la República por el mismo Senador que tuvo a su cargo la presentación de la ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso No. 650 del 13 de diciembre de 2001.

· La plenaria del Senado de la República aprobó el citado proyecto el día 11 de diciembre de 2001, según consta en el Acta No. 23 de sesión plenaria publicada en la Gaceta del Congreso No. 72 del 3 de abril del 2002, con las mayorías requeridas por la Constitución para la aprobación de las leyes estatutarias, es decir, con un quórum ordinario de 93 senadores de 102, siendo todos los votos a favor, según constancia expedida por el Secretario General de dicha Cámara y de acuerdo con publicación de la citada Acta.

Nuevamente, aun cuando la publicación de la ponencia fue posterior a la aprobación del texto legal, aparece en el expediente que los senadores conocieron previamente su contenido mediante copia.

· Toda vez que en el trámite legislativo de cada Cámara se modificó el contenido del proyecto, en desarrollo de los artículos 161 de la Constitución y 186 de la Ley 5ª de 1992 [6] , se designó una Comisión de Conciliación, con el fin de adoptar un único texto del proyecto de Ley Estatutaria, y en efecto se optó por el aprobado por el H. Senado de la República, como consta en el Acta de Conciliación de fecha 12 de diciembre de 2001, suscrita por los parlamentarios - Reginaldo Enrique Montes Alvarez, Joaquín José Vives Pérez y José Dario Salazar Cruz, Representantes y Hector Helí Rojas, Senador -.

· En el Senado de la República, el informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por unanimidad en la sesión plenaria del 13 de diciembre de 2001, como consta en certificación expedida por el Secretario General de esa Corporación, del mismo mes y año.

· La plenaria de la Cámara de Representantes por su parte en sesión de 14 de diciembre de 2001, aprobó por unanimidad el acta de conciliación suscrita por la Comisión de Conciliación del Proyecto de Ley Estatutaria No. 147/01 Senado, 075/01 acumulado 074/01 Cámara, según constancia del mismo mes y año, expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes.

Del examen detallado del trámite legislativo anteriormente descrito impartido al proyecto de ley de la referencia, la Corte concluye que el Congreso de la República dio cumplimiento a los requisitos generales y especiales previstos por la Constitución para la expedición de las leyes estatutarias, como pasa a examinarse:

4.6. Trámite ordinario. El proyecto inició su trámite por iniciativa de sujetos habilitados para el efecto y recibió los debates de rigor en las comisiones y en las plenarias de las dos Cámaras, en cada caso con el quórum previsto en la Constitución para el efecto. La totalidad de las iniciativas que hacen parte del proyecto estaban contenidas, con algunas

diferencias, en los proyectos de ley iniciales, y las diferencias que surgieron entre lo aprobado en una y otra cámara se sujetaron al trámite de conciliación previsto en la Constitución, de manera que se respetaron los principios de consecutividad y de identidad relativa.

3.3. Trámite en una sola legislatura. En cuanto se refiere a la exigencia de que el proyecto sea tramitado en una sola legislatura [7] , en el presente caso se cumplió con el citado requisito constitucional previsto en el artículo 153 de la Carta, ya que el tramite correspondiente se inició el 29 de agosto de 2001 con la presentación de los respectivos proyectos ante el Secretario General de la Cámara de Representantes, y culminó el 14 de diciembre de 2001 fecha en cual la plenaria de la Cámara, aprobó el informe de la Comisión Accidental de Conciliación.

Ahora bien, de conformidad con la Sentencia C-011 de 1994, la revisión previa de exequibilidad de un proyecto de ley estatutaria, no necesariamente debe cumplirse dentro del término de la legislatura, pues ello constituiría una interpretación absurda del texto constitucional. De manera que, el trámite señalado en el artículo 153 de la Carta Fundamental no incluye el período destinado a la revisión previa de constitucionalidad efectuada por esta Corporación.

3.4. La votación por mayoría absoluta. Del mismo modo, el órgano legislativo dio cumplimiento a la exigencia constitucional relativa a la aprobación del proyecto de ley estatutaria por la mayoría de los miembros del Congreso, tanto en comisiones como en plenarias, pues según el recuento atrás efectuado, las aprobaciones surtidas se dieron con dicha mayoría.

En este caso, es procedente reiterar el llamado de atención a los Secretarios de las Comisiones como de las Plenarias de las Cámaras legislativas, en el sentido de dejar constancia en las certificaciones del quórum y del desarrollo de las votaciones que remiten a esta Corporación, del número exacto de senadores o representantes que adoptaron la decisión, dado que la exigencia constitucional de la mayoría absoluta prevista en el artículo 153 de la Carta, no se suple con la simple manifestación de haber sido aprobado el proyecto con dicha mayoría o por unanimidad. Sin embargo, la Corte pudo establecer el cumplimiento del citado requisito, ya que mediante Auto del 4 de febrero de 2002, se solicitó la remisión completa de los antecedentes legislativos del proyecto de ley estatutaria.

Al respecto, la Corte en sentencia C-179 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) manifestó que: "... No obstante lo anterior, la Corte Constitucional quiere llamar la atención de las dos Cámaras legislativas, para que en el futuro observen mayor cuidado y diligencia en la aprobación de leyes de la índole de la que hoy se revisa, específicamente en lo que respecta al resultado de la votación con la cual se aprueba cada una de las disposiciones que conforman dichos ordenamientos. Pues por requerir las leyes estatutarias para su aprobación, modificación o derogación, la mayoría absoluta de los miembros que conforman cada una de las comisiones y plenarias del Congreso, dicho quórum debe aparecer claramente determinado. No basta entonces que se diga que fue aprobado por mayoría absoluta, sino que debe dejarse constancia del número de senadores o representantes que así lo decidieron..."

[8] 5. Revisión material del proyecto de Ley número 147/01 Senado; 074/01 acumulado 075/01 Cámara, “ Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados”.

4.1. Materias a tratar Para adelantar la revisión del contenido material del proyecto de Ley la Corte identificará, de manera general, los problemas constitucionales que el mismo suscita y a partir de los cuales habrá de abordarse el estudio de cada una de las disposiciones que lo conforman.

Encuentra la Corte, que el proyecto de ley objeto de revisión plantea, en primer lugar, el interrogante acerca de la constitucionalidad de la decisión de que, para permitir que las personas que han sido víctimas de un secuestro puedan ser elegidas a un cargo de elección popular, se supriman algunos requisitos que de manera general se habían previsto para el efecto.

En segundo lugar es necesario establecer también si resulta constitucionalmente admisible que la ley disponga que en el evento de que una persona que resulte elegida para un cargo de elección popular se encuentre secuestrada, pueda prescindirse de la posesión y del juramento para acceder al estatus jurídico del cargo, particularmente en cuanto hace a los derechos laborales. En este caso deberá examinarse además si se presenta una violación del derecho a la igualdad al establecerse un régimen especial que no cobija a todas las personas que podrían verse afectadas por un secuestro.

Una vez la Corte establezca un marco conceptual en el examen de la constitucionalidad de los anteriores asuntos, procederá al estudio individualizado de cada una de las normas que componen el proyecto, para ver si su particular contenido normativo resulta acorde con la Constitución o no.

4.2. Objetivos generales del proyecto El proyecto de ley que se revisa obedece al propósito de proteger, por un lado el derecho de participación política, y específicamente el derecho a ser elegidos para cargos públicos, que tienen los ciudadanos que han sido víctimas del secuestro, y por otro, también el derecho a la participación política, esta vez en cabeza de los electores, que podrían ver limitadas sus opciones políticas por el secuestro de un determinado candidato a un cargo de elección popular. Encuentra la Corte que los anteriores objetivos tienen claro fundamento constitucional y que responden al imperativo de evitar que el hecho irregular y grave del secuestro, que desafortunadamente se ha extendido en Colombia, se convierta en una gravosa limitación de los derechos políticos de los ciudadanos.

En la exposición de motivos del proyecto No. 074, se señala, adicionalmente que la iniciativa busca, también, impedir que mediante secuestros individuales o masivos, determinados sectores políticos se vean marginados del proceso electoral, en beneficio de otros que cuenten con la simpatía o incluso con el aval de los autores de los secuestros. Tal posibilidad, que por desgracia no resulta exótica en nuestra país, comportaría una clara limitación de los derechos de participación y un falseamiento de las instituciones democráticas y desde esa perspectiva justifica la adopción de medidas especiales orientadas a prevenirla.

Resulta evidente, por otra parte, que quien ha sido privado ilícitamente de su libertad no está en condiciones de ejercer sus derechos políticos, pero no es menos cierto que la dolorosa realidad del execrable delito del secuestro comporta la expectativa de que el secuestrado recupere su libertad en un plazo que puede ser más o menos prolongado. Sin detenerse, por ahora, en un examen exhaustivo de las condiciones en las que puede producirse un secuestro en función del proyecto de ley que se estudia, resulta claro que cuando es secuestrado un candidato a un cargo de elección popular o una persona respecto de la cual quepa presumir que alienta la expectativa de ser reelegida a una corporación pública, existe la posibilidad de que la persona secuestrada recupere su libertad en tiempo oportuno para el ejercicio, pleno o parcial, de sus derechos políticos. Así, el secuestrado podría recuperar la libertad antes de cumplirse la elección, o una vez ésta se haya cumplido, pero antes de la fecha en que deba tomarse posesión del cargo, o, finalmente, antes de que culmine el periodo del cargo para el que aspiraba. Y en todos esos eventos es claro también que si no se remueven los obstáculos que limitan la posibilidad de que el secuestrado sea elegido, se está restringiendo el derecho a la participación política, tanto de la persona que ha sido secuestrada como de quienes ven en ella el más adecuado representante de sus intereses y sus aspiraciones.

A partir de las anteriores premisas es forzoso concluir, además, que no tendría sentido adoptar las medidas necesarias para permitir la elección de las personas secuestradas, si al mismo tiempo no se contempla un régimen especial que evite la aplicación en este caso de las consecuencias que se derivan de la falta de posesión en el cargo.

4.6. Régimen excepcional para la inscripción de candidaturas y posesión del cargo. Encuentra la Corte que desde esta perspectiva resulta acorde con la Constitución que la ley establezca un régimen excepcional en relación con los requisitos que se han previsto para la inscripción de candidaturas, en el caso de las personas secuestradas, así como que

evite que en tales casos se apliquen las consecuencias que se derivan de la falta de posesión oportuna, en la medida en que tales previsiones atienden a la protección del derecho de participación política del secuestrado y de sus electores.

4.7. Régimen especial de protección patrimonial De manera general también es posible concluir que no se opone a la Constitución el establecimiento de un régimen especial de protección patrimonial para los aspirantes a los cargos de elección popular. Dos consideraciones avalan esta postura:

Por una parte, la protección patrimonial es una extensión de la protección al derecho de participación política, el cual se vería seriamente limitado si, en las actuales condiciones del país, quien aspire a un cargo público, no tiene la garantía de que los riesgos de seguridad que ello entraña no van a repercutir en su estabilidad económica, y más específicamente en la de su familia.

Por otro lado, esa protección especial encuentra fundamento también en la evidente situación de riesgo excepcional en la que se encuentran las personas que han optado por el servicio público en cargos de elección popular, como quiera que en muchos casos, por esa sola condición, se convierten en objetivo de grupos al margen de la ley. Si las personas que optan por el servicio público realizan una actividad que redunda en beneficio de toda la comunidad, cuando en razón de tal actividad sufren un atentado a sus derechos fundamentales (vida, integridad física, libertad personal, etc.) es constitucionalmente admisible que el Estado se encuentre en el deber jurídico de reparar o compensar económicamente a la víctima, porque ella está asumiendo un sacrificio que excede las cargas públicas que asume el resto de los miembros de la colectividad.

Encuentra la Corte, en consecuencia, que el proyecto de ley objeto de estudio, se orienta, de manera general, a tres objetivos que en si mismos considerados resultan acordes con la Constitución. En efecto, el proyecto de ley busca, (i) permitir que las personas que han sido secuestradas puedan ser inscritas como candidatas a un cargo de elección popular y, puedan, eventualmente, resultar elegidas; (ii) permitir que una persona secuestrada que ha sido elegida a un cargo de elección popular, entre a ejercerlo tan pronto como recupere su libertad, y (iii) brindar protección patrimonial a la persona secuestrada que resulte elegida para un cargo de elección popular.

4.8. Análisis general desde la perspectiva del principio de igualdad. En esta aproximación general al tema podría argumentarse que no obstante la validez constitucional de los objetivos perseguidos por el proyecto, resulta contrario al principio de igualdad consagrado en la Carta el establecimiento de un régimen especial de protección patrimonial para las personas secuestradas que resulten elegidas a cargos de elección popular, frente a la situación de los secuestrados cuya actividad se desenvuelva en otros ámbitos.

En esta materia es preciso anotar, en primer lugar, que tanto la legislación como la jurisprudencia se han ocupado de lo relativo a la situación de los derechos laborales de las víctimas del secuestro en general, y que no obstante que parecería necesario un mayor esfuerzo orientado a la protección de las personas que por razón de ese delito se ven privadas de su única o más importante fuente de ingreso, existe hoy una normatividad a partir de la cual se ha derivado una protección especial para los trabajadores que como consecuencia del secuestro se vean imposibilitados para la prestación del servicio del cual depende su sustento.

Sobre el particular la Corte, en Sentencia SU-562 de 1999 , M.P. Alejandro Martínez Caballero, que reitera los precedentes en esta materia, expresó:

“5- Ahora bien, con el fin de garantizar los derechos fundamentales del trabajador y de quienes de él dependen, la Corte ha reconocido la necesidad de adoptar medidas provisionales cuando, en situaciones excepcionales, la persona está imposibilitada para desempeñar las funciones inherentes a su cargo. Ello ocurre, por ejemplo, si un trabajador ha sido víctima del delito de secuestro y, naturalmente, se configura una causal de fuerza mayor que le impide laborar. En este orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, como se trata de un hecho completamente ajeno a la

voluntad del trabajador, además de la aflicción moral y psicológica ocasionada por la ausencia de un ser querido, no resulta constitucionalmente admisible suspender el pago de los salarios, porque ello implicaría desconocer los derechos de quienes dependen económicamente del trabajador y de la familia como núcleo fundamental de la sociedad. En la Sentencia T-015/95, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, la Corte reconoció este punto en los siguientes términos:

El juez de tutela al interpretar el alcance de los derechos a la vida y a la subsistencia, debe tener en cuenta la importancia del salario como sustento del trabajador para atender en forma decorosa sus necesidades familiares y sociales, propias del núcleo en el cual convive, frente a una desaparición forzada que lo imposibilita para cumplir con sus obligaciones laborales. Por ello, si el trabajador no ha incumplido sus obligaciones laborales ni ha abandonado por su culpa el trabajo , sino que por el contrario, en virtud del secuestro de que ha sido objeto, se ha visto forzado a interrumpir la prestación de sus servicios, no puede concluirse que una persona colocada en dicha situación no tenga derecho a percibir su salario en cabeza de sus beneficiarios , razón por la cual queda plenamente justificada la procedencia de la solicitud de amparo para la protección inmediata de los derechos de la accionante y de su hija menor, quienes dependen económicamente del empleado, consistente en percibir los salarios y prestaciones correspondientes a éste y que constituyen el medio para subvenir a sus necesidades vitales.

Es pues, la noción de fuerza mayor la que debe aplicarse en este asunto, pues a causa de la misma se produjo la interrupción del servicio por parte de quien estaba en pleno ejercicio de sus actividades laborales . (Subrayado fuera de texto) 6- Sin embargo, también es preciso advertir que la orden para el pago de salarios solamente es procedente cuando se acredita con absoluta certeza que el trabajador ha desaparecido por motivos de fuerza mayor y en ejercicio de actividades propias de su cargo que le imposibilitan para prestar sus servicios y lo colocan en estado de indefensión .

Para esta circunstancia, el pago se justifica por los principios de justicia social y de equidad que debe mantener toda relación laboral, pero que resultarían afectados en detrimento del trabajador y de su familia. En todo caso, éste no puede superar el término de dos años previsto en los artículos 96 y siguientes del Código Civil, relacionados con la mera ausencia de la persona desaparecida del lugar de su domicilio, y que según la sentencia T-015/95 para estos eventos tiene aplicación análoga.

9- En estas condiciones, atendiendo la teoría del riesgo en materia laboral y que por la naturaleza misma de esta clase de contratos debe tornarse aún más exigente, concluye la Corte que la decisión adoptada por la empresa en el sentido de suspender el pago de los salarios de los señores Hernando Ochoa Marín y Elkin Sierra Mejía, resulta lesiva de los derechos fundamentales a la vida, a la subsistencia y a la integridad familiar de quienes dependen económicamente de ellos, debiendo en consecuencia ordenarse su pago a partir del día en que se produjo la desaparición y hasta por un lapso de dos años en los términos del artículo 96 y siguientes del Código Civil, o cuando se determine con claridad que la causa del desaparecimiento fue imputable a los trabajadores, o cuando estos aparezcan, todo ello sin perjuicio de las acciones legales que pudiere adelantar la empresa.” El legislador, por su parte, en la Ley 282 de 1996, “ Por la cual se dictan medidas tendientes a erradicar algunos delitos contra la libertad personal, especialmente el secuestro y la extorsión, y se expiden otras disposiciones”, dispuso la creación del Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal como una cuenta especial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el objeto principal de contribuir con los recursos necesarios para el pago de las recompensas y los gastos de dotación y funcionamiento de los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal, que se crean en la ley y que no puedan atender las instituciones integrantes de los mismos.

En el artículo 22 de la ley, como medida de protección a las víctimas del secuestro, se dispone que con cargo a ese fondo se tomará un seguro colectivo para garantizar el pago de salarios y prestaciones sociales del secuestrado. El

funcionamiento de ese seguro fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 1923 de 1996, que sobre el particular dispuso que el objeto del mismo es "...

garantizar el pago de sus salarios y prestaciones sociales, por parte del patrono o empleador, a la persona que en el momento de ser víctima de secuestro, tenga vigente una relación contractual laboral o se encuentre vinculado como servidor público del Estado, a partir del día en que se produjo el secuestro y hasta que ocurra su liberación o se compruebe su muerte, en los términos y requerimientos establecidos en el presente decreto." De esta manera se tiene que tanto el legislador como la jurisprudencia han avanzado en el camino de encontrar instrumentos de protección patrimonial para las víctimas del secuestro y en particular para sus familias, y que, en ese contexto, el régimen que ahora es objeto de estudio por la Corte, no sería más que una particularización del esquema general, en atención a las especiales circunstancias que rodean a los aspirantes a cargos de elección popular.

Con todo, podría insistirse, como se hace en el concepto del señor Procurador, en el alcance discriminatorio derivado de las condiciones más favorables del régimen que el proyecto establece frente al que resulta aplicable a la generalidad de los secuestrados.

La Corte hará más adelante el examen específico de esas condiciones, sin embargo de manera general puede apreciarse que en este caso habrá de aplicarse un test de razonabilidad con intensidad leve [9] en tanto que se trata de evaluar una decisión legislativa orientada a brindar protección positiva a un grupo de personas que se encuentra en condiciones de riesgo especial y que se enmarca dentro de una estrategia que debe interpretarse como progresiva tanto en cobertura como en condiciones frente a las consecuencias de un delito tan ampliamente extendido como el secuestro.

La regla general en esta materia es la de que para garantizar la vigencia del principio democrático, para evaluar la diferencia de trato que se derive de una decisión legislativa, debe aplicarse un test de intensidad leve, salvo que medien circunstancias que impongan la aplicación de un test estricto o, según el caso, intermedio.

La jurisprudencia ha identificado entre los criterios que determinan la aplicación de un test de razonabilidad estricto el hecho de que la medida legislativa establezca una clasificación con base en criterios sospechosos, o recaiga en personas o grupos especialmente protegidos por la Constitución, o represente prima facie una grave afectación un derecho constitucional fundamental, o comporte la creación de un privilegio.

En el caso objeto de estudio encuentra la Corte que no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, porque la medida constituye una acción positiva del Estado orientada a la protección de los derechos de participación política y al normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas, que si bien puede comportar una diferencia en el trato que reciben unas personas que han sido secuestradas frente a otras que se encuentran en idéntica situación, tal diferencia obedece, prima facie , a los objetivos superiores que se acaban de señalar y a las particulares circunstancias que afectan a los candidatos a cargos elección popular, razón por la cual, tal diferencia de trato no puede calificarse como un privilegio.

Tampoco observa la Corte que estén presentes condiciones que conduzcan a la aplicación de un test intermedio, razón por la cual, se repite, se procederá a un test leve, tanto en cuanto a las consideraciones generales sobre el proyecto de ley, como en el examen particular de los artículos que así lo requieran.

En este caso, ya se ha establecido cómo la finalidad perseguida por el proyecto objeto de estudio es constitucionalmente valiosa, y cómo el medio que se adopta por el legislador, tiene una significación determinante no sólo para la garantía del derecho de participación política, sino también para el adecuado ejercicio de la función pública. En el estudio particular de las disposiciones que integran el proyecto se examinará la proporcionalidad de la medida en aquellos aspectos que comporten un tratamiento especial frente a la generalidad de los secuestrados.

4.9. Análisis particular de las disposiciones del proyecto Dentro del anterior marco conceptual procede la Corte, a continuación, al análisis de cada una de las normas que integran el proyecto:

4.6.1. Artículo1 del proyecto Artículo 1°. Para los cargos de elección popular, no se requiere aceptación escrita ni verbal de una candidatura cuando medie fuerza mayor en caso de secuestro, entendiéndose que existe la aceptación sin lugar a rechazo de la inscripción.

Esta norma, tal como se desprende de las exposiciones de motivos y de los debates en el Congreso, atiende al objetivo de evitar que una persona que aspire a un cargo de elección popular, no pueda presentarse como candidato en las elecciones debido a la imposibilidad en que se encuentra para aceptar de manera expresa su inscripción como lo exige la ley.

El Decreto 2241 de 1986, en su artículo 93 contempla la necesidad de que quien ha sido inscrito como candidato a un cargo de elección popular exprese por escrito la aceptación de su candidatura, aceptación a partir de la cual se presume la declaración jurada que el candidato hace sobre la pertenencia al partido o movimiento que lo inscribió. No obstante que se trata de una norma anterior a la Constitución de 1991, los requisitos que ella contempla pueden encuadrarse dentro de la previsión del artículo 108 de la Constitución conforme a la cual la ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

La norma que se examina parte de la consideración de que tal requisito, en el caso de las personas secuestradas, impediría que puedan presentarse como candidatos con lo cual se estarían desconociendo los derechos a los que se ha hecho referencia en esta providencia, razón por la cual dispone que ella no resulta exigible en tal eventualidad.

En este caso algunos de los requisitos orientados a garantizar la seriedad de la elección deben ceder ante los derechos a la participación política que, en las circunstancias extraordinarias a las que atiende la norma, se verían completamente restringidos.

Por otra parte, el legislador ha contemplado mecanismos sustitutos para garantizar en estos eventos especiales la seriedad de la elección, como quiera que, de acuerdo con el artículo 2º del proyecto, por una parte, se mantiene la exigencia ordinaria conforme a la cual la inscripción debe cumplirse a través de un partido o movimiento político o por un grupo significativo de ciudadanos, y por otra, como condición específica, se impone la de acompañar copia de la denuncia del secuestro, como prueba de la fuerza mayor.

4.6.1.1. Se ha señalado por algunos intervinientes que la norma resultaría lesiva de la autonomía personal del secuestrado, por cuanto asume cual es su voluntad en torno a la candidatura, sin que por otra parte se exijan unas condiciones mínimas que permitan deducirla con cierto grado de certeza. Así, por ejemplo, tal como está redactada la norma, no se requiere que la persona secuestrada haya exteriorizado su voluntad de ser candidato para que quede bajo el supuesto de la norma. Ello podría dar lugar a que una persona sea inscrita como candidato pese a que si tuviera la oportunidad manifestaría su negativa a adquirir tal condición, o a que sea inscrita por un partido o un grupo significativo de ciudadanos que el secuestrado no tenga interés en representar.

Observa, la Corte que aunque ciertamente las hipótesis que se han planteado serían posibles, no cabe derivar de ellas una lesión de la autonomía personal del secuestrado, por cuanto la norma se orienta a brindarle una opción que puede luego rehusar, cuando recupere su libertad. Y aunque sería posible que la norma exigiera por ejemplo, que para que la misma se aplicase la persona que se inscribe debería haber exteriorizado de algún modo su deseo de ser candidato, eso es materia que cae en el ámbito de la potestad de configuración legislativa, dentro del cual deben evaluarse las ventajas y desventajas de tal posibilidad. En particular, debe tenerse en cuenta que puede darse el caso de que quien ciertamente mantiene una aspiración a ser elegido o reelegido, no la haya exteriorizado para el momento en que se produce su secuestro, caso en el cual una exigencia legal en ese sentido implicaría dejar intacto el obstáculo que precisamente se ha tratado de remover con el proyecto de ley. Observa la Corte, sin embargo, que si bien no existe reparo de

constitucionalidad para que pueda realizarse la inscripción de una persona aún cuando no haya exteriorizado previamente su voluntad en tal sentido, en tal eventualidad no resultan constitucionalmente admisibles todas las previsiones del proyecto de ley, como se establecerá en el análisis particular del artículo 3º.

4.6.1.2. Se ha objetado también que la disposición desatiende el mandato constitucional conforme al cual corresponde al legislador expedir las normas que garanticen la seriedad de la elección, por cuanto se estaría permitiendo la inscripción, y eventual elección de personas que luego, cuando tengan la oportunidad podrían optar por no asumir el rol de candidato, o por no acceder al cargo para el que fueron elegidas, según el caso.

Se trata ésta, sin embargo, de una materia librada por la Constitución, de manera expresa al legislador quien tiene para el efecto un amplio margen de configuración. El artículo 108 de la Constitución dispone, por una parte, que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones sin requisito adicional alguno, y por otro, habilita al legislador para establecer requisitos orientados a garantizar la seriedad de las elecciones.

En este caso en particular, se trata de ponderar, por un lado los derechos de participación, tanto del secuestrado como de la comunidad en general, y por otro, la seriedad de la elección frente a la eventualidad, que se asume excepcional, de que se presente la inscripción de personas que no tengan interés en ser elegidas. Para esa ponderación es necesario tener en cuenta que en el artículo 2º del proyecto se contemplan ciertas previsiones orientadas a garantizar la seriedad de la elección y que, en todo caso, la disminución en el grado de garantía de seriedad que se contempla para las elecciones que se produzcan en estas circunstancias anormales, tienen una dimensión menor frente a la significación de los derechos que la norma atiende a tutelar. En cualquier caso, tal ponderación cae en el ámbito de la potestad de configuración del legislador.

4.6.1.3. Se ha planteado, finalmente, que tratándose de la elección de gobernadores y alcaldes, al permitirse la inscripción como candidato de una persona que se encuentre secuestrada, se estaría desconociendo la previsión del artículo 259 de la Constitución, conforme a la cual los candidatos deben presentar su programa de gobierno en el momento de su inscripción. Sin embargo, en la medida en que por fuerza mayor, el candidato no puede estar presente en el momento de la inscripción, nada impide que el programa sea presentado por quienes la realizan, en el entendido de que será vinculante para el candidato en el evento de que resulte elegido.

En la medida en que el artículo 1º del proyecto desarrolla un aspecto cuya regulación corresponde al legislador dentro de un amplio margen de configuración y dado que sus previsiones se inscriben en el propósito de garantizar los derechos de participación política previstos en la Carta, no encuentra la Corte que el mismo resulte contrario a la Constitución y por consiguiente habrá de declarase su exequibilidad.

4.6.2. Artículo 2 del proyecto Artículo 2°. El representante legal del partido o movimiento político que realiza la inscripción o los 3 inscriptores, cuando se trate de un grupo significativo de ciudadanos, en los términos de la ley 130 de 1994, anexarán la denuncia presentada a las autoridades competentes, del secuestro del candidato que servirá como prueba de la fuerza mayor.

En caso de fraude o falsa denuncia la autoridad competente en los mismos términos y procedimientos señalados para la pérdida de investidura, declarará la nulidad absoluta de la lista y ordenará que la credencial se otorgue a la lista o candidato siguiente en orden de votación según el caso.

Habiéndose establecido que permitir la inscripción como candidato y la eventual elección a un cargo de elección popular de una persona que ha sido secuestrada responde a objetivos constitucionalmente valiosos, el artículo 2º del proyecto, que tiene un alcance meramente operativo y que contiene unas previsiones orientadas asegurar la seriedad de la inscripción no ofrece, en principio, reparos desde el punto de vista constitucional y habrá de ser declarado exequible, con la salvedad que se expresa a continuación.

Dispone la norma, como medida de prevención, que en caso de fraude o falsa denuncia, la autoridad competente declarará la nulidad absoluta de la lista y ordenará que la credencial se otorgue a la lista o candidato siguiente en orden de votación según el caso. No obstante que esta previsión se orienta a asegurar la seriedad de la elección, para evitar que en las condiciones extraordinarias previstas en la ley puedan resultar elegidas personas que no hayan sido secuestradas, no resulta constitucionalmente admisible que la sanción derivada del fraude o la falsa denuncia afecte a las personas que, en una elección plurinominal, hagan parte de la lista de candidatos en la que se encuentre la persona que se suponía secuestrada, cuando dichas personas no hayan participado de la conducta fraudulenta.

Es claro que la inscripción de esas personas se habría cumplido con el lleno de la totalidad de los requisitos previstos por la ley para el efecto y si por una circunstancia que les resulta ajena se declarase la nulidad de la lista, se estaría desconociendo su derecho de participación así como el de que quienes las respaldaron en las urnas.

El propósito al que atiende la norma encuentra claro respaldo en la Constitución, por cuanto el legislador, dentro de su potestad de configuración, puede adoptar las disposiciones necesarias para sancionar las elecciones fraudulentas. Por consiguiente, encuentra la Corte que la disposición debe, por este concepto, declararse exequible. Sin embargo, hacer extensiva la sanción a todos los integrantes de la lista si es contrario a la Constitución, razón por la cual la norma habrá de declararse parcialmente inexequible, en aquellas expresiones de las cuales se deriva la ampliación del efecto sancionador a las personas ajenas a la conducta fraudulenta.

Así, la Corte declarará la inexequibilidad de las expresiones “de la lista” y “la lista o” contenidas en el segundo inciso del artículo 2º del proyecto de ley, en el entendido de que, tratándose de elecciones plurinominales, en caso de fraude o falsa denuncia, la nulidad se decretará respecto de la elección de la persona involucrada en el hecho irregular y la credencial se otorgará a la siguiente persona en la lista, siempre y cuando no haya participado en el fraude o en la falsa denuncia.

4.6.3. Artículo 3 del proyecto Artículo 3°. En caso de secuestro no es necesario la toma de posesión para adquirir la condición de congresista y por ende los derechos inherentes a este cargo, incluidos los laborales, asistenciales y prestacionales, los cuales deberán ser percibidos por sus familiares inmediatos.

La consideración particular de este artículo comporta el análisis de varios aspectos con relevancia constitucional: 3.6.3.1. En primer lugar, es necesario establecer si resulta contraria al artículo 122 de la Constitución la previsión conforme a la cual en caso de secuestro no es necesaria la toma de posesión para adquirir la condición de congresista.

En efecto, el artículo 122 contempla el imperativo de que quien haya sido designado en un cargo público realice dos declaraciones juramentadas, que se surten de manera previa o concomitante al acto de posesión: el juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben, y la declaración juramentada sobre el monto de sus bienes y rentas.

De manera que la norma objeto de estudio, al permitir que se adquiera por una persona la calidad de congresista sin haber tomado posesión del cargo estaría pretermitiendo un requisito previsto de manera explícita en la Constitución y prescindiría también de los juramentos que son imperativos conforme a la Carta.

La anterior conclusión exige precisar el sentido de la disposición contenida en el artículo 3 del proyecto. De acuerdo con los antecedentes legislativos, la misma se orienta, fundamentalmente, a brindar una protección a la persona que habiendo sido elegida para un cargo de elección popular no pueda tomar posesión del mismo por encontrarse secuestrada. Tal protección se concreta en que (i) no le resultan aplicables las consecuencias constitucionales y legales que se predican de la omisión en tomar posesión, (ii) pueda incorporarse al cargo una vez recupere la libertad y (iii) no se afecte la situación laboral que le correspondería en la condición de congresista y, particularmente, que puede recibir, en cabeza de sus familiares inmediatos, los salarios y prestaciones que le correspondan.

Para lograr esos efectos se dispuso que no hace falta tomar posesión para adquirir la calidad de congresista. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la exigencia constitucional de la posesión y el juramento es una condición para entrar a ejercer las funciones propias del cargo, razón por la cual no se desconocen los mandatos de la Carta, cuando se permite que sin ese requisito se adquieran los derechos propios del mismo.

Ello quiere decir que conforme al artículo 3º que se analiza, cuando una persona que tiene la condición de congresista electo se encuentra secuestrada para el momento en que deba tomar posesión, adquiere por virtud de la ley la calidad del cargo para el cual ha sido elegida y los derechos patrimoniales que al mismo corresponden, pero, sin embargo, tanto por imposibilidad física como por la falta de un requisito jurídico imprescindible, no puede entrar a ejercer las funciones propias del cargo. Cuando por virtud de su liberación, la persona esté en condiciones de entrar a ejercer sus funciones, es imperativo que lo haga con el lleno de los requisitos constitucionales y legales para el efecto, esto es, en particular, la toma de posesión y los juramentos de rigor.

Así, cuando una persona que encontrándose secuestrada haya sido elegida para un cargo de elección popular, y recupere su libertad con posterioridad a la fecha en la que debió tomar posesión del su cargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución, para poder entrar a ejercer el cargo deberá prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben, y, del mismo modo, deberá declarar bajo juramento, el monto de sus bienes y sus rentas.

4.6.3.2. Por otra parte, también se ha planteado que la Constitución contempla como una de las causales de pérdida de la investidura de los congresistas la de no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

A este respecto cabe observar que la norma constitucional contempla una regla general y una previsión especial. En principio, tal como lo dispone el artículo 17 de la Ley 5ª de 1992, los congresistas deben tomar posesión de su cargo en la ceremonia de instalación del Congreso, sin embargo, en consonancia con la Constitución, la misma norma permite que la posesión se realice con posterioridad, ante el Presidente de la Cámara respectiva. En cualquier caso, la posesión tendría lugar dentro del término previsto en la primera parte del numeral 3º del artículo 183 de la Constitución. Sin embargo la norma constitucional, en su segunda parte contempla la posibilidad de que los congresistas sean llamados a posesionarse en una oportunidad distinta a la de los ocho días siguientes a la instalación de las Cámaras. Dentro de tal previsión constitucional caben los eventos de fuerza mayor o de caso fortuito en los cuales un congresista electo no pueda posesionarse dentro del período ordinario contemplado para el efecto.

Tal como se señaló atrás, el alcance de la norma cuya constitucionalidad se analiza no es el de prescindir de la posesión como requisito para el ejercicio del cargo, y aunque no tiene una previsión expresa sobre este particular, debe entenderse que tan pronto se tenga noticia de la liberación de un congresista secuestrado, si éste no se presenta espontáneamente a tomar posesión del cargo, debe ser llamado de inmediato para el efecto, caso en el cual a partir de ese momento se contabilizará el término de ocho días que determina la eventual aplicación de la sanción de la pérdida de la investidura.

4.6.3.3. En segundo lugar, debe examinarse si la disposición por virtud de la cual el congresista electo que se encuentre secuestrado adquiere la condición de congresista por virtud de la ley y sin necesidad de posesión, resulta contraria al principio de representación política contenido en los artículos 3 y 133 de la Constitución, en cuanto que le otorga la calidad de representante del electorado a quien está en incapacidad física de ejercerla.

Resulta obvio que quien está secuestrado y mientras permanezca en tal situación no puede ejercer la representación que le ha sido confiada por el electorado, ni puede ser sujeto de la responsabilidad que frente a la sociedad y los electores ha previsto la Constitución por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

Es claro también, que cuando por circunstancias de fuerza mayor una persona no está en capacidad de ejercer esa representación y de asumir la responsabilidad que le corresponde, se produce una vacante en el cargo, que debe ser llenada conforme a las previsiones constitucionales y legales.

En efecto, entre las causales que constituyen faltas temporales para los miembros del Congreso, la Constitución, en su artículo 261, incluye la de fuerza mayor, que indudablemente se presenta cuando un congresista ha sido secuestrado. A su vez el artículo 134 superior, adicionado por medio del acto legislativo No. 3 de 1993, dispone que "las faltas absolutas o temporales de los miembros de las Corporaciones Públicas serán suplidas por los candidatos que, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral" .

Si el efecto de la disposición objeto de examen fuese el de impedir la declaratoria de la vacancia del cargo en el evento de congresistas secuestrados, ciertamente habría una vulneración del derecho de representación política. Sobre este particular la Corte, en Sentencia C-1337 de 2001, M.P. (E) Rodrigo Uprimny Yepes, expresó, a partir del concepto de representación contenido en el artículo 3 de la Carta que "[e]sta idea ha de ser interpretada bajo los nuevos principios de la democracia participativa, de forma tal que en este punto en concreto, la representación no queda reducida tan sólo a la escogencia de ciudadanos para cargos públicos de elección, sino que su campo de acción involucra también la efectiva representación, que debe interpretarse, para no distorsionar la idea de autonomía de los representantes, como el ejercicio continuo de las funciones de quienes han sido elegidos." Agregó la Corte que el derecho de participación no se refiere únicamente al proceso de conformación del poder político sino que comporta también la presencia ciudadana en el ejercicio del mismo, que se materializa a través de la representación efectiva, y sobre el particular puntualizó que "[e]xiste por tanto una conexión inescindible entre el derecho a la participación y la representación efectiva, pues en los casos en que esta última falta, el primero comienza a perder uno de sus elementos conceptuales: el ejercicio del poder." Encuentra la Corte que en este caso se hace imprescindible una tarea de ponderación entre dos extremos que responden a objetivos constitucionalmente trascendentales. Por un lado, se ha establecido cómo el régimen especial previsto en la ley para regular la elección de personas secuestradas, atiende a proteger, no solo el derecho de participación de quien ha sido secuestrado, sino también, y con particular relevancia el derecho del electorado a la participación política y a la representación, y, así mismo, el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas que puede verse afectado por la extensión del delito del secuestro como modalidad de presión política, de limitación de opciones electorales o de orientación del electorado. Por otra parte, la solución que se ha propuesto, podría conducir a que, a la postre, resultasen vulnerados algunos de los derechos que se ha tratado de proteger, en particular el derecho a la representación política efectiva.

La anterior conclusión exige determinar si esa es una consecuencia que se deriva de la norma que se revisa, y en caso afirmativo, si cabe una interpretación en la que no tenga ese alcance que la haría inconstitucional.

Observa la Corte que en la versión original del proyecto que fue radicado como No. 074 Cámara, se contemplaba esta materia en las siguientes disposiciones:

ARTICULO SEXTO: Si al momento de tomar posesión del cargo, el elegido no hubiese sido liberado o no haya recobrado su libertad, se procederá a llenar la vacante con arreglo a los procedimientos legalmente establecidos sobre faltas temporales y/o absolutas, según el caso.

ARTICULO SÉPTIMO: Durante el tiempo que permanezca desaparecido el elegido y que corresponda al periodo para el cual se eligió, los Salarios, Prestaciones y demás emolumentos que legalmente le correspondan, serán efectivamente cobrados por quienes acrediten ser sus beneficiarios de ley.

Por su parte, en el proyecto que se radicó como No. 075 Cámara, se disponía: Artículo 3. Agréguese un parágrafo nuevo al Art. 89 del Dcto 2241/86.

Parágrafo 3. En caso de secuestro no es necesario la toma de posesión para adquirir el fuero de la representación y por ende todos los derechos inherentes al cargo.

En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes de los dos proyectos acumulados, se propuso en esta materia la adopción del texto del artículo 3 del proyecto No. 075, con la manifestación expresa de que la opción por está fórmula tenía entre sus objetivos el de "... garantizar la no aplicación de vacancias temporales ni absolutas ...", en el evento de que la persona secuestrada no pudiese posesionarse del cargo.

Si ese es el alcance de la disposición que se revisa, cuya versión final es muy próxima a la que se propuso en la ponencia que se ha reseñado, no hay duda de que se presenta un enfrentamiento entre derechos y principios constitucionales, puesto que la protección a los derechos de participación y al normal funcionamiento de las instituciones democráticas prevista en la norma tendría como contrapartida el detrimento al derecho a la representación efectiva. Así las cosas, la declaratoria de inexequibilidad de la norma dejaría expósitos los objetivos constitucionalmente valiosos a los que ella atiende, pero mantenerla en el ordenamiento comportaría convalidar un expresa limitación del derecho de representación efectiva.

Podría argumentarse que, a diferencia de lo que ocurre cuando se secuestra a una persona que se está desempeñando como congresista, cuando el secuestro recae sobre un candidato, su elección sería una opción libre de los electores, quienes por esa vía manifestarían, implícitamente su disposición a sacrificar, si fuese del caso, su derecho a la representación efectiva, en el evento en que su candidato no pudiese tomar posesión del cargo.

Sin embargo, varias consideraciones se oponen al anterior razonamiento. En primer lugar, admitirlo comportaría la imposición de un gravamen desproporcionado al elector, por cuanto para que pueda hacer efectiva la opción política que le ha sido de facto limitada por el hecho ilícito del secuestro, se le exigiría renunciar a su derecho a la representación efectiva. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que conforme al artículo 133 de la Constitución, los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común, por manera que, una vez elegido el candidato, no solo representa a sus electores, sino a todo el pueblo, y el principio de soberanía popular, los derechos de representación efectiva y de participación en la conformación y el ejercicio del poder de todos se verían afectados.

Como alternativa orientada a satisfacer en la mayor medida posible los principios y los valores constitucionales presentes en este caso, está la posibilidad de una sentencia de exequibilidad condicionada que permita la protección simultanea de los derechos y principios en tensión.

Conforme a tal condicionamiento, la norma que se analiza resultaría constitucional sólo si se interpreta que su alcance es el de garantizar al secuestrado el derecho a acceder al cargo cuando sea liberado y la percepción, mientras permanezca privado de la libertad, de los derechos laborales que el mismo apareja, sin que ello implique desconocer la situación de vacancia derivada de la ausencia de la persona secuestrada y la previsiones constitucionales y legales orientadas a garantizar la representación efectiva.

Esta solución fue desarrollada por la Corte en la Sentencia T-1337 de 2001 en la que, además se consideró de manera expresa la dificultad que ella presenta frente a las disposiciones constitucionales relativas a la legalidad del gasto público y conforme a las cuales no es posible que exista una doble erogación por concepto de un mismo cargo público. Estimó la Corte, sin embargo, que esa regla admite excepciones, como sería, precisamente, aquella por virtud de la cual se dispone pagar los salarios tanto al congresista que permanece secuestrado como a quien deba reemplazarlo en el ejercicio del cargo.

En este evento es necesario distinguir dos extremos, por una parte están las previsiones que atienden a garantizar el efectivo ejercicio de la representación política y el cumplimiento de la función propia de los congresistas y por otro lado

está la situación laboral de las personas que deban concurrir al efecto.

Cuando un congresista electo no pueda desempeñar sus funciones en razón del secuestro de que ha sido víctima, el hecho de que la ley le otorgue la condición de congresista y los derechos propios del cargo sin necesidad de posesión y de que efectivamente se preste el servicio, no constituye un obstáculo para que se declare la vacancia temporal del cargo y se vincule a quien deba remplazarlo, con la plenitud de los derechos. Coexistirían, entonces, dos relaciones laborales distintas: La que se establece con el parlamentario secuestrado, a cuya concreción precisamente atiende el artículo que se examina, y la que surge con quien deba remplazarlo, a partir de la fecha en la que, habiéndose declarado la vacancia, tome posesión del cargo.

La erogación que se hace por concepto de la vinculación que se establece con quien sea llamado a ocupar la vacante tiene como base la remuneración de la función pública y a ella debe atenderse con el presupuesto destinado a ese fin. La erogación destinada a pagar al congresista secuestrado, se origina no en un servicio que se pudiera estar prestando, sino en una circunstancia extraordinaria e irresistible (fuerza mayor), tiene fundamento en la teoría del riesgo excepcional y debe cubrirse con cargo a un presupuesto especial.

En los anteriores términos, y por el concepto examinado, habría de declararse la exequibilidad condicionada del artículo 3 del proyecto objeto de revisión.

Sin embargo aún están por examinarse otros interrogantes que en el orden constitucional suscita la norma sujeta a revisión. 4.6.3.4. Así, en cuarto lugar, es necesario examinar en concreto las consideraciones que se han planteado en torno a la incidencia que sobre la norma tiene el principio de igualdad.

Al margen del cuestionamiento formulado desde esta perspectiva por la diferencia de trato que recibirían los congresistas frente a la generalidad de los secuestrados y que la Corte encontró constitucionalmente admisible con base en la consideración de los objetivos constitucionalmente importantes a los que atiende la norma y la situación de riesgo excepcional que afrontan los congresistas en razón de las circunstancias de orden público por las que atraviesa el país, es necesario referirse de manera particular a tres aspectos del artículo 3:

4.6.3.4.1. En primer lugar, es preciso observar que si bien la norma que se revisa contempla para los congresistas un protección patrimonial con alcance distinto de la prevista para todos los secuestrados, esa diferencia no solamente encuentra explicación en la finalidad constitucionalmente importante de la norma, sino que en sus manifestaciones concretas resulta proporcionada en función de esos objetivos.

En su concepto el señor Procurador expresa que la norma resultaría contraria al principio de igualdad porque para el reconocimiento de los derechos labores correspondientes al cargo para el que fue elegido el ciudadano secuestrado, no contempla las condiciones que se han previsto para la generalidad de los secuestrados, esto es, que la relación laboral exista para el momento en el que se produce el secuestro, que se demuestre plenamente tanto que el trabajador se encuentra secuestrado, como que la privación ilícita de su libertad se produjo por razón del cargo o labor que desarrollaba.

En esta materia hace notar la Corte que el primero de los requisitos a los que se refiere el Ministerio Público, y que comporta que la vinculación laboral debe existir no sólo en el momento en el que se produjo el secuestro, sino que su vigencia es también condición para que subsista la obligación a cargo del empleador, constituye, precisamente, uno de los obstáculos que para la realización de sus objetivos el proyecto busca remover. En efecto, en la hipótesis en la que quien es secuestrado tenga en ese momento la calidad de congresista, el vencimiento de su periodo constitucional y la imposibilidad en la que se encontraría, si es reelegido, para tomar nuevamente posesión de su cargo lo pondría en una situación de desprotección si le fuera aplicable el régimen ordinario. Por otra parte si la persona candidatizada no tenía vinculación laboral con el Estado para el momento del secuestro, no puede desconocerse que la situación de riesgo

excepcional que da soporte a la disposición, también está presente, y quizá con mayor intensidad, porque quien aspira a un cargo público debe desplazarse por todo el territorio de la respectiva circunscripción electoral, en desarrollo de un cometido democrático en el que tiene interés toda la comunidad y frente al cual no podría verse sometido a una total indefensión.

Debe tenerse en cuenta que el fundamento del régimen especial previsto en el proyecto de ley es, principalmente, la protección que él brinda a los derechos de participación política, y que la protección patrimonial que se brinda a los funcionarios públicos secuestrados, además de la justificación general que encuentra desde la perspectiva individual, se explica por la conexidad que tiene con la efectiva garantía de esos derechos políticos. El proyecto se orienta a garantizar que quien decida asumir el que en ocasiones puede resultar altísimo riesgo de promover un proyecto político, cuente con una adecuada protección patrimonial en el evento en el que, por tal virtud, resulte ser víctima de un secuestro.

4.6.3.4.2. En segundo lugar, y en consonancia con lo que se acaba de expresar, observa la Corte que si uno de los soportes de la posibilidad que el Congresista reciba en cabeza de sus familiares los derechos laborales propios del cargo, es la teoría del riesgo excepcional, la exequibilidad de la norma debe condicionarse al hecho de que la misma solo resulte aplicable a aquellas personas que tengan la condición de congresistas para el momento del secuestro o a aquellas que hayan, por cualquier medio, exteriorizado su vocación seria de candidatizarse al cargo para el cual sean posteriormente inscritas, antes de que se produzca el secuestro. Es decir, la situación de riesgo excepcional no se presentaría en el caso de personas que, por completo ajenas a la actividad política y habiendo sido secuestradas, sean posteriormente inscritas como candidatos, sin que haya habido, con anterioridad al secuestro, manifestación sería de su parte respecto de su vocación a la candidatura.

Considera la Corte que, en desarrollo del derecho a elegir y ser elegido que tienen esas personas, resulta acorde con la Constitución que se permita su inscripción como candidatas, pero que, sin embargo, como su aspiración no era pública para el momento en el que se produjo el secuestro, no puede decirse que el mismo pueda atribuirse al riesgo especial que comporta la calidad de funcionario de elección popular o de candidato a un cargo de esa naturaleza, ni a la particular vulnerabilidad a la que en razón de su aspiración y por los requerimientos de su candidatura se ven sometidos.

Resalta la Corte que no se trata de exigir que para que proceda la protección especial a la que atiende la norma sujeta a examen se requiera que la persona haya sido formalmente proclamada como candidata por algún partido o movimiento político, pero sí que haya existido una manifestación sería y pública de su parte sobre su interés en candidatizarse. Es claro, por otra parte, que tal manifestación también podría provenir de un partido o movimiento político, caso en el cual, pese a que no existiese aceptación de la persona cuya candidatura se promueve, es claro que ha sido presentada públicamente como eventual candidata y tendría derecho a la protección de la ley.

4.6.3.4.3. Por otro lado, el señor Procurador hace notar cómo, no obstante que, en principio, el proyecto parece orientarse a regular la elección de las personas a cualquier cargo de elección popular, el artículo 3º limita la protección especial que del mismo se deriva, únicamente a los congresistas, con exclusión de cargos de elección popular respecto de los cuales serían predicables las mismas consideraciones.

Observa la Corte que las consideraciones sobre la necesidad de proteger los derechos de participación y el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, así como la situación de riesgo excepcional que afrontan quienes ocupan cargos públicos de elección popular o aspiran a ellos, se predican en idéntica medida, tanto de los congresistas, como de los diputados, los concejales, los alcaldes o los gobernadores, y, en general los funcionarios de elección popular.

No se encuentra cual pueda ser la razón que explique la diferencia de trato y esa circunstancia apuntaría, en principio, tal como lo ha señalado el señor Procurador, hacia la inexequibilidad de la norma.

Sin embargo, destaca la Corte, que en el análisis que se ha hecho de esta disposición en particular y, en general, de la totalidad del proyecto, se ha encontrado que el mismo, con la textura por la que optó el legislador dentro de su potestad configurativa, responde de manera efectiva a la necesidad de protección de específicos principios y derechos constitucionales. Por consiguiente, declarar la inconstitucionalidad de la norma porque la misma no abarca a la totalidad de quienes se encuentran en la misma situación de hecho y a quienes resultarían aplicables las mismas consideraciones que explican la adopción del régimen especial, conduciría, de manera paradójica, a un resultado también lesivo de la Carta.

En circunstancias especiales como la presente, la Corte Constitucional ha acudido a sentencias integradoras, cuyas modalidades se han venido perfilando en el derecho constitucional comparado y de las que es posible encontrar ejemplos en fallos de distintos tribunales constitucionales europeos.

Entre tales modalidades de sentencias se encuentran las que la doctrina ha denominado “sentencias aditivas” y que tienen particular relevancia frente a problemas de igualdad. Tales sentencias se caracterizan porque producen una extensión o ampliación del contenido normativo, sin la cual la disposición que se revisa resultaría inconstitucional. A tal resultado puede llegarse declarando la inexequibilidad de los contenidos normativos que restringen de manera inconstitucional el campo de aplicación de la disposición, o condicionando la exequibilidad de la misma a que se interprete de manera que se contenido de regulación se extienda a las situaciones ilegítimamente excluidas.

[10] Ante este tipo de sentencias con frecuencia se formulan reparos porque se considera que a través de ellas el juez constitucional ejerce funciones que están reservadas al legislador o condiciona de manera indebida la actuación de los jueces ordinarios.

Si embargo, debe tenerse en cuenta, que a las sentencias integradoras no se llega por un impulso político autónomo del juez constitucional, sino debido a la necesidad que éste encuentra de integrar el ordenamiento jurídico de tal manera que el mismo resulte en cada caso acorde con los mandatos constitucionales.

Cuando como en este caso, retirar una norma del ordenamiento, mediante una sentencia de simple inexequibilidad, conduce a una omisión legislativa contraria a la Constitución, pero a su vez, la norma, tal como fue concebida por el legislador, contiene elementos violatorios del ordenamiento superior, el juez constitucional enfrenta un delicado dilema. Una sentencia integradora permite mantener en el ordenamiento la norma que ofrece respuesta a un imperativo constitucional -lo cual, además, satisface el principio de conservación del derecho- a la vez que, con base directamente en la Constitución, suprime aquellos aspectos contrarios a la misma, aún cuando ello comporte un efectivo aditivo de la norma tal como fue expedida por el legislador. En todo caso, siempre quedará abierta la posibilidad de que el legislador, sin contrariar el marco constitucional fijado por le Corte, rehaga hacia el futuro la norma, en desarrollo de su potestad de configuración. Y se habría evitado el vacío de regulación que el legislador atendió a llenar para la protección de específicos derechos fundamentales.

La Corte Constitucional en Sentencia C-109 de 1995, se refirió la justificación de las sentencias integradoras en los siguientes términos: “18- La sentencia integradora es una modalidad de decisión por medio de la cual, el juez constitucional, en virtud del valor normativo de la Carta (CP art. 4), proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal. En ello reside la función integradora de la doctrina constitucional, cuya obligatoriedad, como fuente de derecho, ya ha sido reconocida por esta Corporación 3 4 . Y no podía ser de otra forma, porque la Constitución no es un simple sistema de fuentes sino que es en sí misma una norma jurídica, y no cualquier norma, sino la norma suprema (CP art. 4), por lo cual sus mandatos irradian y condicionan la validez de todo el ordenamiento jurídico.

Las sentencias integradoras encuentran entonces su primer fundamento en el carácter normativo de la Constitución, puesto que el juez constitucional, con el fin de asegurar la integridad y la supremacía de la Carta, debe incorporar en el orden legal los mandatos constitucionales. Por ello, si el juez, para decidir un caso, se encuentra con una indeterminación legal, ya sea porque el enunciado legal es insuficiente, ya sea porque el enunciado es contrario a la Carta, el juez debe proyectar los mandatos constitucionales directamente al caso, aun cuando de esa manera, en apariencia, adicione el orden legal con nuevos contenidos normativos. El juez en este caso en manera alguna está legislando pues lo único que hace es dar aplicación al principio según el cual la Constitución, como norma de normas, tiene una suprema fuerza normativa (CP art. 4).

(...) De otro lado, este tipo de decisiones integradoras también encuentra fundamento en el principio de efectividad establecido por el artículo 2º de la Carta, puesto que los órganos del Estado en general, y los jueces y la Corte Constitucional en particular, deben buscar, en sus actuaciones, hacer realidad los principios, derechos y deberes constitucionales así como el orden de valores que la Constitución aspira a instaurar. Es pues natural que los jueces, y en particular el juez constitucional, integren en sus sentencias los mandatos constitucionales.

(...) Finalmente, estas sentencias integradoras encuentran fundamento en la propia función de la Corte Constitucional en la guarda de la supremacía e integridad de la Carta (CP art. 241). En efecto, en muchas ocasiones una sentencia de simple exequibilidad o inexequibilidad resulta insuficiente, ya que ella podría generar vacíos legales que podrían hacer totalmente inocua la decisión de la Corte. En tales casos, la única alternativa para que la Corte cumpla adecuadamente su función constitucional es que, con fundamento en las normas constitucionales, ella profiera una sentencia que integre el ordenamiento legal a fin de crear las condiciones para que la decisión sea eficaz .” En el caso que ahora es objeto de consideración, resulta inconstitucional que el legislador haya restringido el alcance del artículo 3º del proyecto solo a los congresistas. Sin embargo, la declaratoria de inexequibilidad de la norma conduciría a retirar del ordenamiento un régimen especial de protección de principios y derechos constitucionales, que salvo en cuanto hace a su parcial cobertura, la Corte ha encontrado ajustado a la Constitución.

Por otro lado, la declaratoria de inconstitucionalidad del contenido normativo que contiene la restricción tiene un claro alcance aditivo, y a ese expediente solo cabe acudir cuando ello resulte imperioso para preservar la integridad del orden constitucional.

La declaratoria de inexequibilidad del artículo 3º, por otra parte, haría inocuo el resto del proyecto de ley para todos aquellos eventos en los que el secuestrado no sea liberado de manera oportuna para la toma de posesión del cargo. Y tal como se ha dicho, de tal situación se derivaría una clara violación de los derechos de participación de la persona secuestrada y de sus electores.

Por consiguiente, la respuesta más acorde con los principios constitucionales es aquella por virtud de la cual se excluya del ordenamiento sólo aquel contenido de la disposición que resulta contrario a la Constitución, con la consiguiente extensión de la cobertura protectora de la norma a aquellas hipótesis que habían sido originalmente excluidas, de manera que ella comprenda la situación de los ciudadanos elegidos a cualquiera de los cargos públicos de elección popular.

VII. Texto del Proyecto de Ley Estatutaria conforme a la revisión de constitucionalidad. [11] El siguiente es el texto del Proyecto de Ley Estatutaria “por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados ”, conforme al estudio de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, el cual será remitido al Presidente de la República para que siga su trámite constitucional:

Proyecto de Ley número 147/01 Senado; 074/01 acumulado 075/01 Cámara Por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados Artículo 1°.

Para los cargos de elección popular, no se requiere aceptación escrita ni verbal de una candidatura cuando medie fuerza mayor en caso de secuestro, entendiéndose que existe la aceptación sin lugar a rechazo de la inscripción.

Artículo 2°. El representante legal del partido o movimiento político que realiza la inscripción o los 3 inscriptores, cuando se trate de un grupo significativo de ciudadanos, en los términos de la ley 130 de 1994, anexarán la denuncia presentada a las autoridades competentes, del secuestro del candidato que servirá como prueba de la fuerza mayor.

En caso de fraude o falsa denuncia la autoridad competente en los mismos términos y procedimientos señalados para la pérdida de investidura, declarará la nulidad absoluta (...) y ordenará que la credencial se otorgue a (...) candidato siguiente en orden de votación según el caso.

[12] Artículo 3°. En caso de secuestro no es necesario la toma de posesión para adquirir la condición de congresista y por ende los derechos inherentes a este cargo, incluidos los laborales asistenciales y prestacionales, los cuales deberán ser percibidos por sus familiares inmediatos.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente las disposiciones que le sean contrarias. VII. DECISION En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, de los artículos 1, y 4 del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado. SEGUNDO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, del artículo 2 del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado, salvo en las expresiones “de la lista” y “la lista o” contenidas en su inciso segundo, que se declaran INEXEQUIBLES.

TERCERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 3º del Proyecto de Ley Estatutaria 074 acumulado 075 – Cámara 146- Senado, salvo en cuanto al contenido normativo que restringe su alcance a los congresistas, el cual se declara INEXEQUIBLE, de conformidad con lo expuesto en el numeral 4.6.3.4.3 .

de la parte motiva de esta providencia. La EXEQUIBILIDAD del artículo 3º se sujeta a los siguientes CONDICIONAMIENTOS: a) al entendido de que su aplicación no impide que, cuando sea del caso, se declare la vacancia temporal o definitiva del cargo para el que haya sido elegida la persona secuestrada; b) a que se entienda que, en todo caso, la persona elegida que se encuentre secuestrada para el momento en que deba tomar posesión del cargo, sólo podrá entrar a ejercer las funciones propias del mismo, previa la posesión y los juramentos de rigor, en los términos del artículo 122 de la Constitución, y, c) a que se entienda que sus previsiones no resultan aplicables a aquellos candidatos respecto de quienes no se hubiese hecho pública de alguna manera su vocación de acceder al cargo, antes de que se produjese el secuestro.

CUARTO: REMITIR al Señor Presidente de la República el texto del proyecto de ley y la sentencia, para efectos del correspondiente trámite constitucional.

QUINTO : ENVIAR copia de esta sentencia a los Presidentes del Senado y Cámara de Representantes para su conocimiento . Cópiese, comuníquese, notifíquese, remítase, publíquese y cúmplase, MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA SACHICA DE MONCALEANO Secretaria General Salvamento de voto a la Sentencia C-688/02 CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL- Inexistencia de proposición sustitutiva /PROYECTO DE LEY- Propuestas de adición o supresión por miembros (Salvamento de voto) CODIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL- Debate en plenaria de la Corporación (Salvamento de voto) PROYECTO DE LEY- Debate

no implica intervención de todos los miembros (Salvamento de voto) PROYECTO DE LEY- Requisito de aprobación (Salvamento de voto) Referencia:

expediente P.E.-015 Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 147/01 Senado y 074/01 acumulado 075/01 Cámara "Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados".

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a salvar el voto en esta oportunidad, por los mismos motivos que me llevaron a hacerlo en la sentencia C-760 de 2001 y los argumentos allí expresados también son aplicables en el presente caso y a ellos me remito.

Fecha ut supra. JAIME ARAUJO RENTERIA Magistrado Aclaración de voto a la Sentencia C-688/02 PROYECTO DE LEY -Vicio de procedimiento grave por no publicación oficial de ponencia antes de dar curso al debate (Aclaración de voto) PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Carácter consolidado y acatamiento (Aclaración de voto) CONSTITUCION POLITICA- Interpretación de la Corte Constitucional (Aclaración de voto) PRECEDENTE JUDICIAL -Alcance /PRECEDENTE JUDICIAL -Fuerza vinculante (Aclaración de voto) Al afirmar el alcance de los precedentes judiciales, la Corte ha establecido que no basta con que un juez mantenga una interpretación divergente de aquella contenida en la jurisprudencia aplicable al caso, para que pueda apartarse de la misma. Es necesario además que se realice una ponderación en concreto de los valores y principios constitucionales involucrados, y específicamente, en relación con la afectación de la seguridad jurídica que se deriva de un cambio de jurisprudencia.

En efecto, la fuerza vinculante del precedente proviene, inicialmente, de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerlo, en segundo lugar, del carácter decantado de la interpretación que dicha autoridad hace del ordenamiento positivo, y, en tercer lugar, del deber de los jueces de respeto tanto del principio de igualdad como del principio de buena fe que obliga también a la rama jurisdiccional, prohibiéndole actuar contra sus propios actos.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Factores a considerar para cambio de jurisprudencia (Aclaración de voto) Una vez establecido un precedente en materia constitucional, no basta con insistir en una interpretación divergente para que resulte admisible el cambio de jurisprudencia, sino que es necesario, además, una especial ponderación de los elementos a los que se ha hecho referencia, de modo que, por ejemplo, no resultaría admisible que los jueces colegiados se aparten de los precedentes al amparo de mayorías coyunturales, si no hay una probabilidad razonable de que, superada la ponderación anterior, la interpretación en la que fundan su decisión pueda imponerse y consolidarse como nueva doctrina, de tal manera que se cumpla, en particular en las instancias supremas, con la función de unificar la jurisprudencia, y en el caso de la Corte Constitucional, con el deber de fijar el sentido obligatorio que tienen los textos constitucionales.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL -Acatamiento no obstante discrepancia (Aclaración de voto) PROYECTO DE LEY -Publicación de ponencia previo al debate (Aclaración de voto) Referencia: PE-015 Revisión constitucional del Proyecto de Ley número 147/01 Senado y 074/01 acumulado 075/01 Cámara “ Por medio del cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados”.

Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL No obstante que estimo que la falta de publicación oficial de la ponencia de un proyecto de ley antes de que se de curso al debate respectivo es un vicio de procedimiento que debería traducirse en la inexequibilidad de la ley así tramitada, y que tal vicio está presente en el tramite del proyecto de Ley Estatutaria objeto de revisión, he sustanciado y votado de manera concurrente con la mayoría la exequibilidad del proyecto de la referencia, a partir de la consideración de que sobre la materia existe un precedente consolidado y que la doctrina que el mismo contiene debe ser acatada incluso por quienes discrepamos de su sentido.

En efecto, en decisiones mayoritarias respecto de las cuales siempre me he apartado en salvamento de voto, de manera reiterada, esta Corporación ha sostenido, como se hace en esta Sentencia, que no obstante que "... la falta de publicación de la ponencia para primer debate, antes de su aprobación, configura un vicio de procedimiento que afecta la constitucionalidad de la correspondiente ley..." , ello no ocurre así cuando el Congreso ha recurrido "... a la posibilidad excepcional prevista por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992, según la cual es posible que, para agilizar el trámite de un proyecto, el Presidente de la comisión respectiva autorice la copia de la ponencia y su distribución previa a los miembros de la comisión, sin perjuicio de que la ponencia sea publicada posteriormente, y en forma oportuna, en la Gaceta del Congreso..." Tal interpretación, en la medida en que ha sido reiterada por quien obra como intérprete autorizado de la Constitución, ha pasado a formar parte del sentido de las disposiciones constitucionales que regulan el trámite legislativo, por manera que los operadores jurídicos pueden obrar con la convicción de que cuando lo hacen en consonancia con esa interpretación, están actuando de conformidad con la Constitución. Sobre el particular la Corte ha expresado:

"La interpretación que lleva a cabo la Corte no es externa al texto de la Carta, como que ésta demanda de la misma para poder actualizarse en el espacio y en el tiempo históricos. Las sentencias de la Corte Constitucional, en este sentido, por ministerio de la propia Constitución, son fuentes obligatorias para discernir cabalmente su contenido.

La interpretación de la Corte Constitucional, a diferencia de la jurisprudencia de los demás jueces, en cuanto desentraña el significado de la Constitución, no puede tener valor opcional o puramente ilustrativo, puesto que sirve de vehículo insustituible para que ella adquiera el status activo de norma de normas y como tal se constituya en el vértice y al mismo tiempo en el eje del entero ordenamiento jurídico." [13] El anterior razonamiento está en la base de un sistema conforme al cual los jueces, y no en menor medida el juez constitucional, deben actuar respetando sus propias decisiones precedentes, y en el cual, los operadores jurídicos pueden confiar legítimamente en que ello sea así.

Al afirmar el alcance de los precedentes judiciales, la Corte ha establecido que no basta con que un juez mantenga una interpretación divergente de aquella contenida en la jurisprudencia aplicable al caso, para que pueda apartarse de la misma. Es necesario además que se realice una ponderación en concreto de los valores y principios constitucionales involucrados, y específicamente, en relación con la afectación de la seguridad jurídica que se deriva de un cambio de jurisprudencia. A este respecto, cabe acoger en este caso, los criterios que la Corte fijó para establecer el alcance normativo de la doctrina probable contenida en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, la fuerza vinculante del precedente proviene, inicialmente, de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerlo, en segundo lugar, del carácter decantado de la interpretación que dicha autoridad hace del ordenamiento positivo, y, en tercer lugar, del deber de los jueces de respeto tanto del principio de igualdad como del principio de buena fe que obliga también a la rama jurisdiccional, prohibiéndole actuar contra sus propios actos.

[14] Así, una vez establecido un precedente en materia constitucional, no basta con insistir en una interpretación divergente para que resulte admisible el cambio de jurisprudencia, sino que es necesario, además, una especial ponderación de los elementos a los que se ha hecho referencia, de modo que, por ejemplo, no resultaría admisible que los jueces colegiados se aparten de los precedentes al amparo de mayorías coyunturales, si no hay una probabilidad razonable de que, superada la ponderación anterior, la interpretación en la que fundan su decisión pueda imponerse y consolidarse como nueva doctrina, de tal manera que se cumpla, en particular en las instancias supremas, con la función de unificar la jurisprudencia, y en el caso de la Corte Constitucional, con el deber de fijar el sentido obligatorio que tienen los textos constitucionales.

Por las anteriores consideraciones, no obstante que discrepo de las razones expuestas por la mayoría para declarar la exequibilidad de este proyecto en función del trámite legislativo, emito mi voto concurrente en acatamiento del precedente.

Lo anterior no obsta para que mantenga mi criterio en torno a la existencia de un vicio grave en el trámite de un proyecto cuando se inicia el debate sin que previamente haya sido publicada en la gaceta del Congreso la respectiva ponencia. Estimo equivocada la posición del mayoría y abogo porque el legislativo, en desarrollo de se capacidad de autocontrol, decida en lo sucesivo actuar con mayor rigor en relación con un requisito de publicidad que no tiene un carácter meramente formal sino que estimo de la mayor significación dentro del proceso democrático de formación de la voluntad legislativa.

Insisto en mi posición, pese a lo reiterado de la jurisprudencia en sentido contrario, porque considero que están presentes en torno a este tema los elementos que justificarían un cambio de jurisprudencia.

En efecto, tal como hemos sostenido con los magistrados con quienes en anteriores oportunidades hemos salvado el voto, si bien, para agilizar el tramite de los proyectos de ley y permitir una mejor información en torno a los mismos, antes de los debates, es posible distribuir el texto de las ponencias en fotocopia, ello no exime de la obligación de publicarlo oportunamente, esto es, antes de que empiece el debate respectivo. A este respecto hemos expresado en reiterados salvamentos de voto:

“Esta exigencia del legislador orgánico, según la cual la distribución de copias de la ponencia entre los miembros de la comisión no exime de la publicación previa al debate, no es un mero formalismo carente de relevancia constitucional. El informe es el resultado de un estudio efectuado por el ponente, quien ha sido delegado por la presidencia de la respectiva comisión como responsable del trámite del proyecto. La publicación previa de las conclusiones de tal estudio en la Gaceta tiene como propósito ilustrar sobre la conveniencia o inconveniencia, e incluso acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto que se va a debatir. Sin embargo, la publicación no sólo se dirige a los miembros de la comisión, sino a los demás congresistas que no conforman la respectiva célula legislativa y a la comunidad en general, para que ejerzan su derecho a participar políticamente en el debate.

“No se puede desconocer –como parece haberlo hecho la Corte en esta oportunidad- que los debates parlamentarios son públicos, y que interesan no sólo a los miembros de una determinada comisión, sino a la generalidad de la comunidad política, que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar activamente durante todo el transcurso del proceso parlamentario. Así mismo, tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la sola presentación del texto de un proyecto de ley, en muchos casos extenso y con un lenguaje técnico extraño al común de la población, resulta insuficiente para garantizar la efectiva participación de grandes sectores de la población en decisiones que de hecho los afectan, y que es una obligación constitucional de todas las autoridades de la República “ facilitar la participación de todos” en la toma de tales decisiones (C.N. art. 2º). Es por ello que la publicación previa del informe de ponencia constituye una garantía indispensable para comunicar oportunamente al público en general la importancia, conveniencia o inconveniencia o eventualmente la inconstitucionalidad del proyecto sometido a primer debate, presentando el texto de tal forma que toda la comunidad pueda hacerse una idea de las repercusiones que tiene su aprobación.

“Si se permite que el estudio que hace el ponente en su informe se haga público sólo después de que el respectivo debate se ha llevado a cabo, cuando ya no hay oportunidad de que la sociedad se manifieste, cerrando el acceso a dicho estudio a unos pocos congresistas, se está restringiendo el derecho de participación política de los ciudadanos y de los demás congresistas, específicamente, el de tener iniciativa en las corporaciones públicas (C.N. art. 40.5). Esta Sentencia, en cambio, ha dado un aval a la posibilidad de restringir de facto este derecho fundamental, al estimar que un proyecto pueda ser ley de la República sin el debido cumplimiento de un mecanismo de publicidad que garantiza la participación efectiva de toda la comunidad en las decisiones que las afectan mediante el acceso oportuno al informe de ponencia de un proyecto de ley con su previa publicación en la Gaceta del Congreso, en aras de preservar un criterio errado de eficiencia en la creación de leyes. Lo que resulta preocupante es que esta práctica parlamentaria se ha vuelto sistemática, y que esta Corporación la está avalando de manera reiterada en sus sentencias.” [15] A lo anterior puede agregarse que la

previa publicación del contenido de la ponencia, que con frecuencia incorpora importantes modificaciones a los proyectos inicialmente presentados, además de la certeza que brinda acerca de los textos que serán sometidos a debate, permite que los congresistas acudan al mismo, con una mejor ilustración, producto de la anticipada investigación y reflexión sobre las materias que serán objeto de discusión e, incluso de la consulta de las mismas con eventuales interesados. Ese previo espacio de reflexión que garantiza a los congresistas la exigencia de la publicación oportuna de la ponencia, tiene particular significación en el proceso de formación de una voluntad legislativa auténticamente democrática. Pues no es la misma la situación de quienes han tenido la ocasión de conocer los textos antes de que se inicie el debate, que la de quienes se enteran de los mismos sólo en el momento en el que se inicia su discusión y únicamente tienen la oportunidad de leerlos en el curso mismo de los debates. Tal práctica, según la cual las ponencias se distribuyen en fotocopia en el momento de iniciar el debate, permite que los congresistas se vean sorprendidos por textos nuevos, que no conocían de antemano y cuya asimilación debe hacerse en circunstancias de apremio.

Por las anteriores consideraciones, insisto en que la necesidad de preservar el carácter democrático de las decisiones del Congreso en el contexto de una democracia participativa haría necesario, en este caso, un cambio de jurisprudencia, aún cuando, por razones de seguridad jurídica debiera, eventualmente, acudirse a fórmulas de inexequibilidad diferida para permitir al Congreso adecuar el trámite legislativo a la nueva posición que se adoptaría sobre la materia.

Mientras se obtiene un consenso lo suficientemente amplio para este propósito, acato la decisión mayoritaria y aclaro el sentido de mi voto. Fecha ut supra, RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado Salvamento de voto a la Sentencia C-688/02 PROYECTO DE LEY- Publicación de ponencia previo al debate (Salvamento de voto) Magistrado Ponente:

Rodrigo Escobar Gil Proceso PE-015 Con el acostumbrado respeto me aparto de la decisión mayoritaria contenida en el fallo de la referencia, pues considero que la Corte ha debido declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley No.

147/01 Senado - 075/01 Cámara “Por medio de la cual se dictan normas concernientes a la elección de ciudadanos secuestrados”, en razón a que la publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia junto con su pliego de modificaciones fue posterior a la aprobación del texto propuesto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, violándose de esta manera el artículo 157 Superior que exige la previa publicación de las ponencias.

En la sentencia de la cual disiento la Corte ha avalado la constitucionalidad del proyecto en mención, por considerar que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación el requisito de la publicidad de los proyectos de ley también se satisface con el reparto previo de la ponencia a los congresistas mediante su reproducción mecánica sin perjuicio de su posterior publicación en la Gaceta del Congreso, según lo autoriza el artículo 156 del Reglamento del Congreso.

Como lo he manifestado en otras oportunidades, y ahora lo reitero nuevamente, el artículo 156 de La Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, no releva al Congreso de la obligación constitucional consagrada en al artículo 157 de la Carta de publicar las ponencias con anterioridad al respectivo debate, toda vez que como lo reconoce la misma providencia de la cual me aparto, al tenor de citado mandato superior la publicidad de los proyectos de ley constituye un supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria en el proceso legislativo.

Precisamente, en salvamento de voto a la Sentencia C-916 de 2001 expuse mi criterio en relación con este tópico apoyada en las razones que reproduzco a continuación, las cuales deben ser tenidas en cuenta para los fines del presente disentimiento :

“... podría ponerse en duda que la Constitución imponga al Congreso la obligación de publicar previamente el informe de ponencia para iniciar el primer debate en comisión, pues la Carta no contiene una regla específica que así lo ordene.

Sin embargo, este argumento –acogido por la sentencia- no es aceptable, pues el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario no puede realizarse exclusivamente a partir del cumplimiento de reglas constitucionales

específicas, contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

“El debate parlamentario es el momento en el cual se concreta y se hace efectiva la representación popular en el procedimiento de creación legislativa. En la medida en que es precisamente en ese momento que los congresistas ejercen su mandato como representantes de diversas corrientes políticas y filosóficas y de los intereses de sus electores, el desarrollo regular de un debate parlamentario es un aspecto fundamental para que nuestra democracia sea verdaderamente representativa (C.N.

art. 1º), y permita garantizar la efectividad de los derechos de participación política de los electores (C.N. art. 40). Para lograr este objetivo, es necesario que antes de iniciar el debate los congresistas sean plenamente concientes de las repercusiones sociales, políticas y jurídicas del texto sometido a su aprobación, y la publicación previa del estudio presentado por el ponente en el informe tiene esta finalidad.

“La relevancia constitucional del debate parlamentario, y la importancia que éste tiene para darle legitimidad a toda la organización del Estado, ameritan que el control constitucional que efectúa la Corte deba hacerse desde una óptica más amplia que la simple comparación con las normas orgánicas plasmadas positivamente en la parte orgánica de la Constitución. Es indispensable que en el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario, y en particular en la evaluación del debate, se tengan en cuenta todos aquellos valores, principios y reglas necesarios para encaminar el sistema de representación popular en el legislativo hacia la realización de los objetivos constitucionales.

“Estos valores y principios que se encuentran en la parte dogmática de la Constitución, y en especial el principio democrático, adquieren vigencia mediante la realización del procedimiento parlamentario que, como cualquier procedimiento, se lleva a cabo mediante la aplicación de reglas y trámites específicos. Ante la imposibilidad de regular detalladamente el procedimiento parlamentario en el texto de la Carta Fundamental, pero conciente de la necesidad de evaluar su constitucionalidad concretando estos valores y principios constitucionales al procedimiento parlamentario, la jurisprudencia de esta Corporación ha integrado las disposiciones legales orgánicas que lo regulan, como parámetros determinantes en el análisis de constitucionalidad de dicho procedimiento.

[16] “En todo caso, aun aceptando la aplicabilidad de las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso al análisis de constitucionalidad, podría ponerse en duda la obligatoriedad de la publicación previa de la ponencia como condición necesaria para la iniciación del primer debate, pues de acuerdo con el artículo 156 de dicho estatuto el presidente de la comisión puede autorizar que se reproduzca el texto de la ponencia entre sus miembros, para efectos de agilizar el debate. Esta conclusión, a la cual llega la sentencia de la cual disentimos, es consecuencia de una lectura ligera del texto, que si bien permite que el presidente de la respectiva comisión otorgue dicha autorización, aclara que la reproducción mecánica puede hacerse sin perjuicio de su “posterior y oportuna” publicación en la Gaceta del Congreso. Al respecto la disposición dice textualmente:

‘“ARTICULO 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso .” “Ahora bien, para determinar cuándo es oportuna la publicación en la Gaceta, es suficiente leer la primera frase del artículo siguiente, que regula las condiciones y el trámite necesarios para iniciar el primer debate. En efecto, el artículo 157 establece a renglón seguido:

‘“ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo . No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia,

la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate." '"Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término." (resaltado fuera de texto) "Esta exigencia del legislador orgánico, según la cual la distribución de copias de la ponencia entre los miembros de la comisión no exime de la publicación previa al debate, no es un mero formalismo carente de relevancia constitucional. El informe es el resultado de un estudio efectuado por el ponente, quien ha sido delegado por la presidencia de la respectiva comisión como responsable del trámite del proyecto. La publicación previa de las conclusiones de tal estudio en la Gaceta tiene como propósito ilustrar sobre la conveniencia o inconveniencia, e incluso acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto que se va a debatir.

Sin embargo, la publicación no sólo se dirige a los miembros de la comisión, sino a los demás congresistas que no conforman la respectiva célula legislativa y a la comunidad en general, para que ejerzan su derecho a participar políticamente en el debate.

"No se puede desconocer –como parece haberlo hecho la Corte en esta oportunidad- que los debates parlamentarios son públicos, y que interesan no sólo a los miembros de una determinada comisión, sino a la generalidad de la comunidad política, que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar activamente durante todo el transcurso del proceso parlamentario. Así mismo, tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la sola presentación del texto de un proyecto de ley, en muchos casos extenso y con un lenguaje técnico extraño al común de la población, resulta insuficiente para garantizar la efectiva participación de grandes sectores de la población en decisiones que de hecho los afectan, y que es una obligación constitucional de todas las autoridades de la República " facilitar la participación de todos" en la toma de tales decisiones (C.N. art. 2º).

Es por ello que la publicación previa del informe de ponencia constituye una garantía indispensable para comunicar oportunamente al público en general la importancia, conveniencia o inconveniencia o eventualmente la inconstitucionalidad del proyecto sometido a primer debate, presentando el texto de tal forma que toda la comunidad pueda hacerse una idea de las repercusiones que tiene su aprobación.

"Si se permite que el estudio que hace el ponente en su informe se haga público sólo después de que el respectivo debate se ha llevado a cabo, cuando ya no hay oportunidad de que la sociedad se manifieste, cerrando el acceso a dicho estudio a unos pocos congresistas, se está restringiendo el derecho de participación política de los ciudadanos y de los demás congresistas, específicamente, el de tener iniciativa en las corporaciones públicas (C.N. art. 40.5). Esta Sentencia, en cambio, ha dado un aval a la posibilidad de restringir de facto este derecho fundamental, al estimar que un proyecto pueda ser ley de la República sin el debido cumplimiento de un mecanismo de publicidad que garantiza la participación efectiva de toda la comunidad en las decisiones que las afectan mediante el acceso oportuno al informe de ponencia de un proyecto de ley con su previa publicación en la Gaceta del Congreso, en aras de preservar un criterio errado de eficiencia en la creación de leyes. Lo que resulta preocupante es que esta práctica parlamentaria se ha vuelto sistemática, y que esta Corporación la está avalando de manera reiterada en sus sentencias." Fecha ut supra CLARA INES VARGAS HERNANDEZ Magistrada [1] Dispone el artículo 157 de la Constitución Política que:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones

permanentes de ambas cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate. 4. haber obtenido la sanción del gobierno". [2] En torno al proceso de acumulación legislativa, los citados preceptos normativos disponen que: "

ARTICULO 151. Acumulación de proyectos. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate.

ARTICULO 152. Acumulación cuando cursan simultáneamente. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada ponencia para primer debate.

Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación".

[3] Sentencia C-760 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. [4] Ibid. [5] Ibid.. [6] Dispone el citado artículo:

" ARTICULO 186. Comisiones accidentales . Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes. Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas".

[7] Al respecto, determina el artículo 138 de la Constitución Política que: " El congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 26 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio".

[8] En el mismo sentido, se pueden consultar las sentencias C-008 de 1995, C-179 de 2002 y C-295 de 2002. [9] Sobre el test leve de razonabilidad para evaluar la diferencia de trato, la Corte en Sentencia C-673 de 2001, M.P.

Manuel José Cepeda Espinosa, expresó:“El test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de la razonabilidad. La intensidad leve como punto de partida del test de razonabilidad tiene como fundamento el principio democrático, así como la presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas.

La aplicación ordinaria de un test leve en el análisis de razonabilidad tiene como finalidad exigir que el legislador no adopte decisiones arbitrarias y caprichosas sino fundadas en un mínimo de racionalidad. Esta carga que pesa sobre el legislador, al igual que sobre cualquier autoridad pública y órgano estatal, surge directamente de la razón de ser misma del constitucionalismo que, desde sus orígenes históricos y su consolidación en el periodo de la Ilustración, aspira a lograr que el poder sea ejercido de conformidad con la razón no con la fuerza. De ahí que preguntarse qué se busca con una norma (análisis de la finalidad), cómo se va a lograr lo buscado (análisis del medio) y qué tan propicia es la medida para alcanzar lo buscado (análisis de la relación medio-fin), sean criterios elementales para determinar si la afectación de la igualdad, u otro derecho fundamental, es razonable y, por lo tanto, constitucional o, arbitraria, y, por lo tanto,

inconstitucional.” [10] El tratadista español Francisco Javier Díaz Revorio ha caracterizado las sentencias aditivas como aquellas que “... sin afectar al texto de la disposición impugnada, producen un efecto de extensión o ampliación de su contenido normativo, señalando que dicho contenido debe incluir algo que el texto de la disposición no prevé expresamente.” En “Las Sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional.” Ed. Lex Nova , Valladolid, 2001 .

34 Corte Constitucional. Sentencia C-083/95. MP Carlos Gaviria Díaz. [11] La Corte Constitucional, en Sentencia C-011 de 1994, puso de presente el vacío de regulación que se presenta cuando un proyecto de ley estatutaria es parcialmente declarado inexequible y ya ha vencido la legislatura en la que el mismo debió aprobarse por el Congreso.

Estimó la Corte que lo razonable en tale evento es que la Corte establezca en la parte motiva de la sentencia el texto que será enviado al Presidente de la República para que continué con el trámite constitucional del proyecto, solución que ha sido adoptada por esta corporación en los fallos posteriores sobre proyectos de ley estatutaria.

[12] Los puntos suspensivos corresponden a apartes declarados inexequibles. [13] Sentencia SU-640-1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz [14] Sentencia C-836-2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil [15] Salvamento de Voto Sentencia C-953/2001 [16] Ver entre otras las Sentencias C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz);

C-222/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-155/98 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 1 de noviembre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.