

# **Corte Constitucional**

## **Sentencia C-208/05**

(Marzo 10 de 2005)

Referencia: expediente D-5325

Magistrada Ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández

Actor: Paula Cadavid Londoño

Acción pública de inconstitucionalidad contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003

“Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones”.

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

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, la ciudadana Paula Cadavid Londoño solicita a la Corte declarar inexecutable los incisos 3 y 4 del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "por el cual se adopta una Reforma Política y se dictan otras disposiciones".

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del treinta (30) de junio de 2004, admitió la demanda de la referencia, por cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En dicha providencia, se ordenó a la Secretaría General de esta Corporación, que incorporara al expediente de este proceso, toda la documentación relacionada con el procedimiento surtido en el

Congreso de la República del proyecto que culminó con el Acto Legislativo 01 de 2003 que reposaba en el expediente del proceso radicado D-5004.

Así mismo se ordenó a las Secretarías Generales del H. Senado de la República y la H. Cámara de Representantes, que certificaran las fechas de las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como los resultados de las votaciones del proyecto que culminó con el Acto Legislativo 01 de 2003, en las distintas etapas, en Comisiones y Plenarias de cada célula legislativa.

Una vez allegadas en su totalidad las pruebas solicitadas, la Magistrada Sustanciadora, mediante auto del 30 de agosto de 2004, ordenó la fijación en lista de las normas acusadas y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

Al mismo tiempo, dispuso que se comunicara la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, y se invitara, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidades Nacional, Rosario, Javeriana y Externado de Colombia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso constitucional, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

## **II. NORMAS DEMANDADAS.**

Se transcribe a continuación el texto del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones", según publicación en el Diario Oficial No. 45.237 del 3 de julio de 2003. Se subrayan los incisos demandados.

**Artículo 13. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:**

**Artículo 263A.** La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

### **III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.**

La ciudadana Paula Cadavid Londoño, demanda los incisos 3 y 4 del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003, por considerar que su trámite desconoció lo dispuesto en los artículos 160 y 375 Superiores, y los artículos 114-2, 177, 178, 179, 186, 187, 202, 225 y 227 de la Ley 5ª de 1992.

Inicia la demanda afirmando, que el acto legislativo fue debatido por primera vez el 3 de octubre de 2002, en la Comisión Primera del Senado de la República, sesión en la que no se planteó ni siquiera tangencialmente la posibilidad de instaurar el voto preferente para los cargos de elección popular no –uninominales.

En la siguiente sesión del 8 de octubre de 2002, un Senador mencionó por primera vez una modificación al artículo 263 de la Constitución, pero no se radicó en la secretaría ninguna proposición respecto del voto preferente, y el tema no sufrió debate en esta instancia. Además, según acta 10 de 2002, la subcomisión excluyó el tema del voto preferente del temario que se propondría a la Comisión Primera en esa fecha. El pliego de modificaciones no incluía el tema del voto preferente, y los miembros del partido conservador dejan constancia de que este tema se propondría en la plenaria. Finalmente, el articulado aprobado en esta Comisión no contiene ninguna previsión al respecto, para cuya prueba transcribe los artículos respectivos.

El 30 de octubre se inició el debate en la Plenaria del Senado de la República, en la cual, de las intervenciones de los senadores Andrade y Salazar se observa, que se mantuvo el ánimo de no debatir durante esa sesión el tema del voto preferente y aplazarlo al momento de que se dieran los acuerdos políticos sobre los temas de la reforma. Efectivamente entonces, el tema del voto preferente en la Plenaria fue omitido y los desacuerdos al respecto se plantearon como constancias y no como proposiciones, irregularidades en el procedimiento que se advirtieron posteriormente durante el debate. En resumen se afirmó, que en esa sesión varios Senadores ajenos a la Comisión de Ponentes quisieron proponer textos diferentes para los artículos 18, 19 y 25 del proyecto, sin embargo ninguna proposición fue radicada en ese sentido, y el planteamiento se expuso solo a través de constancias, de manera que no se surtió debate alguno al respecto; los textos aprobados fueron los mismos aprobados en la Comisión, y en consecuencia, en el artículo 25 no obra previsión alguna al respecto del voto preferente.

Afirma la actora, que fue durante las sesiones correspondientes al debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, cuando se debatió por primera vez el tema del voto preferente y se aprobó el artículo correspondiente con tal modificación. En la Plenaria de la Cámara de Representante, durante la sesión del 9 de diciembre, tuvo lugar un amplio debate sobre la inclusión o exclusión del voto preferente. En esta sesión, el Representante Gustavo Petro, planteó la supresión de la norma del pliego de modificaciones que se sometió a consideración de la plenaria en relación con el voto preferente. La sesión sobre el proyecto continuó el 11 de diciembre y en ella se votó afirmativamente la proposición de los ponentes en relación con el artículo 26. Se observa que, la proposición del Representante Petro, sustitutiva en tanto pretendía suprimir el inciso segundo del artículo 26, no solamente no fue votada antes que el artículo propuesto por los ponentes, sino que no fue votada, no obstante se le dio aprobación al artículo en los términos transcritos, lo que implica una violación de la Constitución.

En consecuencia, prosigue la actora, se puede afirmar que la inclusión del mecanismo del voto preferente en la Constitución Política no fue ni considerada, ni debatida en la Comisión Primera del Senado ni por la Plenaria de la misma Corporación en la primera vuelta del Acto Legislativo demandado, y por lo tanto, como es obvio, esta célula legislativa no aprobó ninguna norma en tal sentido.

Dada la incongruencia de los textos aprobados por las dos Cámaras se conformó una Comisión de Conciliación que presentó a las plenarias un texto conciliado en el que se recogía la norma aprobada por la Cámara de Representantes y que consagraba el mecanismo del voto preferente.

En la segunda vuelta, en la Comisión Primera del Senado, los ponentes excluyeron el voto preferente. Consta que en la sesión del 8 de abril de 2003 el partido conservador sometió a consideración de la Comisión Primera de la Cámara la posibilidad de incluir el tema del voto preferente. Al respecto no se

llegó a ningún cuerdo, y por lo tanto el tema del voto preferente no se incluyó dentro de los textos sometidos a consideración y posteriormente aprobados por esta Comisión. Sin embargo, en la sesión del 10 de abril, varios Senadores hicieron una proposición sobre el voto preferente que se aprobó con 11 votos.

Luego de transcribir apartes de las Sentencias C-1200 de 2003, 372 de 2003, 313 de 2004 y 222 de 1998 concluye, que las modificaciones al texto de un acto legislativo durante su trámite son posibles, pero tienen límites claros que se refieren, entre otros, a la identidad relativa que debe existir tanto entre el texto aprobado en la primera vuelta y el texto aprobado en la segunda, obligación que se deriva de la necesidad de que todas las normas aprobadas hayan surtido 8 debates.

Afirma además, que las comisiones de conciliación exceden su competencia cuando incluyen en el texto conciliado normas que no han sufrido debate en cualquiera de las Cámaras.

Por las anteriores razones concluye, que los incisos 3º y 4º del Acto Legislativo 01 de 2003 que consagran la posibilidad de inscribir las listas de cargos de elección popular bajo el mecanismo del voto preferente, presentan un vicio insubsanable en su trámite por cuanto no cumple el requisito de haber surtido ocho debates, pues se cursaron solamente seis, toda vez que como explicó, ni la Comisión primera del Senado, ni la Plenaria del Senado debatieron el tema en primera vuelta.

Así mismo considera, que el tema del voto preferente es un tema completamente nuevo para el Senado en la segunda vuelta, ya que su discusión durante la primera vuelta se omitió voluntaria y conscientemente tanto en la Comisión como en la Plenaria, lo que implica la vulneración de la prescripción de que las normas consideradas y aprobadas en segunda vuelta no pueden incluir temas sobre los que cada Cámara no haya surtido suficiente debate durante la primera vuelta.

Aunado a lo anterior, manifiesta que la Comisión de Conciliación, designada para armonizar los textos aprobados por ambas Cámaras en primera vuelta, incluyó en el texto conciliado y sometido a la aprobación de las Plenarias en primera vuelta la norma que consagraba el mecanismo del voto preferente, con lo cual excedió flagrantemente su competencia para armonizar las discrepancias entre los textos, por cuanto desconoció la necesidad de que la Comisión Primera y la Plenaria del Senado hubieran debatido el tema para que pudiera incluirse en el texto conciliado.

#### **IV. INTERVENCIONES.**

##### **1. Ministerio del Interior y de Justicia**

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia interviene en el trámite del presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de los incisos demandados del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Después de hacer un recuento del trámite legislativo que surtió el artículo acusado afirma que el mismo se ajustó a lo dispuesto por el ordenamiento superior.

Explica que la misma Constitución permite a las comisiones y a las plenarias de las cámaras introducir cambios a un proyecto de ley o acto legislativo y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra cámara no obligan a repetir todo el trámite, ya que las comisiones de conciliación se les encarga la elaboración de un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias y se somete a la aprobación de las plenarias.

En virtud de lo anterior, explica que no es necesario que un proyecto de acto legislativo tenga el mismo texto durante los ocho debates y que la única limitación que establece la Carta es que lo que no aparezca en el texto aprobado en la primera vuelta y publicado al culminar ésta no tiene cabida en el segundo período ordinario de sesiones ni pueden introducirse temas nuevos.

Advierte que en el presente caso, la discusión y aprobación del precepto demandado en la segunda vuelta se hizo teniendo en cuenta el texto que fue aprobado en la primera vuelta, "tal como consta de la revisión del texto del decreto 99 de 2003, por lo tanto, se respetaron las disposiciones constitucionales y legales establecidas para el trámite del proyecto del Acto legislativo en revisión".

Además señala que, según se deduce del artículo 160 constitucional, la correspondencia entre el proyecto inicial y el finalmente aprobado no tiene que ser absoluta por lo cual las normas superiores prevén también la existencia de comisiones de conciliación que justamente buscan flexibilizar el trámite legislativo para superar las divergencias entre los textos aprobados en una y otra cámara, "que naturalmente provienen de la facultad de ellas de modificar el proyecto originalmente presentado".

En su sentir, disminuiría el alcance del principio democrático, pues limita las facultades legislativas de la plenaria en la cual se lleva a cabo en segundo término el trámite de expedición de las leyes.

## **2. Consejo Nacional Electoral**

El ciudadano Luis Eduardo Botero Hernández, actuando en representación del Consejo Nacional Electoral, conceptuó en relación con la demanda de la referencia, defendiendo la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Después de hacer un recuento de la normatividad aplicable al trámite de formación de un acto legislativo, explica que por medio de una proposición se puede adicionar o modificar un texto que se esté debatiendo en el Congreso y en relación con el caso que nos ocupa, resulta totalmente válido que puedan presentarse las proposiciones “sin necesidad de incluir razones o argumentos”, tal como reza el artículo 113 de la citada Ley 5ª de 1992.

En virtud de lo anterior, advierte que las proposiciones y constancias presentadas en el transcurso de la discusión de los numerales 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003, “aún en el evento hipotético que solo hubiesen sido tocados en el debate, a través de una proposición aditiva, sustitutiva o modificatoria, tendrían plena y absoluta validez procedimental, en la aprobación de la norma acusada”.

Aclara que el tema fue abordado en la Comisión Primera del Senado por el Senador Hernán Andrade y luego fue presentada una constancia por Senador José Darío Salazar en la plenaria del mismo Senado.

### **3. Academia Colombiana de Jurisprudencia**

El ciudadano Bernardo Carreño Varela comisionado para rendir concepto en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia dentro del proceso de la referencia, no encuentra que en la expedición de los incisos acusados se haya desconocido las disposiciones constitucionales y reglamentarias concernientes al procedimiento reformativo de la Constitución. No obstante aclara que al no contar con el material probatorio solicitado por la demandante, para llegar a dicha conclusión, parte del supuesto de que los hechos narrados por aquella son ciertos.

Seguidamente explica que las reglas que determinan la forma de expedición de las leyes y los actos legislativos tienen por objeto garantizar los principios democrático y de la seguridad jurídica contenidos en la Carta. Advierte que a través de toda la historia de la Constitución, se ha entendido que la labor de las comisiones del Congreso en el proceso de expedición de las leyes es acelerar el trabajo legislativo del Parlamento y bajo esta premisa analiza los cargos de la demanda.

Al respecto, indica que de conformidad con el artículo 227 de la Ley 5ª de 1992, lo relativo a la comisión accidental de que tratan los artículos 161 constitucional y 186 a 189 reglamentarios es aplicable al trámite de los actos legislativos. En tal sentido señala que los acuerdos a los que lleguen las comisiones de una y otra cámara se incluirán en “... un texto que será sometido a decisión final en la plenaria de cada Cámara”. No es necesario que vuelva a la Comisión sino a la Plenaria “por una razón muy sencilla. Las comisiones, que se crearon para agilizar el trabajo legislativo del Congreso, no se pueden convertir en causa de demora; no se trata de llenar un requisito adicional, sino de obviarlo”.

Así pues plantea, que cuando una de las cámaras añade o cambia algo en el proyecto de la otra, el paso por la comisión accidental o de mediación "cumple exactamente la misma función de la permanente: tramitar el proyecto, redactar un texto que zanje las diferencias entre las dos Cámaras". A juicio del interviniente, exigir que vuelva a la Comisión original va en contravía no sólo del texto expreso, sino del espíritu de la norma claramente manifestado en "ella misma y en la historia fidedigna de sus antecedentes".

De otra parte, no comparte los argumentos de la demandante en cuanto a que los incisos acusados no guardan relación con el resto del articulado del acto legislativo en cuestión.

Señala que los incisos acusados fijan un mecanismo especial para la elección de miembros de las corporaciones públicas de representación popular, consistente en la posibilidad de que el elector, al momento de depositar su voto por una lista, escoja, dentro de ella, el candidato que prefiere, por lo cual se llama "voto preferente". El proyecto de acto legislativo regulaba la manera de aplicar los votos emitidos por los ciudadanos a los diferentes candidatos.

Así pues, considera que dichos temas son complementarios, ya que permiten al elector que intervenga en la distribución de los votos y que cada uno de los ciudadanos pueda hacer válida su opinión en la conformación de las nóminas, tanto de las internas de los partidos, como de las públicas de los miembros del Congreso, de las Asambleas y de los Concejos. En suma plantea, que al adoptar tal medida, que se relaciona directamente con el tema debatido, no se incurrió en vicio alguno de procedimiento

#### **4. Universidad del Rosario**

El ciudadano Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, interviene en el trámite del presente proceso, con el fin de plantear la posible inconstitucionalidad de los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Con el fin de sustentar su posición, hace énfasis en el hecho de que el trámite de un acto legislativo la Constitución exige un debate amplio y en tal medida, considera que un proyecto reformativo de la misma, además del exigente análisis formal, debe verificarse si se generó alguna controversia política, ideológica o social. En tal sentido, advierte que al "no haberse puesto en consideración deliberativa el tema de la inscripción de las listas para cargos de elección popular, bajo el mecanismo del voto preferente, en la Comisión Primera y la Plenaria del H. Senado, puede producir la inconstitucionalidad del artículo 13 incisos 3 y 4, del Acto Legislativo 01 de 2003, por cuanto no se llevó a cabo el número de debates prescritos por la Constitución para su reforma a cargo del Congreso".

#### **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.**



La Vista Fiscal, mediante concepto No. 3677 del 12 de octubre de 2004, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003.

Después de hacer un recuento del trámite legislativo que surtió el artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003, constata que, en efecto, lo relacionado con el tema del voto preferente fue incorporado en el tercer debate que se surtió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, propuesta refrendada por la plenaria de la misma.

Ahora bien, en relación con las exigencias que deben cumplirse en virtud de la formación de un acto legislativo, explica que la Constitución y la Ley 5ª de 1992 exigen que el proyecto de acto legislativo sea discutido y aprobado en ocho debates con la expresa prohibición de introducir en la segunda vuelta, textos que no corresponden a iniciativas discutidas y aprobadas en la primera vuelta, salvo que el texto introducido durante la segunda vuelta haga parte de la esencia de los temas aprobados en la primera legislatura.

Por lo anterior, considera que si se ha aceptado la introducción de modificaciones en la segunda vuelta a los textos de los actos legislativos siempre y cuando exista conexidad y sean compatibles con el proceso de reforma constitucional, "con mayor razón es constitucionalmente admisible que se efectúen modificaciones en la primera vuelta, como en efecto sucedió en el presente evento".

Así pues, reitera que el tema del voto preferente fue incluido en el tercer debate que surtió en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el cual, en su sentir, guarda estrecha relación con el contenido de la reforma política y en especial con el régimen electoral y el fortalecimiento de partidos políticos, "discusión que fue acometida desde el primer debate que se llevó a cabo en el Senado de la República, cuando se proponen asuntos como la elaboración de las respectivas listas por parte de los partidos políticos y la distribución de curules a través del método D-Hont". En tal sentido, advierte también que el voto preferente es uno de los mecanismos que el legislador consideró más idóneos para la conformación de las listas y la asignación de curules, tema que fue esbozado desde el primer debate en la Comisión Primera del Senado.

Así las cosas, indica que, si bien la Constitución exige que todo proyecto de reforma surta los ocho debates, una interpretación armónica de la misma permite afirmar que el proyecto no debe ser el mismo durante todo el proceso legislativo, "toda vez que ello se opondría a otras normas de la Carta, que hacen del debate legislativo un proceso discursivo, en el que tanto las comisiones como las plenarias de cada célula legislativa tienen la facultad de introducir modificaciones a los proyectos sometidos a su consideración".

En virtud de lo anterior, manifiesta que en el caso objeto de estudio al incorporarse el tema del voto preferente en el tercer debate de la primera vuelta que se llevó en la Cámara de Representantes, se cumplió con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución Política que autoriza la inclusión de adiciones en los segundos debates, dado que fue el resultado de estructurar un nuevo sistema de asignación de curules, componente fundamental de la reforma al régimen electoral, aspecto que desde el primer debate que surtió en el Senado de la República, siempre fue objeto de consideración y discusión como una de las maneras de fortalecer los partidos políticos y con ello los principios democráticos en que se erige el Estado Social de Derecho.

Así mismo, la Vista Fiscal manifiesta que se observó el procedimiento establecido en el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, relacionados con la integración de la comisión de conciliación para zanjar las diferencias que se presentaron con el proyecto de acto legislativo, pues aquélla fue designada oportunamente y el informe que presentó dicha comisión fue aprobado debidamente en las respectivas plenarias.

En cuanto a la afirmación de la demandante de que en relación con el debate y aprobación del voto preferente, la proposición sustitutiva presentada por Gustavo Petro, consistente en eliminar este tema nunca se votó, desconociéndose el numeral 2 del artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, considera que no le asiste razón a la citada ciudadana.

Al respecto explica que las modificaciones a los proyectos de ley incluidas las de los actos legislativos tienen sustento en el artículo 160 de la Constitución Política cuando preceptúa que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. La Ley orgánica del Congreso considera estas enmiendas como proposiciones sustitutivas, suspensivas y modificativas.

Indica que una vez revisado el pliego de modificaciones adjunto a la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes durante la primera vuelta que fue publicado en la Gaceta del Congreso 567 del 6 de diciembre de 2002, se observa que en comparación con el texto definitivo aprobado en la Comisión Primera de dicha cámara y publicado en la misma gaceta, corresponde a una proposición modificativa y no sustitutiva pues se efectuaron enmiendas que modificaban, adicionaban y suprimían algunos artículos, pero que en ningún momento tendían a reemplazar a la principal, que correspondía en ese momento a lo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

En efecto señala que la votación del artículo 26 con las enmiendas introducidas por los ponentes de acuerdo con el pliego de modificaciones publicado en la gaceta 567 del 6 de diciembre de 2002 fue discutido y aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, conforme a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 115 que dispone “propuesta una modificación no será admitida otra

hasta tanto la respectiva cámara no resuelva sobre la primera". Por ello, afirma que al aprobarse la proposición modificativa presentada por los ponentes, incluyendo el voto preferente, no era necesaria que la proposición del Representante Petro se sometiera a votación, "pues por elemental lógica, aquélla había sido negada al haber sido aprobada la ponencia".

Por todo lo anterior, el Procurador General de la Nación afirma que el procedimiento de formación de los incisos 3º y 4º impugnados no desconoció las disposiciones constitucionales, ni reglamentarias.

## **VI. CONSIDERACIONES.**

. das0529 .

### **1. Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 1º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una disposición que forma parte de un acto reformativo de la Constitución.

### **2. Oportunidad de la acción**

El inciso 2º del artículo 379 Superior señala que la acción pública contra los actos reformativos de la Constitución sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación. El Acto Legislativo 01 de 2003 "por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones" fue publicado el tres (3) de julio de 2003 en el Diario oficial No. 45.237. La presente demanda se presentó el dos (2) de julio de 2004, esto es, dentro del término establecido constitucionalmente.

### **3. Cargos de inconstitucionalidad presentados en la demanda.**

La demandante plantea los siguientes cargos de inconstitucionalidad contra los incisos 3 y 4 del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones":

1. La norma que consagra la posibilidad de inscribir las listas de cargos de elección popular bajo el mecanismo del voto preferente, adolece de una falla insubsanable en su trámite, por cuanto no cumple con el requisito de haber surtido ocho debates.

2. La Comisión de Conciliación, designada para armonizar los textos aprobados por ambas cámaras durante la primera vuelta, incluyó en el texto conciliado y sometido a la aprobación de las Plenarias la norma que consagraba el voto preferente, tema que no había sido debatido ni por la Comisión ni por la Plenaria del Senado, con lo cual excedió su competencia.

3. El tema del voto preferente constituyó un tema novedoso para el Senado en la Segunda vuelta, ya que su discusión durante la primera vuelta se omitió voluntaria y conscientemente tanto en la Comisión como en la Plenaria del Senado, y por lo tanto no podía ser incluido durante la segunda vuelta.

4. La proposición sustitutiva que hizo el Representante Gustavo Petro en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la primera vuelta, para excluir la norma correspondiente al voto preferente, nunca fue votada, lo que constituye una violación de la Constitución y del Reglamento del Congreso.

#### **4. Problemas jurídicos.**

Dado que la demanda de inconstitucionalidad por vicios de trámite se dirige contra unas disposiciones incluidas en un acto legislativo, la Corte debe, (i) examinar el trámite a que fueron sometidas las normas demandadas del Acto Legislativo 01 de 2003 en el Congreso de la República; (ii) determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula legislativa durante la primera vuelta; y, (iii) precisar si el Representante a la Cámara Gustavo Petro presentó en la Plenaria de esa Cámara, durante la primera vuelta, una proposición sustitutiva que no fue sometida a votación.

Con el fin de resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte previamente hará un recuento del trámite que surtió en el Congreso el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2003, únicamente en cuanto a las normas relacionadas con los temas de los incisos demandados. Posteriormente determinará los requisitos constitucionales para las reformas a la Carta Política, según la jurisprudencia de la Corte, al igual que lo hará con los principios de identidad relativa y consecutividad, incluyendo de manera específica la competencia de las comisiones accidentales de conciliación, para finalmente resolver los cargos de la demanda.

### **5. TRAMITE DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003.**

#### **5.1. PRIMERA VUELTA.**

##### **5.1.1. Primer debate del Acto Legislativo 01 de 2003 en la Comisión Primera Constitucional del Senado.**

El 20 de julio de 2002, un grupo de más de diez Senadores radicó en la Secretaría General del Senado de la República un proyecto de Acto Legislativo “por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”; el que, conjuntamente con su exposición de motivos, fue

publicado en la Gaceta del Congreso No. 303 del 29 de julio de 2002. Los temas centrales de este proyecto se relacionaban con el régimen de los partidos; se proponía modificar algunos aspectos de la estructura del Estado en cuanto a la organización electoral y los períodos institucionales, el funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas, el régimen electoral, instrumentos contra la corrupción, del presupuesto, y la reforma de la Constitución.

En el texto de la exposición de motivos se argumenta que una de las finalidades del proyecto de acto legislativo es la de acabar con las microempresas electorales fortaleciendo los partidos políticos. En tal sentido, se proponía: (i) condiciones más exigentes para crear partidos y movimientos; (ii) listas y candidaturas únicas avaladas por los partidos y movimientos; (iii) cifra repartidora para asignar curules; (iv) democracia interna obligatoria para definir los candidatos y autoridades de los partidos y movimientos; y, (v) régimen serio de bancadas partidistas en las corporaciones públicas.

El 15 de agosto de 2002, otro grupo de Senadores radicó en la Secretaría General del Senado de la República un proyecto de Acto Legislativo "por el cual se adopta una reforma política constitucional", el cual, con la respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 344 del 20 de agosto de 2002. Los temas centrales de este proyecto se relacionaban con el régimen de los partidos, se proponía una modificación al artículo 122 para establecer una inhabilidad para ser designado servidor público, otras aludían al funcionamiento del Congreso y al régimen de los Congresistas, régimen electoral, y al presupuesto.

En la Gaceta del Congreso No. 406 del 1º de octubre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate, en la Comisión primera del Senado de la República, del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002, acumulado con el proyecto 03 de 2002 y 07 de 2002, con el correspondiente pliego de modificaciones.

Se transcriben a continuación sólo los artículos correspondientes a las ponencias y aprobaciones de articulado tanto en comisiones como en plenarias, relacionados con los temas de donde surgieron los incisos demandados.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NUMERO 01 DE 2002

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras  
disposiciones

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE  
2002

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional  
Y EL 07 DE 2002

Por el cual se reforman los artículos 107, 109, 112, 113 134, 171, 176, 258, 264, 266 y 281 de la Constitución Política de Colombia.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

**Artículo 1º.** Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos son caminos de comunicación entre el pueblo y el poder político, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular.

Parágrafo 1º. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

En la elaboración de los estatutos de los partidos y movimientos políticos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de miembros y la decisión mayoritaria.

.....

**Artículo 9º.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como

efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 20.** Composición del Senado de la República. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 8 Senadores Elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de las curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas. Si transcurrido un año de vigencia del presente acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres (3) meses siguientes.

Parágrafo 1º. El candidato derrotado en la segunda vuelta en las elecciones presidenciales y aquellos candidatos que hubieren obtenido cuando menos el 5% de la votación en la primera vuelta, tendrán derecho a participar con voz en todos los debates que se adelanten en el Congreso de la República, durante el período constitucional inmediatamente siguiente al de las elecciones. Así mismo, tendrán iniciativa legislativa, y podrán promover debates y proponer las citaciones de los ministros y demás funcionarios.

Las funciones congresionales referidas en el presente artículo se regirán por las disposiciones aplicables a los Congresistas. A los candidatos mencionados en el presente artículo no se les aplicará el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto para los Congresistas, ni tendrán derecho a remuneración alguna en razón del cumplimiento de las funciones congresionales.

**Artículo 21.** Composición de la Cámara de Representantes. El inciso segundo del artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales, en la Cámara de Representantes, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el cincuenta por ciento del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas. Si ninguna lista superare este umbral, se asignarán todas las curules a la que hubiere obtenido la mayor votación.

Adicionalmente, se elegirán siete representantes para circunscripciones especiales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en este artículo regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo acto legislativo. Los umbrales previstos en este artículo para Asambleas, Concejos, Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 27.** Régimen electoral. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1º. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo segundo. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en



blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

**Artículo 28.** Derechos y deberes de los partidos. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo. En las elecciones uninominales, los representantes legales de los partidos podrán inscribir un solo candidato.

En las elecciones de la circunscripción nacional de Senado, el representante legal de cada partido o movimiento no podrá avalar un número de listas de candidatos superior al veinte por ciento (20%) del número de puestos a proveer.

En las elecciones para representantes a la Cámara el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el número de curules por proveer.

Para las elecciones de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el 50% del número de curules por proveer.

Los partidos tendrán derecho a la utilización exclusiva de su nombre, sus insignias, sus símbolos y los demás signos distintivos.

En las elecciones de circunscripción territorial, para la asignación de curules en todas las corporaciones públicas, los partidos o movimientos políticos requieren que las listas que los representan hayan obtenido por lo menos la mitad de la cifra correspondiente al resultado de dividir la totalidad de votos válidos entre el número de curules a proveer.

Ninguna persona podrá participar como candidato en más de una lista en las elecciones para corporaciones públicas.

Parágrafo. Con el único fin de completar la cifra de votos necesaria para acceder a las corporaciones públicas establecida en el presente artículo, los partidos o movimientos políticos minoritarios, al participar en las elecciones para miembros de corporaciones públicas, podrán constituir alianzas temporales, en la respectiva circunscripción electoral.

Los votos de los partidos o movimientos políticos sólo se acumularán para los efectos mencionados en el presente parágrafo.

.....

Claudia Blum de Barberi, Rodrigo Rivera Salazar, Andrés Gonzalez Díaz, Mauricio Pimiento B., Carlos Holguín, Carlos Gaviria, Hernán Andrade S., Ciro Ramírez, Antonio Navarro Wolf, Mario Uribe Escobar, Germán Vargas Lleras.

El proyecto de acto legislativo, una vez publicada la ponencia para primer debate, comenzó a ser discutido en la Comisión Primera del Senado de la República el día 3 de octubre de 2002, según consta en el Acta núm. 08 de

2002<sup>1[1]</sup>, debate que continuó los días 8 y 16 de octubre de 2002<sup>2[2]</sup>. Si bien, en el articulado de la ponencia no se consagraba el voto preferente, en el curso del debate algunos Senadores hicieron mención a él en el sentido que se expresa a continuación:

Según consta en el Acta núm. 09, casi al final del debate, el Senador Hernán Andrade Serrano hizo la siguiente intervención:

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano:**

Gracias. Con el respeto señor Presidente y de mi colega. Es que no solamente la había pedido, era que la tenía. Para que no le caiga por sorpresa a los colegas, perdón Antonio y colegas, vamos a presentar los siguientes temas a la subcomisión como **temas nuevos**. Reitero, un complementario o independiente del 208, sobre las inhabilidades del sector ejecutivo nacional para el traspaso de lo público a lo privado tan corriente en su régimen.

Antonio Navarro que le interesa tanto este tema, la discusión sobre cifra repartidora, **voto preferente** y listas únicas, modificando el artículo 263. No a la **subcomisión** para que la gente sepa. (negrilla agregada).

El 16 de octubre de 2002, según consta en el Acta núm. 10, en relación con el trabajo que adelantó la subcomisión, el Senador Rodrigo Rivera Salazar afirmó lo siguiente:

**“La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar:**

Gracias, señor Presidente, efectivamente tuvimos una muy interesante reunión la semana pasada y queremos plantearle señor Presidente la discusión del articulado que resta en varios bloques. En primer lugar un bloque de artículos para discutir en la Comisión con base en modificaciones que estamos proponiendo los miembros de la subcomisión que usted designó, ya tenemos acuerdos sobre estos temas, comprenden unos nueve artículos con Propositiones sustitutivas.

En segundo lugar, un bloque de cuatro artículos que queremos que se discutan conforme vienen en el pliego original y en tercer lugar un bloque de siete artículos que queremos proponer que se supriman. En cuarto lugar, un bloque de cuatro artículos sobre temas contenciosos suficientemente debatidos en la Comisión en los cuales queremos pedirle Presidente que abramos una discusión lo más breve posible y procedamos a verificar la votación en el interior de la Comisión.

---

<sup>1[1]</sup> Gaceta del Congreso núm. 101 del 11 de marzo de 2003, pp. 1 y ss.

<sup>2[2]</sup> Actas nos. 9 y 10 Gacetas del Congreso Nos. 102 y 103 del 11 de marzo de 2003.

En quinto lugar, un bloque sobre la organización electoral. En sexto lugar, un bloque de cuatro artículos donde proponemos que se adopten los textos aprobados en el Referendo y finalmente un bloque de temas nuevos.

Yo le sugeriría Presidente, le pediría que empezáramos la discusión del articulado con base en estos bloques temáticos e iniciáramos con el bloque de artículos en los cuales la subcomisión alcanzó acuerdos que vamos a presentar a los miembros de la Comisión Primera.

El Senador Andrade que representó aquí la bancada Conservadora, el Senador Héctor Helí Rojas, el Senador Mauricio Pimiento, y el Senador Antonio Navarro.”

A continuación, la Presidencia de la Comisión solicitó al Senador Rivera, explicar cada uno de los bloques temáticos, para proceder a votarlo uno por uno. Cabe al respecto señalar que el artículo 28 aprobado por la Comisión fue el siguiente:

“Artículo 28. Derechos y deberes de los partidos. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo. En las elecciones uninominales, los Representantes legales de los partidos podrán inscribir un solo candidato.

En las elecciones de la circunscripción nacional de Senado, el representante legal de cada partido o movimiento no podrá avalar un número de listas de candidatos superior al veinte por ciento (20%) del número de puestos a proveer.

En las elecciones para Representantes a la Cámara el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el número de curules por proveer.

Para las elecciones de Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales, el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el cincuenta (50%) del número de curules para proveer.

Los partidos tendrán derecho a la utilización exclusiva de su nombre, sus insignias, sus símbolos y los demás signos distintivos.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos el 50% del respectivo cociente electoral.

Ninguna persona podrá participar como candidato en más de una lista en las elecciones para corporaciones públicas.

Luego de la aprobación del citado artículo 28, el Senador Hernán Andrade hizo la siguiente intervención:

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Andrade Serrano:**

Por eso este texto. Por eso quiero dejar la constancia. Algunos colegas creemos que debe insistirse y así lo haremos en la plenaria de la Corporación, en la posibilidad de la lista única de partido y consecuente con la preocupación del Senador Gerlein, de la aparición en la respectiva lista del famoso y discutido **voto preferencial. Como no existen al interior de los partidos con el respeto o en su gran mayoría o en el nuestro, los caudillos o jefes, creemos que una de las posibilidades de organización de esa lista y de democracia interna de los partidos, es el voto preferente que no se llame a engaños, es la aparición de la foto de cada candidato en la respectiva lista de partido.** (negrillas y subraya agregadas).

Como este tema tiene que tener, tiene relación directa con este artículo lo dejamos planteado como posibilidad de democracia interna y de organización de la respectiva lista. (subraya agregada).

El texto del proyecto de Acto Legislativo núm. 01 de 2002 fue **aprobado en la Comisión Primera Constitucional del Senado** el 16 de octubre de 2002, según Acta 10 de 2002 y aparece publicado en la Gaceta del Congreso 103 del 11 de marzo de 2003, p. 33. A continuación se transcriben los artículos aprobados sobre el régimen de partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del congreso y régimen de los Congresistas, de la composición del Senado y la Cámara de Representantes, del régimen electoral, y los derechos y deberes de los partidos.

**Artículo 1º.** Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos son caminos de comunicación entre el pueblo y el poder político, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular.

Parágrafo 1º. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

En la elaboración de los estatutos de los partidos y movimientos políticos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de miembros y la decisión mayoritaria.

.....

**Artículo 9º.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 18.** Composición del Senado de la República. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 8 Senadores Elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de las curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los

representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

**Artículo 19.** Composición de la Cámara de Representantes. El inciso segundo del artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales, de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de curules en las Asambleas Departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras Locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el 50% del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes para circunscripciones especiales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 17 de agosto de 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, diputados y concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en éste artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo acto legislativo. Los umbrales previstos en este artículo para asambleas, concejos y juntas administradoras locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 24.** Régimen electoral. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1º. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2º. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

**Artículo 25.** Derechos y deberes de los partidos. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo. En las elecciones uninominales, los representantes legales de los partidos podrán inscribir un solo candidato.

En las elecciones de la circunscripción nacional de Senado, el representante legal de cada partido o movimiento no podrá avalar un número de listas de candidatos superior al veinte por ciento (20%) del número de puestos a proveer.

En las elecciones para representantes a la Cámara el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el número de curules por proveer.

Para las elecciones de asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales, el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el 50% del número de curules para proveer.

Los partidos tendrán derecho a la utilización exclusiva de su nombre, sus insignias, sus símbolos y los demás signos distintivos.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de las curules en las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cociente electoral.

Ninguna persona podrá participar como candidato en más de una lista en las elecciones para corporaciones públicas.

.....

El Presidente,  
El Vicepresidente,  
El Secretario,

Germán Vargas Lleras  
Andrés González Díaz  
Guillermo León Giraldo Gil

### **5.1.2. Segundo Debate en la Plenaria del Senado.**

La ponencia para segundo debate en plenaria del Senado se encuentra publicada en la Gaceta 437 del 22 de octubre de 2002, sin que se hubiere presentado pliego de modificaciones a lo aprobado en primer debate.

El día 28 de octubre de 2002, en la plenaria del Senado de la República, se dio inicio al debate en torno al proyecto de Acto Legislativo núm. 1 de 2002 Senado, el que continuó durante las sesiones de los días 29 y 30 de octubre de 2002<sup>3[3]</sup>.

De conformidad con el Acta núm. 018 del 28 de octubre de 2002, si bien en la ponencia no se proponía aprobar una disposición relacionada con el voto preferente, algunos Senadores aludieron a él en los siguientes términos:

#### **“Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Guillermo Chávez Cristancho:**

“...imagínese ustedes que los colombianos no puedan escoger a los parlamentarios, no sepan quién va al Congreso, una lista fantasma que se llama liberal o conservadora o independiente pero nadie sabe quién es el que los representa, quitarle a los colombianos la más sentida, la más inminente, la más sagrada opción de escoger a quienes lo representan, entonces desaparecieron el **voto preferente**, por ejemplo, que yo he sido un luchador permanente de lo importante que es, cómo la gente determine con nombre y apellido y figura a quien lo va a representar, cuál es la persona con la cual se siente representadas, es el criterio de

---

<sup>3[3]</sup> Actas nos. 18, 19 y 20, de 28, 29 y 30 de octubre de 2002. Gacetas 479, 509 y 526 del 8, 18 y 20 de noviembre de 2002.



representatividad, ni siquiera aparece en este proyecto de acto legislativo..." (negritas agregadas ).

**Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Hernán Andrade Serrano:**

"...yo soy un convencido de que si no hay voto preferente no hay manera de organizar los partidos al interior de los mismos, pero igualmente soy convencido de que un umbral del 2% es una mentira piadosa sobre organización de partidos, por eso venimos a buscar que ustedes nos colaboren, esos errores que seguramente están en la Ponencia los hemos cometido bajo una buena intención, que si hablamos de meritocracia es porque nosotros estamos convencidos que debe acabarse la dependencia de la política solamente a cargo de los puestos públicos y de las relaciones Ejecutivo, Gobierno Central y yo soy un convencido de que el tema de la meritocracia debe ir en esta Reforma Política, como otros temas que trae la misma.

Al día siguiente, de conformidad con el Acta núm. 019, en relación con el tema del voto preferente, luego haberse abierto la discusión acerca del régimen de partidos y movimientos políticos, varios Senadores en sus intervenciones hicieron alusión al tema del voto preferente en el siguiente sentido.

**"Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Víctor Renán Barco López:**

Pues lo que yo voy a comentar o iba a decir era más bien una interpelación que le quería hacer a la Senadora Córdoba pero, ella hizo uso de la palabra y se retiró del micrófono y mi planteamiento es el siguiente: Esa proposición con respecto a la representación de la mujer en las listas estaba concebida originariamente sobre la base del 50% por eso era perfectamente compatible el resto del texto o sea, desde el primer renglón y en forma alternativa que es como está concebida, si es el 30% no puede ser en forma alternativa desde el primer renglón sino que sería en la práctica, el 3°, el 6°, el 9°, etc. Y no en forma alternativa porque para que fuera alternativa tendría que ser con el 50% la primera observación es que un tema de redacción, por supuesto que estoy de acuerdo con el 30% hay que cambiar la redacción, entiendo yo, segundo tema, aquí se está hablando también en la proposición de la Senadora Córdoba de la consulta interna de los partidos, esa fue la propuesta que salió del Senado en la frustrada reforma que también condujo el Senador Rivera y la Cámara optó por el voto preferencial, y el argumento que dieron fue el siguiente: Una consulta interna es otro debate electoral con todos los costos que implica, por eso la Cámara y después de otros argumentos optó por el **voto preferencial** y algunos aquí hoy somos partidarios del **voto preferencial** y no de la consulta interna, eso es el planteamiento. Muchas gracias. (negritas agregadas)<sup>4[4]</sup>.

---

<sup>4[4]</sup> Gaceta del Congreso núm. 509 del 18 de Noviembre de 2002, p. 14.

Continuando con la discusión de la conformación de las listas de candidatos, el Senador Rodrigo Rivera Salazar explicó lo sucedido en el “pasado proyecto de reforma política”, en los siguientes términos:

“En segundo lugar muy atinadamente, Senador Barco ha mencionado la discusión que sobre este artículo tuvimos en el pasado proyecto de reforma política, fue una discusión crucial, por una razón que no obra en este proyecto de acto legislativo y es que en aquel proyecto estábamos defendiendo la tesis de la lista única, de los partidos y de los movimientos políticos, esa tesis no se está abriendo paso ahora porque el Gobierno Nacional no la acompaña, muchos sectores políticos somos amigos de las listas únicas, pero somos realistas Presidente, si en este Congreso la lista única que es una propuesta tan audaz, una propuesta tan radical no salió adelante en el Gobierno anterior, con el compromiso del Gobierno Nacional de apoyarla, pues no vale la pena abrir esa discusión aquí, porque sin el compromiso del Gobierno esas propuestas radicales a pesar de que nos gustan no son viables, no tienen la posibilidad de salir aprobadas, por supuesto cuando se hablaba de lista única era crucial definir cómo se integraba la lista, era crucial que la lista única no significara la resurrección del bolígrafo y por eso en la plenaria del Senado se aprobó una propuesta que acompañamos en ese momento para que la lista única se integrara mediante consultas populares que obligatoriamente el mismo día tendrían que realizar todos los partidos y movimientos políticos para evitar el filibusterismo electoral entre unos ciudadanos de un partido inmiscuyéndose en las decisiones democráticas de otra colectividad y en la Cámara optaron por otra forma de democracia, optaron por lo que se llama el **voto preferente**, esa diferencia resultó insalvable pero hoy el tema es intrascendente Presidente y honorables Senadores, es intrascendente porque esta propuesta de Reforma Política no incluye el tema de la lista única, quiero decirle a mis colegas, sí queremos que haya un régimen más serio de avales a las distintas candidaturas...” (negritas agregadas).

Acto seguido, interpeló el Senador Hernán Andrade Serrano, en los siguientes términos:

**Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Hernán Andrade Serrano:**

Gracias señor Presidente, para solicitarle a la plenaria que aprobemos el artículo como viene de la Comisión Primera por varias razones, **si establecemos la posibilidad o la obligatoriedad de que las listas se establezcan mediante consulta interna de los partidos, dejamos cerrado el capítulo para quienes seguimos conservando la tesis que mantuvimos en Cámara y que hoy recoge buena parte de la**

**voluntad de nuestro partido de que las listas se conformen con el sistema del voto preferente o el voto preferencial...”** (negrillas agregadas)<sup>5[5]</sup>.

A continuación interpelló el Senador José Darío Salazar Cruz:

“Si al pueblo colombiano se le va a poner la carga de financiar totalmente las elecciones como lo expresa este proyecto de acto legislativo, no podríamos nosotros cargarle al contribuyente una elección más pagada por el contribuyente colombiano para escoger las listas que integraran los partidos al Congreso de la República; bastante es con que el contribuyente pague el día de la elección y, esa es la mejor consulta popular para elegir a los Senadores, a los Representantes y a los miembros de las Corporaciones públicas, **el voto preferente** en una lista única tiene dos efectos, la lista única hace que el partido juegue en equipo y fortalece los partidos con un umbral alto como hemos venido expresando quienes somos amigos de la reforma política, el voto preferente democratiza los partidos, elimina cualquier posibilidad de bolígrafo y le da al elector la facultad de escoger dentro de la lista única a quien él quiera haciéndola perfectamente democrática y las cifras repartidoras que asigna las curules con un solo cuociente con una sola cifra para cada parlamentario hace que se ayuden en equipo unos y otros, de modo que ni la cifra repartidora, ni el **voto preferente** están desechados, ni la consulta popular se dejará de hacer, primero no vamos a cargarle un gasto mayor a Colombia cuando estamos diciendo que va tener que el pueblo colombiano financiar otras elecciones. Muchas gracias, señor Presidente. (negrillas agregadas).

Posteriormente, intervino el Senador Antonio Navarro Wolff:

“Gracias Presidente, a ver, yo estoy preocupado por el tono que va tomando el curso de los acontecimientos aquí estamos, venimos de meses de estar trabajando unos mecanismos de agrupación determinados, ¿cuáles eran esos mecanismos de agrupación?, unos mecanismos de agrupación que los produjera un umbral no muy alto, un umbral alcanzable pero un umbral de todas manera que produjera una de terminada agrupación parcial, de modo que cada partido o movimiento puede inscribir varias listas, pero se produjera una agrupación de un tamaño determinado, para eso entonces se discutió y se aprobó primero los ponentes del referendo, después en las Comisiones Primeras de Cámara y Senado, después los ponentes del acto legislativo, ya ese fuera el mecanismo de agrupación un umbral, una prohibición de suplentes y

---

<sup>5[5]</sup> Gaceta del Congreso núm. 509 del 18 de Noviembre de 2002, p. 18.

entonces una agrupación, me pueden decir pero bueno, por qué no permiten que coaliciones de partidos o movimientos presenten listas, se podría establecer eso, siempre en esas listas pasen el umbral, pero es que vamos por el camino que ya fracasó hace 4 años, que es el camino de la lista única y del **voto preferente**, mire, yo acabo de hacer un ejercicio aquí simplecito, en este momento hay 66 partidos con personería jurídica no, 80, no porque hay 14, que la perdieron y que simplemente no han sido retirados de la lista, la perdieron en las elecciones inmediatamente anteriores, 66 partidos con personería jurídica, cada uno podría presentar una lista única al Senado, de 75 miembros que aprobamos aquí, si eso se aprobara, con **voto preferente** total tal como se ha discutido y se vuelve a presentar la idea hoy, tendría que poner 75 nombres en su lista, porque todos suman para la votación de la lista, así sea el voto de él; ahorita Senador, pero voy a terminar la aritmética y enseguida, se la doy, doctor Salazar, pero permítame terminar esta aritmética, si 66 partidos, cada uno escribe 75 candidatos en su lista al Senado y cada uno de ellos para poder ser objeto de voto preferente aparece con su nombre o su foto en el tarjetón, tendríamos un tarjetón con 4.950 opciones para escoger. No, es decir el tarjetón tendría 4.950 opciones si son fotos 4.950 fotos, si son nombres 4.950 nombres para escoger, si ahora es difícil escoger entre un tarjetón de Senado que tiene 326, ¿cómo sería escoger entre 4.950 opciones.

Cómo presentaríamos nosotros una reforma política flamante salida del Congreso, que en la próxima elección presentara un tarjetón que sería en New York Time en la edición dominical, llena de fotos, eso impresentable, sin duda alguna, de modo pues, que yo sí creo que en estas condiciones; con la venia de la Presidencia una interpelación al Senador Salazar, señor Presidente.”.

Acto seguido, la Presidencia de la Plenaria del Senado le concedió el uso de la palabra al Senador José Darío Salazar Cruz:

“Doctor Navarro, no es real que habrá un tarjetón con cuatro mil y pico de fotos, porque a la cifra repartidora, al umbral y a la lista única especialmente, vamos a ponerle un umbral alto, que puede ser el que escogieron los independientes del 2% el umbral alto, el 2% inmediatamente genera que muchos partidos y movimientos o casi todos, quizá con excepción de 4 o 5 incluidos el suyo y el del doctor Ramos, no se presenten con listas únicas, entonces, si hay umbral perfectamente puede haber cifra repartidora, lista única, **voto preferente** y le garantizo que por sustracción de materia que en este caso son votos, la inmensa mayoría de partidos se aglutinarán y no podrán 70 partidos, como hay ahora, presentarse en el tarjetón. (negrillas agregadas)<sup>6[6]</sup>.

---

<sup>6[6]</sup> Gaceta del Congreso núm. 509 del 18 de Noviembre de 2002, p. 19.

Interpeló a continuación el Senador Carlos Holguín Sardi:

"Estamos debatiendo el artículo 1º, que se refiere al régimen de partidos y obviamente se ha mencionado que establecer la consulta popular eliminaría la posibilidad de discutir el **tema del voto preferente**, pero desviar el debate del artículo 1º al **voto preferente** o la forma de hacer las elecciones y de componer las corporaciones públicas, me parece que es improcedente, yo creo que ese debate hay que darlo, por supuesto, con los argumentos que está dando el doctor Navarro o los que sean en el momento en que estemos discutiendo ese tema, pero en este momento estamos discutiendo el artículo 1º, que poco tiene que ver con el **voto preferente**<sup>7[7]</sup>. (negrillas agregadas).

Recobró el uso de la palabra el honorable Senador Antonio Navarro Wolff:

"Gracias Presidente, bueno el tema del **voto preferente**, evidentemente lo trajeron precisamente los defensores de una proposición determinada, en el artículo 1º porque van a presentar más adelante esa proposición del **voto preferente**, y la discutiremos entonces; pero no podemos pasar por alto que hay una modificación, digamos sustantiva, gruesa de una serie de acuerdos que venimos trabajando desde el mes de julio; estamos volviendo a un tema del pasado, y entonces aquí se está digamos retrocediendo a periodo anterior, y es esencial que este tema lo discutamos de una vez; con aplazarlo o no aplazarlo no ganamos mucho, así lo que vamos a votar ahora es, si hay o no necesidad de una consulta popular. Lo cierto es que por muchas razones el tarjetón con **voto preferente**, así sea en la más optimista, el más optimista de los escenarios va a ser mayor que el tarjetón de las elecciones pasadas de Senado; suponiendo que solamente hubiera 10 partidos, 10 no más, no 66; y que cada uno inscribiera 75, tendríamos un tarjetón de 750, más del doble del tamaño del tarjetón actual; es casi imposible que en un régimen de circunscripción nacional para Senado de 75 asientos; listas únicas y voto preferente, el tarjetón vaya a ser menor que el tarjetón anterior; y es un solo tarjetón doctor Corzo; no podría nadie aceptar que hubiera un grupo de tarjetones, ¿quién garantiza que el votante lo reciben todos?

"Solamente si recibe uno sólo y ahí están todos, se garantiza que tiene todas las opciones; pero si llega a una mesa y no le dicen, no es que ese tarjetón no lo tenemos, o es que no está aquí, o es que se extravió, o es que no se lo dan; eso no sería de ninguna manera aceptable como parte del mecanismo electoral; pero volvamos al tema, permítame termino Senador Clopatofski; volvamos al tema, yo creo que todos esos

---

<sup>7[7]</sup> Gaceta del Congreso núm.509 del 18 de Noviembre de 2002.

mecanismos, y aquí estoy de acuerdo con el Senador Rivera, tienen sentido cuando hay lista única; yo creo que hacía la lista única debemos ir, pero debemos ir paso a paso, con tranquilidad; tenemos una política totalmente dispersa, totalmente individualizada, no podemos resolver esa individualización de un solo paso, de un solo salto, de un solo propósito; porque tampoco el **voto preferente** la resuelve, en el **voto preferente**, y ustedes lo saben también como yo, cada uno va hacer campaña por sí mismo, no por el partido, no por la lista, sino por sí mismo; porque el orden que determina el **voto preferente** depende de los votos de cada uno de los miembros de cada lista; el más votado de la lista del partido Conservador es el que individualmente consiga más votos dentro de la lista conservadora, por lo tanto va a seguir haciendo campaña individual; yo recuerdo allí en uno de los procesos anteriores, cuando se decía que la financiación iba al partido que se alcanzó a aprobar una disposición que decía... (negrillas agregadas).

El día 30 de octubre de 2002, de conformidad con el Acta núm. 20, **la Plenaria del Senado continuó con el debate, y en esa fecha se aprobó el texto de la reforma política.** En tal sentido, luego de haber sido leído el artículo 10 de la ponencia, el Senador Hernán Andrade Serrano intervino en los siguientes términos:

"Gracias, señor Presidente, si recuerda a buena hora el Senador Corzo, que como oposición de bancada, nosotros previa consultas con las otras bancadas; el Gobierno Nacional, porque este artículo tiene que ver con artículos que van incurso en el referéndum; nosotros vamos a plantear, o hay una propuesta suscrita por buena parte de los Senadores de este Congreso los Senadores aquí presentes, que tienen que ver con una propuesta central de lista única, cifra repartidora, **voto preferente**, e inclusive la posibilidad de aumentar el umbral; Senador Corzo para informarle que adelantamos conversaciones con miembros de las otras bancadas, conversamos con el Gobierno Nacional sobre este tema específico, la Cámara no va a abordar este tema de composición, y de listas únicas en el día de hoy, y todo parece indicar que lo hace hasta la otra semana; entonces nosotros mañana previa conversación con las otras bancadas, y con el Gobierno, vamos a tratar de traer una propuesta conjunta, que recoja las diversas voluntades de las bancadas aquí operando en el Congreso.

"Señor Presidente, pero me parece mucho más práctico y de más manejo, que como este artículo que tiene que ver no con los suplentes, sino como la manera como se reemplaza cuando haya renuncia tiene que ver directamente con el tema de lista única, **voto preferente**; lo votemos en un solo paquete de propuestas, y que quede supeditado a esa decisión. Mi propuesta concreta como ponente señor Presidente es que como tiene que ver con otros puntos nos abstengamos de votarlo en la sesión de hoy, y lo manejemos en bloque con los temas que aquí planteó el Senador Corzo.

Luego de un prolongado debate acerca de la reforma política y sus relaciones con el referéndum, el Senador José Darío Salazar Cruz intervino para decir que existía una proposición firmada por 30 Senadores de la República en los siguientes términos:

"...este artículo suscrito por Senadores dice lo siguiente: Les ruego atención señores Senadores, porque está suscrito por independientes, por liberales y por la bancada conservadora, con el fin de garantizar la representación proporcional de los partidos y movimientos en el acceso a cargos públicos cuando se vote en elección popular por una corporación pública, se empleará el sistema de las cifras repartidora, por lo tanto la asignación de curules para las corporaciones públicas se hará por aquella cifra única que: obtenida utilizando la sucesión de números naturales permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción, cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de las listas únicas que aparezcan en la tarjeta electoral, las listas se reordenarán de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos, la repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**, los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán por la lista presentada por el partido o movimiento político.

"Parágrafo. Para la elección de miembros de corporaciones públicas las listas únicas de los partidos y movimientos políticos estarán integradas por un número de candidatos no superior al número total de curules a proveer en las respectivas circunscripción, lo aquí dispuesto regirá para las elecciones de Congreso que se celebraran a partir del año 2006 y a partir del año 2003 para asambleas, Concejos, Juntos Administradoras Locales; esta es la columna vertebral de la Reforma Política, si esta proposición que está suscrita por 30 Senadores independientes, liberales y conservadores, es votada favorablemente en la Plenaria del Senado de la República, nosotros tendríamos que entrar a cambiar la redacción del artículo 18 del acto legislativo y del artículo 19, porque allí se habla de composición para Senado por cuociente y por residuo, de que habrán varias listas hasta un número del 20% de los 75 curules par a Senado, que la Cámara de Representantes se le asignarán curules por el método de cifra repartidora y que las Asambleas y los Concejos sólo serán escrutables cuando saque más del 50% del cuociente como quien dice tres formas de elección para diferentes Corporaciones Públicas que hay en Colombia, el artículo que acabo de leer unifica para todas las elecciones de todas las Corporaciones Umbral, cifra única, **voto preferente** y cifra repartidora, entonces si vamos a tocar el artículo 18 hay que presentar una proposición que aquí la tengo para que esa proposición esté de

acuerdo con la nueva elección que estamos solicitando 30 Senadores de la República, de modo que yo solicito si se va a hacer el debate de fondo, tenemos el derecho de presentar proposiciones sobre el artículo 18, 19, lo otro que podríamos hacer señor Presidente es no votar estos tres artículos del régimen electoral y dejarlos para el final del acto legislativo y salir de los otros artículos.”

Luego de haber sido aprobados por la Plenaria del Senado los artículos 18 y 19 del proyecto de acto legislativo, referentes a la composición del Senado y de la Cámara de Representantes respectivamente, la Presidencia del Senado indica a la Secretaría dar lectura a una constancia sobre el artículo 25:

### CONSTANCIA

Artículo 25. El artículo 263 de la Constitución Política, quedará así:

**Artículo 263.** Con el fin de garantizar la representación proporcional de los partidos y la entidad política en el acceso a los cargos públicos, cuando se vote en elección popular por una corporación pública, se empleará, el sistema de la cifra repartidora.

Por lo tanto, la asignación de curules para las corporaciones públicas, se hará por aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Cada votante podrá señalar el **candidato de su preferencia** entre los nombres de las listas únicas que aparezcan en la tarjeta electoral. Las listas se reordenarán de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**. Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular , se contabilizarán por la lista presentada por el partido o movimiento político.

Parágrafo. Para la elección de miembros de corporaciones públicas, las listas únicas de los partidos y movimientos políticos, estarán integradas por el número de candidatos no superior al número total de curules a proveer en la respectiva circunscripción.

Lo aquí dispuesto regirá para las elecciones de Congreso que se celebren a partir del año 2006 y a partir del año 2003 para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales.

Juan Manuel Corzo Román, Jesús Puello Chamié, Angela Victoria Cogollos A., Manuel Ramiro Velásquez A., Carlos Albornoz Guerrero, Luis Emilio Sierra Grajales, Carlos Hernán Barragán L., Ciro Ramírez Pinzón, Luis Elmer Arenas Parra, Jairo Clopatofsky Ghisays, Hernán Andrade Serrano, Gabriel Acosta Bendeck, Carlos Holguín Sardi, Gabriel Zapata Correa, Enrique Gómez Hurtado, Freddy W. Sánchez Mayork, Piedad Córdoba



Ruiz, Francisco Murgueitio R., Carlos Armando García O., Juan Gómez Martínez, José Ramiro Luna Conde, Luis Humberto Gómez Gallo. Sigue firma ilegible.

Acto seguido, la Presidencia sometió a consideración de la plenaria el artículo 25, tal como fue aprobado en la Comisión Primera<sup>8[8]</sup>, y cerrada su discusión pregunta: "¿Adopta la plenaria el artículo propuesto? Y esta responde afirmativamente<sup>9[9]</sup>.

En la Gaceta del Congreso No. 481 del 8 de noviembre de 2002, se publicó el texto definitivo del proyecto de Acto Legislativo No. 01 de 2002, aprobado por la Plenaria del Senado de la República. Los artículos relacionados con el régimen de partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del congreso y régimen de los Congresistas, de la composición del Senado y la Cámara de Representantes, del régimen electoral, y los derechos y deberes de los partidos, fueron aprobados de la siguiente manera:

**Artículo 1º.** Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos son caminos de comunicación entre el pueblo y el poder político, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular.

Parágrafo 1º. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

La nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos de los partidos y movimientos políticos se hará por consulta interna. Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y las decisiones mayoritarias. Al ser promulgados tendrán fuerza de ley para los afiliados de los respectivos partidos o movimientos políticos.

Las listas de candidatos de los partidos y movimientos políticos a Corporaciones Públicas deberán incluir mujeres en una proporción del

---

<sup>8[8]</sup> Gaceta del Congreso núm. 103 del 11 de marzo de 2002 p. 37.

<sup>9[9]</sup> Gaceta del Congreso núm. 526 del 20 de Noviembre de 2002, p. 36.

30% alternadas desde el primer renglón de la lista. La organización Electoral no inscribirá las listas que no cumplan este requisito. En la elaboración de los estatutos de los partidos y movimientos políticos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de miembros y la decisión mayoritaria.

.....

**Artículo 9º.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 133. El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 18.** Composición del Senado de la República. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 8 Senadores Elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de las curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

**Artículo 19.** Composición de la Cámara de Representantes. El inciso segundo del artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales, de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de curules en las Asambleas Departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras Locales, sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el 50% del respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo solo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes para circunscripciones especiales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 17 de agosto de 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, diputados y concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, diputados y concejales a que se refiere este artículo

serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en éste artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista, diputado y concejal.

Parágrafo Transitorio. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo acto legislativo. Los umbrales previstos en este artículo para asambleas, concejos y juntas administradoras locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 24.** Régimen electoral. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1º. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2º. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

Parágrafo 3º. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones.

**Artículo 25.** Derechos y deberes de los partidos. La Constitución Política tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor.

Artículo. En las elecciones uninominales, los representantes legales de los partidos podrán inscribir un solo candidato.

En las elecciones de la circunscripción nacional de Senado, el representante legal de cada partido o movimiento no podrá avalar un número de listas de candidatos superior al veinte por ciento (20%) del número de puestos a proveer.

En las elecciones para representantes a la Cámara el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el número de curules por proveer.

Para las elecciones de asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales, el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el 50% del número de curules para proveer.

Los partidos tendrán derecho a la utilización exclusiva de su nombre, sus insignias, sus símbolos y los demás signos distintivos.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de las curules en las asambleas departamentales, los concejos municipales y distritales y las juntas administradoras locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cociente electoral.

Ninguna persona podrá participar como candidato en más de una lista en las elecciones para corporaciones públicas.

.....

Doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

### **5.1.3. Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.**

La ponencia para primer debate del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002-Senado y 136 de 2002- Cámara, en la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes se publicó, junto con el pliego de modificaciones, en la Gaceta del Congreso 540 de noviembre 22 de 2002. La propuesta para discusión en el pliego de modificaciones, en relación con el régimen de partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del congreso y régimen de los Congresistas, de la composición del Senado y la Cámara de Representantes, del régimen electoral, y los derechos y deberes de los partidos, fue la siguiente:

**Artículo 1º.** Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos. El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de sus postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular

se registrarán por principios democráticos, propenderán por la equidad de género y garantizarán el derecho a las minorías.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos son instrumentos de comunicación entre el pueblo y el Gobierno, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular

Parágrafo 1°. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

La nominación de directivos, la conformación de lista y la elección de candidatos de los partidos y movimientos políticos se hará por consulta interna. Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y las decisiones mayoritarias. Al ser promulgados tendrán fuero de ley para los afiliados de los respectivos partidos o movimientos políticos.

Las listas de candidatos de los partidos y movimientos políticos a Corporaciones Públicas deberán incluir mujeres. La Organización Electoral no inscribirá las listas que no cumplan este requisito.

En la elaboración de los estatutos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y el centralismo democrático en el respeto a la decisión mayoritaria.

.....

**Artículo 9°.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas. El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas.

El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista

electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 18.** Composición del Senado de la República. El artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 senadores elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas. Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente Acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por Decreto en los tres meses siguientes.

**Artículo 19.** Composición de la Cámara de Representantes. El artículo 176 de la Constitución Política quedará así: Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del

respectivo cuociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes a la Cámara para Circunscripciones Especiales Nacionales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio 1°. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, Diputados y Concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, Diputados y Concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista, Diputado y Concejal.

Parágrafo transitorio 2°. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional, respecto del número de integrantes de ambas Cámaras, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales previstos en el artículo 176 para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 24.** Régimen electoral. El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1°. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Gobierno



Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

Parágrafo 3°. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones

**Artículo 25.** Derechos y deberes de los partidos. La constitución Política tendrá un artículo nuevo que será el 107-A, del siguiente tenor:

Artículo 107-A. En las Elecciones uninominales, los representantes legales de los partidos podrán avalar la inscripción de un solo candidato. En las elecciones de la circunscripción nacional de Senado, el representante legal de cada partido o movimiento no podrá avalar un número de listas de candidatos superior al veinte por ciento (20%) del número de puestos a proveer.

En las elecciones para representantes a la Cámara el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar un número de listas de candidatos de hasta el número de curules por proveer.

Para las elecciones de Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales y Juntas Administradoras Locales, el representante legal de cada partido o movimiento podrá avalar la inscripción de un número de listas de candidatos de hasta el cincuenta (50%) del número de curules por proveer. Los partidos tendrán derecho a la utilización exclusiva de su nombre, sus insignias sus símbolos y los demás signos distintivos. Ninguna persona podrá participar como candidato en más de una lista en las elecciones para corporaciones públicas.

Durante la sesión del 25 de noviembre de 2002, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dio debate al proyecto de reforma política, tal y como consta en el Acta núm. 010 de 2002, publicada en la Gaceta núm. 305 de 2003. Al ser puesto a consideración el artículo 10, se presentó una proposición aditiva por parte del Representante Roberto Camacho, en el siguiente sentido:

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas.

El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

.....

Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se

determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

**Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la listas que aparezcan en la tarjeta electoral.** La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

Leída la proposición anterior, el Presidente la sometió a consideración en cuanto adiciona los temas de lista única, cifra repartidora y voto preferente. Aparece en el Acta respectiva entonces lo siguiente: "En consideración la proposición, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión? **Es aprobada.** En dicha sesión también se propuso suprimir el artículo 25 de la ponencia, la que sometida a consideración fue **aprobada.**

En la Gaceta núm. 567 del 6 de diciembre de 2002 aparece publicado el texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, por lo que, lo correspondiente al voto preferente aparece en el artículo 10 según fue aprobado con la proposición aditiva, y por su parte, suprimido el artículo 25 en relación con los derechos y deberes de los partidos. Por lo tanto, los artículos aprobados y relacionados con el régimen de partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del Congreso y las Corporaciones públicas, y el régimen de los Congresistas, composición del Senado y la Cámara de Representantes, y régimen electoral son:

**Artículo 1º. Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos.** El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de sus postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular se regirán por principios democráticos, propenderán por la equidad de género y garantizarán el derecho a las minorías.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos son instrumentos de comunicación entre el pueblo y el Gobierno, bien para ejercerlo o para practicar la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión de gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular

Parágrafo 1°. En los partidos y movimientos políticos, la organización interna, la nominación de directivos, la conformación de listas y la elección de candidatos se regirá por principios democráticos.

La nominación de directivos, la conformación de lista y la elección de candidatos de los partidos y movimientos políticos se hará por consulta interna. Los Estatutos de los Partidos y Movimientos Políticos tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y las decisiones mayoritarias. Al ser promulgados tendrán fuero de ley para los afiliados de los respectivos partidos o movimientos políticos.

Las listas de candidatos de los partidos y movimientos políticos a Corporaciones Públicas deberán incluir mujeres. La Organización Electoral no inscribirá las listas que no cumplan este requisito.

En la elaboración de los estatutos de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos se tendrán en cuenta los principios democráticos, la participación de sus miembros y el centralismo democrático en el respeto a la decisión mayoritaria.

.....

**Artículo 9°. Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas.** El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10. Del funcionamiento del Congreso y de las Corporaciones Públicas y el régimen de los Congresistas.** El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de las listas que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

**Artículo 18. Composición del Senado de la República.** El artículo 171 de la Constitución Política quedará así: Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 senadores elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas. Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente Acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por Decreto en los tres meses siguientes.

**Artículo 19. Composición de la Cámara de Representantes.** El artículo 176 de la Constitución Política quedará así: Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial. Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes a la Cámara para Circunscripciones Especiales Nacionales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio 1°. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, Diputados y Concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, Diputados y Concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista, Diputado y Concejal.

Parágrafo transitorio 2°. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional, respecto del número de integrantes de ambas Cámaras, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales previstos en el artículo 176 para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 23. Régimen electoral.** El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1°. Quien no ejerza el deber del voto no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

Parágrafo 3°. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones

.....

El Presidente,  
El Vicepresidente,  
El Secretario,

Iván Díaz Mateus  
Germán varón Cetrino  
Emiliano Rivera Bravo

#### **5.1.4. Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.**

En la Gaceta del Congreso núm. 567 de 2002, aparece publicado el "PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 01 DE 2002 SENADO, 136 DE 2002 CÁMARA", y en relación con los artículos sobre el régimen de los partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del Congreso y las Corporaciones Públicas y el régimen de los Congresistas, composición del Senado y la Cámara de Representantes, y régimen electoral

**Artículo 2°. (Corresponde al artículo 1° del texto aprobado en Comisión. Se ordena la redacción del artículo, integrando los apartes pertinentes de los artículos 2° y 3° del mismo). Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos.** El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de sus postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular se regirán por principios democráticos, propenderán por la equidad de género y garantizarán el derecho a las minorías. La Organización Electoral se abstendrá de inscribir listas que no reflejen la aplicación de estos principios.

Los partidos y movimientos políticos están para promover y encauzar la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, bien para ejercer el poder o para controlarlo a través de la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión del gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos o movimientos políticos o Ciudadanos que tengan representación en el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, Los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, actuarán como bancadas en la respectiva Corporación en los términos que señale la ley. En tal virtud, los miembros de las bancadas, actuarán de conformidad con las decisiones y agendas democráticamente adoptadas al interior de las mismas en relación con el ejercicio de control político y las iniciativas que cursen en la corporación pública correspondiente o en algunas de sus comisiones.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión. En todo caso, la ley reglamentará lo referente a los objeciones de fondo que los miembros de las corporaciones Públicas tuvieren frente a las decisiones adoptadas por sus bancadas.

.....

**Artículo 11. (Corresponde al artículo 9º del texto aprobado por la Comisión. No sufre modificaciones). Del funcionamiento del Congreso y régimen de los Congresistas.** El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad, frente al partido o movimiento y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 12. (Corresponde al artículo 10 del texto aprobado por la Comisión. Se deja el inciso 1º y los restantes incisos se trasladan al artículo 26, que modifica el artículo 263, que es al cual corresponde su temática). Del funcionamiento del Congreso y de**

**las Corporaciones Públicas y el régimen de los Congresistas.** El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 20. (Corresponde al artículo 18 del texto aprobado en Comisión. No sufre modificación). Composición del Senado de la República.** El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 senadores elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior. Para esta elección no se exigirán más requisitos que los aquí previstos.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas y las definirá.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente Acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por Decreto en los tres meses siguientes.



**Artículo 21. (Corresponde al artículo 19. La referencia a la conformación de asambleas, concejos y juntas administradores locales se trasladó al artículo 26). Composición de la Cámara de Representantes.** El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes a la Cámara para Circunscripciones Especiales Nacionales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio 1°. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, Diputados y Concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, Diputados y Concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista, Diputado y Concejal.

Parágrafo transitorio 2°. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional, respecto del número de integrantes de ambas Cámaras, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales previstos en el artículo 176 para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

.....

**Artículo 23. (Corresponde al artículo 23 del texto aprobado por la Comisión). Régimen electoral.** El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se

ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1°. Quien no ejerza el deber del voto en las elecciones a que se refiere el presente artículo no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

Parágrafo 3°. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones

.....

**Artículo 26. (Artículo Nuevo. Incorpora en lo pertinente incisos de los artículos 10 y 19 del texto aprobado por la Comisión). De la integración de las Corporaciones Públicas.** El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

**Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral.** La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cuociente electoral y dentro de las listas que superen este umbral se aplicará la cifra repartidora. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante dicho sistema.

Parágrafo. En las demás elecciones, cuando se vote por dos o más individuos, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se

hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

De los honorables representante, con toda atención,

Roberto Camacho W., Zamir Silva Amín, Reginaldo Montes Alvarez, Carlos Arturo Priedrahita, Germán Navas Talero, Rosmery Martínez Rosales (impedimento artículos 22 y 23 pliego de modificaciones), Jorge Homero Giraldo, Oscar Alberto Arboleda, Eduardo Enríquez Maya, José Luis Arcila, Ramón Elejalde Arbeláez.

La Cámara de Representantes en sesiones plenarias de los días 9 y 11 de diciembre de 2002, aprobó el proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002- Senado y 136 de 2002- Cámara, habiendo sido publicado en la Gaceta del Congreso No. 592 del 16 de diciembre de 2002. El texto de los artículos sobre el régimen de los partidos y movimientos políticos, del funcionamiento del Congreso y las Corporaciones Públicas y el régimen de los Congresistas, composición del Senado y la Cámara de Representantes, y régimen electoral fue el siguiente:

**"TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 136 DE 2002 CÁMARA, 001 DE 2002 SENADO".**

Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones. Aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes en primera vuelta los días diciembre 9 y 11 de 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1. Principios Rectores del Régimen de Partidos y Movimientos Políticos.** El artículo 107 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 107. Se garantiza a todos los nacionales el derecho a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse.

En ningún caso se permitirá a los ciudadanos pertenecer simultáneamente a más de un partido o movimiento político con personería jurídica.

El ordenamiento interno de los partidos y movimientos políticos, la adopción de sus postulados ideológicos y de sus programas, así como la escogencia de sus dignatarios y candidatos a cargos de elección popular se regirán por principios democráticos, propenderán por la equidad de género y garantizarán el derecho a las minorías. La Organización Electoral se abstendrá de inscribir listas que no reflejen la aplicación de estos principios.

Los partidos y movimientos políticos están para promover y encauzar la participación de los ciudadanos y la formación y manifestación de la voluntad popular, bien para ejercer el poder o para controlarlo a través de la oposición. Deberán para ello estructurarse democráticamente, divulgar sus programas y actividades, capacitar sus cuadros y servir de apoyo a la gestión del gobierno o a la de oposición que adelanten sus representantes en los cuerpos colegiados de elección popular.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Los partidos o movimientos políticos o Ciudadanos que tengan representación en el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, Los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales, actuarán como bancadas en la respectiva Corporación en los términos que señale la ley. En tal virtud, los miembros de las bancadas, actuarán de conformidad con las decisiones y agendas democráticamente adoptadas al interior de las mismas en relación con el ejercicio de control político y las iniciativas que cursen en la corporación pública correspondiente o en algunas de sus comisiones.

Los estatutos internos de los partidos y movimientos políticos podrán establecer sanciones por la inobservancia de sus directrices por parte de los miembros de las bancadas, las cuales se fijarán gradualmente hasta la expulsión. En todo caso, la ley reglamentará lo referente a los objeciones de fondo que los miembros de las corporaciones Públicas tuvieren frente a las decisiones adoptadas por sus bancadas.

.....

**Artículo 9º. Del funcionamiento del Congreso y las corporaciones públicas y el régimen de los Congresistas.** El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad, frente al partido o movimiento y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

**Artículo 10.** Del funcionamiento del Congreso y de las Corporaciones Públicas y el régimen de los Congresistas. El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como

efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

.....

**Artículo 18. Composición del Senado de la República.** El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 senadores elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cuociente electoral. Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior. Para esta elección no se exigirán más requisitos que los aquí previstos.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas y las definirá.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente Acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por Decreto en los tres meses siguientes.

**Artículo 19. Composición de la Cámara de Representantes.** El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 176. La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes a la Cámara para Circunscripciones Especiales Nacionales, así: tres para minorías políticas,

dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo transitorio 1°. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, este podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, Diputados y Concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, Diputados y Concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista, Diputado y Concejal.

Parágrafo transitorio 2°. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional, respecto del número de integrantes de ambas Cámaras, regirá a partir de las elecciones que se celebren en el año 2006. Los umbrales previstos en el artículo 176 para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

Parágrafo. Una vez entre en vigencia el presente acto legislativo ningún departamento perderá más del treinta y tres por ciento (33%) de su actual representación. Si ello llegare a acontecer, se asignará una curul adicional para la Cámara de Representantes a cada uno de esos departamentos.

.....

**Artículo 23. Régimen electoral.** El artículo 258 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 258. El voto en las elecciones presidenciales, a gobernaciones, alcaldías o de miembros de corporaciones públicas es un derecho y un deber ciudadano de obligatorio cumplimiento. El Estado velará porque se ejerza en forma secreta y sin ningún tipo de coacción. La ley determinará el mecanismo a través del cual los ciudadanos podrán ejercerlo.

Parágrafo 1°. Quien no ejerza el deber del voto en las elecciones a que se refiere el presente artículo no podrá ser elegido o designado como servidor público, como tampoco podrá ser beneficiario de subsidios de vivienda y educación superior, ni beneficiario de programas de reforma agraria o de exenciones tributarias o estímulos fiscales que decreten el Congreso Nacional, el Gobierno Nacional, el Gobierno Departamental o Municipal. La ley reglamentará las excepciones a la obligatoriedad del voto, así como el régimen de excusas para su no ejercicio.

Parágrafo 2°. Deberá repetirse por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría absoluta de los votos válidos en el primer caso, o mayoría simple, en los casos restantes.

Parágrafo 3°. Se implementará el voto electrónico biométrico para lograr agilidad y transparencia en las elecciones

.....

**Artículo 24. De la integración de las Corporaciones Públicas.** El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

**Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral.** La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cuociente electoral y dentro de las listas que superen este umbral se aplicará la cifra repartidora. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante dicho sistema.

Parágrafo. En las demás elecciones, cuando se vote por dos o más individuos, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente.

### **5.1.5. Conciliación**

Teniendo en cuenta que los textos del proyecto de Acto Legislativo 01 de 2002 –Senado y 136 de 2002 –Cámara aprobados en las Plenarias del Senado y la Plenaria de la Cámara de Representantes eran diferentes, el 13 de diciembre de 2002 se reunió la respectiva Comisión de Conciliación, designada para el efecto. En el Acta de Conciliación, publicada en la Gaceta núm. 32 de 2003,

aparece que "Los miembros de la Comisión de Conciliación adoptan por unanimidad el siguiente texto, en los términos de la Constitución Política y de la ley.". Se transcribe a continuación sólo el texto conciliado y numerado como artículo 25 "De la integración de las Corporaciones Públicas":

**Artículo 25. De la integración de las Corporaciones Públicas. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:**

La Comisión acoge el texto aprobado por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Artículo 263. Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

**Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral.** La lista se reordenará de acuerdo a la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

Para la asignación de curules en las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales sólo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el cincuenta por ciento ( 50 % ) del respectivo cuociente electoral y dentro de las listas que superen este umbral se aplicará la cifra repartidora. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante dicho sistema.

Parágrafo. En las demás elecciones, cuando se vote por dos o más individuos, se empleará el sistema de cuociente electoral.

El cuociente será el número que resulte de dividir el total de los votos válidos por el de puestos por proveer. La adjudicación de puestos a cada lista se hará en el número de veces que el cuociente quepa en el respectivo número de votos válidos. Si quedaren puestos por proveer se adjudicarán a los mayores residuos, en orden descendente".

Las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República en sendas sesiones realizadas el 16 de diciembre de 2002, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 32 de 2003, pp. 57 y ss., aprobaron el texto presentado por la Comisión de Conciliación.

**5.1.6. Publicación del proyecto por parte del Gobierno Nacional.**



Así como lo exige el artículo 375 de la Constitución, el 22 de enero de 2003 fue publicado en el Diario Oficial No. 45.071 del 22 de enero de 2003, el decreto 099 de 2003 “por el cual se ordena la publicación del proyecto de Acto Legislativo, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones”. El contenido del artículo 25 publicado, mediante el cual se reforma el artículo 263 constitucional, es el mismo propuesto por la Comisión de Conciliación y aprobado por las Plenarias de las Cámaras el 16 de diciembre de 2002, y que se acaba de transcribir.

## **5.2. SEGUNDA VUELTA.**

### **5.2.1. Primer debate en la Comisión Primera del Senado.**

En la Gaceta del Congreso No. 146 del 3 de abril de 2003 se publicó la ponencia para primer debate segundo período del proyecto de Acto Legislativo No. 136 de 2002 Cámara 01 de 2002 Senado, acumulado con los proyectos de Acto Legislativo 03 y 07 de 2002. Un examen del texto de la ponencia evidencia que los propósitos fundamentales de la reforma política fueron los siguientes: (i) fortalecimiento de los partidos políticos; (ii) financiación transparente de la política; (iii) fortalecimiento de la oposición; (iv) despolitización de la organización electoral; (v) acceso por méritos a la administración pública; (vi) fortalecimiento del control político; (vii) transparencia en corporaciones públicas e instrumentos contra la corrupción; y, (viii) racionalización de la labor legislativa.

En lo que concierne al voto preferente, que venía aprobado en primera vuelta, los ponentes argumentaron que se oponían a esa figura, por las siguientes razones:

**“En el proyecto aprobado en la primera vuelta se introdujo la figura del voto preferente**, que permite al elector marcar dentro de la lista al candidato de sus preferencias. Los suscritos ponentes proponemos eliminar del proyecto esta figura, por cuanto representa una contradicción con el espíritu de la reforma al hacer prevalecer los individualismos sobre el partidismo, y porque genera multipartidismo colombiano y en la imposibilidad, por ahora, de aprobar el instrumento de las listas únicas de cada partido. Sobre el particular, sin embargo, subsiste el criterio de la bancada conservadora y de miembros de todas las tendencias que, durante el curso de estos debates, insistirá en la propuesta del voto preferente, en la lista única y el fortalecimiento del umbral”. (negritas agregadas).

Actuando en consecuencia, los ponentes presentaron dentro del “Pliego de modificaciones”, publicado en la Gaceta del Congreso núm. 146 de 2003 p. 15, una propuesta de artículo 263 constitucional, aclarando lo siguiente:

"Se adopta el texto aprobado en la Ley de Referendo. **Se elimina el voto preferente** por inconveniente, y la alusión al umbral, por repetida y confusa"

No obstante, durante el debate en la Comisión se discutió de manera amplia sobre el voto preferente, tal como consta en el Acta núm. 25 del 2 de abril de 2003, publicada en la Gaceta núm. 200 de 2003:

**"La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Carlos Holguín Sardi:**

"Preferiríamos un sistema de lista única con **voto preferente**, lo hemos sostenido así, lo hemos defendido e insistimos en el **voto preferente** porque no hemos encontrado ninguna otra forma de democratizar la política".

"Se trata de democratizar el proceso electoral, y para ello es esencial la forma como se compongan las listas, como se conformen las listas de candidatos. Y no nos han dado respuestas satisfactorias a ninguna forma más democrática que la del **voto preferente**."

( ... )

**"La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Antonio Navarro Wolf.**

" Abejas que para poder ser elegidas, tienen que picarse entre sí, porque sino no son elegidas. Entonces el **voto preferente que sinuosamente terminamos viendo en el primer debate y aprobado, va a volver a aparecer aquí.** Voto preferente los partidos, voto preferente que mantiene la situación actual, porque no es solamente que haya mil o mil doscientos o mil trescientas fotos en el tarjetón..."

( ... )

**"La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rafael Pardo Rueda.**

"Resulta que la idea de agrupación se desbarata con el sistema del voto **preferente**, la idea de hacer un Estado más austero y una política digamos más sana..."

**"La presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar.**

"Este país necesita un alto en el camino y actos de reflexión y de sensatez, como aquí los estamos pidiendo los liberales, pero también los han pedido los Uribistas en cabeza de Darío Martínez y lo están pidiendo los Conservadores en su posición frente a esta Reforma y lo están pidiendo los amigos del Polo Democrático, expresando reservas

democráticas, respetables sobre temas en donde coincidimos con ellos como el **voto preferente**, sobre temas frente a los cuales hemos avanzado con ellos y estamos dispuestos a llegar a acuerdos con ellos como el de la financiación de las campañas y funcionamiento de los partidos o el del acceso a los medios de comunicación”

Posteriormente, el 8 de abril de 2003, tal y como consta en el Acta núm. 26, que aparece publicada en la Gaceta núm. 215 de 2003, se continuó el debate sobre la reforma política, documento en el cual se da cuenta de la discusión que continuó en relación con el voto preferente:

**“Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar.**

“Que por lo tanto tienen derecho a plantear legítimamente el problema de su democracia interna para armar las listas, ese es el tema que se plantea por parte de los conservadores que con respeto registramos cuando esbozan el tema del **voto preferente**”.

( ... )

“Nosotros pensamos que el problema que tiene el **voto preferente** señor Ministro es que está satanizado por la opinión pública”.

( ... )

“Yo si quiero reclamar frente al tema del **voto preferente** que hoy avancemos en el debate. Hemos dicho que respetamos esa propuesta, hemos dicho que no la estamos acompañando, pero que tampoco la satanizamos.

**“La presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Fernando Londoño Hoyos, Ministro del Interior y de Justicia.**

“Y tampoco hay obstáculo para que el Gobierno se manifieste sobre el **voto preferente**, no será sorpresa para ustedes que el Gobierno, diga como ha venido diciendo, que no le parece que esta una figura interesante para la política colombiana, que cree que la daña, que parte de lo que se consigue reconstituyendo la idea de partidos, sean estos los tradicionales y otros, pudiera perderse con la disgregación que supone la lucha interna de los partidos, pero planteada ante el elector y en la misma ocasión en que elector se va a manifestar sobre cuál de las tesis de los partidos prefiere.”

**La presidencia ofrece el uso de la palabra al honorable Senador Antonio Navarro Wolf.**

“Sentíamos que la verdad cualquiera que sea la discusión de esta Comisión, en debates posteriores al **voto preferente** se va a imponer. Estamos claros que en la Cámara de Representantes es ampliamente favorito, no solamente entre los miembros del Partido Conservador, que lo han expresado públicamente, sino entre los miembros de la bancada Uribista”.

El día 10 de abril de 2003, según consta en el Acta núm. 28, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 315 de 2003, fue sometida a discusión la siguiente proposición sustitutiva sobre el voto preferente:

“La Presidencia abre la discusión del artículo 25 y dispone por Secretaría se de lectura a la Proposición número 143 sustitutiva.

Proposición número 143.

Artículo 25. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

**El voto para elegir miembros de Corporaciones Públicas dentro de la lista de cada partido o movimiento político podrá ser preferente.**

El partido o movimiento político que determine el sistema de voto preferente presentará lista única para la correspondiente corporación.

La ley determinará para los partidos o movimientos que opten por este sistema el porcentaje de un umbral interno que limite el reordenamiento para los que superen dicho umbral, pero en todo caso se sumarán a la lista respectiva.

La ley reglamentará la materia.

Parágrafo. Para las próximas elecciones locales facúltese al Gobierno Nacional, para que en un término de dos (2) meses reglamente la materia.

Firmado honorables Senadores Hernán Andrade, Carlos Holguín y Ciro Ramírez.

Después de haber sido ampliamente debatida la anterior proposición sustitutiva, fue sometida a votación obteniendo los siguientes resultados:

“La Presidencia cierra la discusión de la Proposición número 143 sustitutiva del artículo 25 de proyecto y sometida a votación es aprobado previa verificación que arrojó el siguiente resultado:

Votos emitidos: 19

Votos afirmativos: 11

Votos negativos: 08

En la Gaceta del Congreso No. 169, del 22 de abril de 2003, aparece publicado el texto al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones. En esta Gaceta aparece publicado como artículo 9º el texto aprobado según la proposición sustitutiva 143, tal como se transcribió anteriormente.

### 5.2.2. Segundo debate en la Plenaria del Senado.

En la Gaceta del Congreso No. 169 del 22 de abril de 2003 se publicó el texto del "INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 136 DE 2002 CÁMARA, 001 SENADO ACUMULADO CON LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 03 Y 07 DE 2002, aparece en relación con el voto preferente lo siguiente:

.....

"2. PROPÓSITOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA.

#### **2.2. Introducción del voto preferente.**

**En el proyecto aprobado en primera vuelta se introdujo la figura del voto preferente, que permite al elector marcar, dentro de la lista, al candidato de su preferencia.** (negrillas agregadas).

La institución no fue contemplada en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado. En desarrollo del debate, los senadores Carlos Holguín, Hernán Andrade y Ciro Ramírez presentaron una proposición para incluir una nueva modalidad de **voto preferente** nacional para los partidos o movimientos políticos, y sujeto a lista única y un umbral interno.

La propuesta fue aprobada por mayoría absoluta. Dejaron constancia de voto negativo los senadores Rafael Pardo, Andrés González, Claudia Blum, Mauricio Pimiento, Antonio Navarro y Jesús Piñacué, entre otros.

Durante el debate el Gobierno hizo conocer su opinión contraria al establecimiento del **voto preferente**".

En la Gaceta No. 221 aparece publicada el Acta de Plenaria No. 52 de la sesión ordinaria del día miércoles 30 de abril del año 2003. Puesto a consideración el tema del voto preferente, se dio lectura a la proposición sustitutiva al artículo 9º, presentada por el honorable Senador Hector Helí Rojas Jiménez, que se transcribe a continuación:

El artículo 263 de la Constitución Política quedará así: Para elegir miembros de las Corporaciones públicas, los partidos y movimientos políticos presentarán listas únicas que se reordenarán de acuerdo con el mecanismo del voto preferente, le ley reglamentará la materia; y tiene aproximadamente unas dieciocho firmas señor Presidente. Concedida la palabra al proponente y abierta la discusión de dicha proposición, intervinieron varios Senadores así como el Ministro del Interior y de Justicia. Finalmente, leída nuevamente la proposición sustitutiva al artículo 9º y cerrada la discusión, se procede a votar nominalmente con el siguiente resultado:

Por el sí:	59
Por el no:	26
Total:	85 votos

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición sustitutiva al artículo 9º, presentada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

En la Gaceta No. 190 del 7 de mayo de 2003 se publicó el texto definitivo al proyecto de acto legislativo 01 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara, aprobado en la Plenaria del Senado, en sesiones realizadas los días 23, 28, 29 y 30 de abril y 5 de mayo de 2003 (pg. 14 a 16). En relación con el voto preferente, el artículo aprobado fue el siguiente:

Artículo 8º. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:  
Para elegir miembros de las corporaciones públicas los partidos y movimientos políticos presentarán listas únicas que se reordenarán de acuerdo con el mecanismo de **voto preferente**.  
La ley reglamentará la materia.

### **5.2.3. Comisión Primera de la Cámara de Representantes**

En la Gaceta No. 220 del 23 de mayo de 2003 se publicó la ponencia para primer debate en segunda vuelta y el pliego de modificaciones al proyecto de acto legislativo en la Comisión primera de la Cámara de Representantes (Pgs. 1 a 4). En relación con el voto preferente, los ponentes plantearon el siguiente texto:

#### **PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2002 SENADO 136 DE 2002 CAMARA**

por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional  
y se dictan otras disposiciones.  
El Congreso de Colombia  
Decreta

Artículo 12. El artículo 263 de la Constitución Política, quedará así:  
Artículo 263. **Para elegir miembros de las corporaciones públicas los partidos y movimientos políticos presentarán listas únicas que se reordenarán de acuerdo con el mecanismo de voto preferente.**  
Cada lista no podrá exceder el número de curules a proveer en la respectiva elección.  
Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al (2%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el

caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

La Ley reglamentará la materia

Parágrafo Transitorio. Para las elecciones de autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

En la Gaceta No. 391 de 6 de agosto de 2003, puesto en consideración de la Comisión el artículo 12, se dio lectura a las varias proposiciones presentadas en relación con el mismo. Luego de abierta la discusión, en la que intervinieron varios Representantes así como el Ministro del Interior y de justicia, se procedió a la votación en la forma como había sido aprobada anteriormente, es decir, en primer lugar los incisos 2º y 3º y el parágrafo transitorio del artículo 12 como viene planteado en la ponencia, sin la aditiva,

Por la afirmativa: veintinueve (29) votos.

Por la negativa: cuatro (4) votos.

En consecuencia ha sido aprobado el artículo como viene planteado en la ponencia como lo exige el reglamento y la Constitución.

Posteriormente, se somete a consideración el primer inciso del artículo con la proposición como artículo nuevo presentada por el doctor Roberto Camacho,

Por la afirmativa: veintisiete (27) votos.

Por la negativa: seis (6) votos.

En consecuencia ha sido aprobado el artículo nuevo tal como se leyó en esta sesión con la mayoría exigida en la Constitución y en el reglamento. Las demás proposiciones presentadas y votadas posteriormente fueron negadas.

En la Gaceta del Congreso No. 271 de junio 11 de 2003 se publicó el texto definitivo del proyecto de acto legislativo aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el cual, en relación con el voto preferente, dispuso lo siguiente en dos artículos consecutivos:

Artículo 11. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 263. Para elegir miembros de las corporaciones públicas los partidos y movimientos políticos presentarán listas únicas que se reordenarán de acuerdo con el mecanismo del **voto preferente**. Cada

lista no podrá exceder el número de curules a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos representativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al ( 2% ) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento ( 50 % ) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley.

La ley reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio. Para las elecciones de autoridades de las entidades territoriales que sigan a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Consejo Nacional Electoral para que dentro del mes siguiente a su promulgación se ocupe de regular el tema.

Artículo 12. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo nuevo. Las curules en las corporaciones públicas serán asignadas por listas con base en la cifra única que permita repartirlas todas por el mismo número de votos. El número de curules a que tenga derecho una lista se determinará por el número de veces que quepa la cifra repartidora en el total de la votación obtenida por la respectiva lista.

Cada votante podrá señalar al candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

Los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a los candidatos en orden descendente de acuerdo con la cantidad de **votos preferentes** obtenidos empezando por quien haya originado la mayor votación dentro de la lista.

#### **5.2.4. Plenaria de la Cámara de Representantes.**

En la Gaceta 271 del 11 de junio de 2003 se publicó el “Pliego de Modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo Número 01 de 2002 Senado, 136 de 2002, Cámara”. En relación con el voto preferente, se propuso dejarlo en un solo artículo nuevo:

Artículo 12. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo nuevo. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación pública se hará mediante el sistema de cifra



repartidora. Este sistema resulta de aplicar aquella cifra única que, obtenida utilizando la sucesión de números naturales, permita repartirlas todas por el mismo número de votos en la correspondiente circunscripción.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de **voto preferente**. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del **voto preferente**, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato”.

En la Gaceta No. 301 del 8 de junio de 2003 se publicó el texto definitivo del proyecto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta, durante las sesiones celebradas los días 16 y 17 de junio de 2003<sup>10[10]</sup> ( pgs. 5 a 8 ).

### **“TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 136 DE 2002 CÁMARA, 001 DE 2002 SENADO**

Aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes en segunda vuelta los días 16 y 17 de junio de 2003, según consta en las Actas números 057 y 058, por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones

Artículo nuevo. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

---

<sup>10[10]</sup> En las Gacetas del Congreso Nos. 356 del 25 de julio de 2003 y 378 del 31 de julio de 2003 se publicó el Acta de Plenaria No. 57 del 16 de junio de 2003 y el Acta de Plenaria No. 058 del 17 de junio del mismo año sobre aprobación en plenaria.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de **voto preferente**. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de **votos preferentes**.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del **voto preferente**, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

### **5. 3. Comisión de Conciliación.**

En la Gaceta No. 328 del 11 de julio de 2003, se publicó el Acta No. 66 de junio 19 de 2003, correspondiente a la Comisión de Conciliación (pgs. 59 a 62). En relación con el voto preferente, en el "Texto definitivo conciliado al proyecto de Acto Legislativo número 001 de 2002 Senado, 136 de 2002 Cámara. Por el cual se adopta una reforma política constitucional y se dictan otras disposiciones", figura lo siguiente:

Artículo 13. La Constitución Política de Colombia tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 263 A. La adjudicación de curules entre los miembros de la respectiva corporación se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre

los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

El texto acogido por la Comisión de Conciliación fue aprobado en la plenaria del Senado el 19 de junio de 2003 según consta en el Acta No. 66 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 328 del 11 de julio de 2003.

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes, sobre la cual se elaboró el Acta número 60 de junio 19 de 2003, publicada en la Gaceta del Congreso 395 de 2003, se debatió y aprobó el Acta de Conciliación en segunda vuelta del proyecto de Acto Legislativo 136 de 2002 Cámara, 01 de 2002 Senado

En la Gaceta del Congreso No. 417 del 20 de agosto de 2003 se publicó el Acto Legislativo No. 01 de 2003, al igual que en el Diario Oficial núm. 45.237 de 2003, cuyo texto es el conciliado y aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara, y que se transcribió anteriormente.

## **6. Requisitos constitucionales y reglamentarios que deben tenerse en cuenta en el trámite de las reformas constitucionales por la vía del acto legislativo.**

El Título XIII de la Carta Política de 1991 "De la reforma de la Constitución", ha dispuesto en el artículo 374 que ésta puede ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Se establece además en el artículo 379, que los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocatoria de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

En efecto, el inciso segundo del artículo 375 Superior, para las reformas constitucionales por la vía del acto legislativo, consagra que el trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Y que, aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada cámara. Además, que en este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Con ocasión de una demanda contra el Acto Legislativo No. 001 de 1996 "Por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia", mediante la sentencia C-222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, esta Corporación tuvo la oportunidad de pronunciarse por primera vez sobre las exigencias constitucionales de las reformas a la Carta Política por la vía del Acto Legislativo. De lo previsto en el artículo 375 Superior, en cuanto a que el trámite de las reformas constitucionales tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos concluyó, que no se trataba simplemente de aplicar repetido el trámite ordinario previsto para las leyes, sino que tan solo aquellas disposiciones pertinentes y compatibles con el delicado proceso de reforma constitucional, tanto de la propia Carta como del Reglamento del Congreso, son extensivos a las enmiendas constitucionales, tal como lo señala el artículo 227 de la ley 5ª de 1992.

En efecto, la Ley 5ª de 1992 -Reglamento del Congreso-, establece en el artículo 222, que las normas expedidas por el Congreso que tengan por objeto modificar, reformar, adicionar o derogar los textos constitucionales, se denominan Actos Legislativos, y deberán cumplir el trámite señalado en la Constitución y en éste reglamento. Y, el artículo 227 consagra además, que las disposiciones contenidas en los capítulos anteriores, referidas al proceso legislativo ordinario, que no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales, tendrán en el trámite legislativo constituyente plena aplicación y vigencia.

La Corte, en la citada sentencia C-222 de 1997, se dio a la tarea de enunciar ciertas características peculiares que deben ser tenidas en cuenta al verificarse los requisitos del trámite de los actos legislativos, tales como las que a continuación sucintamente se enuncian, mención que según se dispuso en la sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz<sup>11[11]</sup>, no es taxativa sino enunciativa.

- En cuanto atañe a la iniciativa, es decir a la facultad de presentar proyectos de actos legislativos, las normas constitucionales enuncian taxativamente a sus titulares (C.P., arts. 375 y 237-4, 155, 376 y 378). El artículo 223 de la Ley 5ª de 1992, acoge precisamente al mandato constitucional especial y lo reitera, en los mismos términos.

- La publicación oficial exigida en el artículo 157-1 de la Constitución es aplicable al trámite de los proyectos de Acto Legislativo y, en consecuencia, respecto de ella tiene lugar lo contemplado en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la "Gaceta del Congreso" y se repartirá por el Presidente a la comisión permanente respectiva (Ley 3ª de 1992, art.2), en desarrollo de lo previsto en la C.P. (art. 142 inc.2).

---

<sup>11[11]</sup> Sentencia con salvamento de voto de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

En materia de publicaciones hay que añadir, que para los proyectos de Acto Legislativo debe llevarse a cabo la consagrada en el artículo 375 de la Constitución, que corre a cargo del Gobierno y que, por tanto, debe hacerse en el Diario Oficial una vez terminado el primer período de sesiones en que se discute y antes de comenzar el segundo.

- Las reglas previstas en el Reglamento del Congreso para radicación de los proyectos y designación de ponente o ponentes son plenamente aplicables a los proyectos de acto legislativo (Ley 5ª de 1992, arts. 149 y 150).

- Según el último inciso del artículo 160 de la Constitución, todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo y deberá dársele el curso correspondiente.

- En cuanto a las reglas contempladas en los artículos 158 y 169 de la Constitución, y 148 de la Ley 5ª de 1992, sobre unidad de materia, ésta, en el caso de los actos legislativos, está dada por el asunto predominante del que ellos se ocupan, que no es otro que la reforma de determinados títulos, capítulos o artículos de la Constitución, o la adición a ella con disposiciones que no están incorporadas en la Carta pero que se pretende incluir en su preceptiva.

- No es aplicable a los proyectos de acto legislativo la acumulación de proyectos, a no ser que ella tenga lugar antes del primer debate en la primera vuelta, es decir, sin que ninguno de los proyectos acumulados haya sido todavía discutido ni aprobado en ninguna instancia. De lo contrario, se añadiría a un proyecto aprobado lo dispuesto en otro que no ha sufrido debate, lo cual sería inconstitucional, por violación del artículo 375 C.P.

- En cuanto a los proyectos de acto legislativo, la posibilidad de sesiones conjuntas no ha sido prevista por la Carta. Por lo tanto, son inaplicables al trámite de reformas constitucionales, los artículos 169 a 173 del Reglamento del Congreso, válidos únicamente para los proyectos de ley allí contemplados.

- Tampoco es propio del procedimiento relativo a reformas de la Constitución el artículo 163 de la Carta, sobre la solicitud de trámite de urgencia del proyecto, pues implicaría una injerencia del ejecutivo en la libre y autónoma decisión del Congreso, precipitando la votación de actos legislativos que por sus mismas características, sólo el propio Congreso, dentro de la Constitución y el Reglamento, debe resolver cuándo y con qué prioridad aprueba.

- La obligatoriedad de los ocho debates para los proyectos de Acto Legislativo excluye también las denominadas "constancias", dejadas en el curso de la primera vuelta, generalmente al finalizar ésta, con el pretexto de cumplir la norma que consagra el inciso final del artículo 375 de la Constitución, a cuyo tenor en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. La presentación aludida en la norma superior, a las iniciativas debatidas en el primer período, no puede ser entendida con el alcance de la

sola formulación de una propuesta de reforma, menos todavía si ella emana de un solo congresista y no de los diez que exige la Constitución.

- También se aplica a los actos legislativos el artículo 160 de la Constitución que estatuye, que entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos, quince días<sup>12[12]</sup>.

- El artículo 157-4 de la Constitución, exige que para que un proyecto sea ley debe haber obtenido la sanción del Gobierno. Esta posibilidad no se da en el caso de los actos legislativos pues el artículo 375, específico de las reformas constitucionales, no supedita su entrada en vigencia a la sanción del ejecutivo, ni autoriza a éste para objetarlas.

- El artículo 160 de la Constitución, también es aplicable al trámite de los actos legislativos, en cuanto establece que durante el segundo debate cada cámara "podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias", por cuanto es inherente a la función legislativa, la atribución de modificar y aún suprimir, total o parcialmente, el texto sometido a la consideración de las cámaras, pues tanto los proyectos de ley como de actos legislativos se llevan al Congreso de la República precisamente para que éste debata acerca del contenido, examine en profundidad el alcance y los propósitos de la propuesta y adopte de manera autónoma su decisión. Por lo tanto, también es aplicable al trámite de los actos legislativos el artículo 154 de la constitución que señala, que respecto de las iniciativas exclusivas del gobierno, las cámaras podrán introducir cuanta modificación estimen pertinente. Tampoco las comisiones permanentes de Senado y Cámara están vinculadas por el texto elaborado por los autores del proyecto.

- El artículo 161 de la Constitución, que contempla la posibilidad de conciliar las posibles discrepancias, entre lo resuelto por una de las cámaras y lo aprobado en otra, también es aplicable a los actos legislativos pues obedece justamente a la facultad de una y otra para cambiar, según el análisis efectuado, los textos originales del proyecto.

- La Constitución exige en el artículo 375, para los actos legislativos un total de ocho debates, que deben darse completos e integrales para que lo aprobado tenga validez.

En la sentencia C-222 de 1997 se otorgo gran importancia al concepto "debate", que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido "pupitrazo" o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta que la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y

---

<sup>12[12]</sup> en este punto se reitera lo considerado por la Corte en la Sentencia C-607 de 1992).

sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara. Igualmente se precisa, que el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Se indicó, que también las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5ª de 1992, por expresa remisión del artículo 227 **Ibídem**, no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él **a fortiori**, y por lo tanto deben ser atendidas de manera estricta.

Además se indicó, que debe tenerse en cuenta lo previsto en la Ley 5ª art. 43-4, en cuanto al papel de los Presidentes de las Comisiones y de las Cámaras en la conducción de los debates, teniendo en cuenta lo previsto en la Constitución y la ley para el ejercicio de sus funciones, las que, salvo en cuanto a sus propios votos, deben ser totalmente imparciales y brindar iguales garantías a todos los miembros de las correspondiente célula congresional. Igualmente debe darse aplicación a lo previsto en el art. 149 de la Constitución, relativo a la falta de validez de las reuniones del congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa, se efectúe por fuera de las condiciones constitucionales.

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

- Posteriormente, en la sentencia C-387 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz, consideró la Corte además, que es posible aplicar a los actos legislativos lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 en cuanto a que la falta de publicación de la ponencia se puede suplir con la entrega de fotocopias, en los términos de dicho artículo.

- Y, en la sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz<sup>13[13]</sup>, se enunció como aplicable a los actos legislativos: (i) el artículo 169 de la Carta, en cuanto a que el título del acto legislativo debe corresponder exactamente a su contenido; (ii) el artículo 160 Superior en cuanto a que se deben incluir en el informe de ponencia para segundo debate, todas las propuestas consideradas por la comisión y las razones de su rechazo; y, (iii) la posibilidad para los actos legislativos de que los miembros de las comisiones podrán dejar constancia de

---

<sup>13[13]</sup> Sentencia con salvamento de voto de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa.

su voto disidente, en los términos del artículo 167 del reglamento del Congreso.

La Corte ha venido reiterando las citadas menciones a los requisitos constitucionales y reglamentarios aplicables al trámite de los actos legislativos. Sentencias como las C-487 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil<sup>14[14]</sup>; C-313 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño<sup>15[15]</sup>; |C-37|2, M.P. Clara Inés Vargas Hernández<sup>16[16]</sup>; C-668 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra<sup>17[17]</sup>; y, C-816 de 2004, Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes<sup>18[18]</sup>, de manera expresa han hecho referencia a tales requisitos.

- Finalmente, en la sentencia C-816 de 2004, Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte consideró, que la supresión de los efectos jurídicos y prácticos de la votación del informe de ponencia en la Plenaria de una Cámara, de conformidad con los artículos 379 y 241 de la Constitución, y con la jurisprudencia uniforme de esta Corte al respecto, es uno de aquellos vicios de procedimiento que provocan la inexecutable de un Acto legislativo al menos por dos razones: "...de un lado, este vicio se encuentra inescindiblemente ligado con el requisito de mayoría absoluta exigido por el artículo 375 de la Constitución, en armonía con el artículo 119 ordinal 1º del Reglamento del Congreso, para la aprobación de actos legislativos. Y de otro lado, la votación del informe de ponencia es un momento ineludible del proceso de aprobación de las reformas, y el propio artículo 375 exige que los actos legislativos sean debidamente "aprobados" por las cámaras. La Cámara de Representantes violó entonces uno de los requisitos establecidos por el Título XIII de la Carta para el trámite de las reformas constitucionales, puesto que desconoció que un acto legislativo necesita ser aprobado por mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.".

Se concluyó entonces en la sentencia citada, que respecto de la exigencia del artículo 176 del Reglamento del Congreso, en el trámite de los actos legislativos el informe de ponencia en la Plenaria de las Cámaras debe ser votado y aprobado, y en la segunda vuelta lo debe ser por la mayoría absoluta.

---

<sup>14[14]</sup> Sentencia con aclaración de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández

<sup>15[15]</sup> Sentencia con aclaración de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería

<sup>16[16]</sup> Sentencia con salvamento de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis

<sup>17[17]</sup> Sentencia con salvamento de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Alvaro Tafur Galvis. Aclaración de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil.

<sup>18[18]</sup> Sentencia con salvamento de voto de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Alvaro Tafur Galvis. Aclaración de voto de todos los Magistrados.



Determinó la Corte en esta sentencia, que (i) en las plenarias, la votación favorable del informe de ponencia cierra el debate general del proyecto, constituye una aprobación prima facie del proyecto como un todo, y representa además un paso necesario para que la cámara respectiva pueda entrar a debatir y votar específicamente el articulado del proyecto, por lo que, si dicho informe no es aprobado, y mientras el Reglamento del Congreso no regule de manera diversa el tema, el proyecto debe entenderse “hundido” o “archivado”; (ii) la aprobación del informe de ponencia en la segunda vuelta de los actos legislativos requiere de mayoría absoluta; y (iii) cualquier irregularidad en la votación del informe de ponencia puede llegar a constituir un vicio de procedimiento susceptible de provocar la inexecuibilidad de un acto legislativo.

- Por último, la Corte ha venido considerando que el control de constitucionalidad de los actos legislativos vía acción de inconstitucionalidad es rogado, y por lo tanto, la Corte estudia solo los vicios alegados por los demandantes<sup>19[19]</sup>.

## **7. Los principios de consecutividad e identidad relativa. Las Comisiones accidentales de conciliación y la facultad de introducir modificaciones.**

De manera reiterada, esta Corporación ha venido considerando, que los principios de consecutividad e identidad relativa, rigen y garantizan el procedimiento de formación tanto de las leyes como de los actos legislativos, el primero de ellos que se conservó en la Constitución de 1991, y el segundo que se relativizó en ésta, los cuales resultan de lo previsto en los artículos 157, 160 inc. 2, 161 de la Carta Política, en relación con las leyes, aunado el 375 Idem. para el trámite de las reformas a la Constitución<sup>20[20]</sup>. Principios que son soporte fundamental de las decisiones del Congreso de la República, como titular de la voluntad general, que se expresa en el cabal ejercicio de la función legislativa del poder público, conforme a la auténtica tradición democrática que sirve de marco a las instituciones políticas de la Nación consagradas en la Carta de 1991.

El artículo 157 de la Constitución, parcialmente aplicable al procedimiento de reformas constitucionales, señala que el trámite ordinario de los proyectos de ley debe surtirse en cuatro debates, dos en cada Cámara. Por su parte, el artículo 375 Superior, dispone que los actos legislativos tendrán lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, y que en el segundo período solo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

---

<sup>19[19]</sup> Ver entre otras sentencias C-543 de 1998, C-487 de 2002, C-614 de 2002, C-1092 de 2003, C-313 de 2004 y C-668 de 2004. Al respecto el Magistrado Jaime Araujo Rentería ha aclarado el voto por considerar que la Corte también debe proceder al estudio de los vicios de forma no alegados por las partes.

<sup>20[20]</sup> Ver entre otras las sentencias C-772 de 1999, C-807 de 2001, C-198 de 2002, C-551 de 2003, C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-1147 de 2003, 372 de 2004.

En efecto, en virtud del principio de consecutividad, los proyectos de ley deben surtir cuatro debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias, salvo las excepciones plasmadas en la Constitución y la ley<sup>21[21]</sup>; y los actos legislativos ocho debates, en dos períodos ordinarios y consecutivos, cuatro en cada uno de ellos, dos en cada cámara, los cuales deben realizarse en su integridad dado que para el trámite de las reformas constitucionales ni la Constitución ni la ley ha previsto excepción alguna<sup>22[22]</sup>.

Proyectos de ley o de acto legislativo, que si bien deben surtir todos los debates reglamentarios, su texto no necesariamente debe ser idéntico durante el desarrollo de los mismos, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones o supresiones que juzgue necesarias, imprimiéndole al principio de identidad un carácter flexible o relativo<sup>23[23]</sup>.

Al respecto del principio de identidad, ha considerado la Corte, que "...bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la Corte Suprema de Justicia, cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, sostuvo que con fundamento en el principio de identidad un proyecto de ley debía ser exactamente el mismo en las diferentes instancias de su trámite. Sin embargo, la situación varió fundamentalmente a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, cuyas normas admiten la posibilidad de que en las plenarias de las Cámaras se puedan introducir modificaciones a un proyecto, siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida. Y el problema relativo a las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se resolvió con la previsión contemplada en el art. 161, que mediante las comisiones accidentales que deben preparar el texto unificado que supere las diferencias acaecidas, que requiere ser aprobado por las plenarias de cada Cámara, busca remediar aquéllas y darle la necesaria unidad normativa al proyecto."<sup>24[24]</sup>

Por ello, [E]n el ámbito del proceso legislativo y en punto al principio de identidad, lo que la Carta exige es que las Cámaras debatan y prueben regulaciones **concernientes a las materias** de que trata la ley, esto es, que

---

<sup>21[21]</sup> Ver sentencias C-072 de 1999, C-044 de 2002, C-801 de 2003, C-1056 de 2003.

<sup>22[22]</sup> Ver sentencias C-222 de 1997, C-387 de 1997.

<sup>23[23]</sup> Ver sentencias C-702 de 1999, C-950 de 2001, C-198 de 2002, C-1056 de 2003, C-1092 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-1152 de 2003, C-305 de 2004, C-312 de 2004, C-669 de 2004

<sup>24[24]</sup> Ve sentencias C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-1191 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-940 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1056 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-1092 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis.

exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ligando los temas de las leyes a ese nivel de especificidad, resultaría imposible introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado **se agoten en relación con la materia** sometida a regulación pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia<sup>25[25]</sup>.

De tal manera, lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular.

También ha considerado esta Corporación, que las modificaciones y adiciones que se surtan en el curso de los debates parlamentarios, deben respetar los principios de consecutividad e identidad relativa. **Esto es, en cada debate sólo pueden discutirse los asuntos que hayan sido considerados en los debates precedentes, y las modificaciones y adiciones que se introduzcan deben guardar relación de conexidad con lo que ha sido debatido en las etapas anteriores del trámite legislativo**<sup>26[26]</sup>.

Por lo tanto, la facultad que tienen las cámaras de introducir adiciones o modificaciones no es ilimitada, en tanto que deben respetar el principio de unidad o identidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones<sup>27[27]</sup>. Es decir, tales modificaciones o adiciones deben tener una conexidad clara y específica<sup>28[28]</sup>, estrecha<sup>29[29]</sup>, necesaria según se desprende del propio artículo 160 Superior, y evidente<sup>30[30]</sup>.

Además, acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma

---

<sup>25[25]</sup> Sentencias C-1488 de 2000, C-922 de 2001, C-950 de 2001, C- 801 de 2003, C-839 de 2003.

<sup>26[26]</sup> C- 614 de 2002.

<sup>27[27]</sup> Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-940 de 2003, C-226 de 2004.

<sup>28[28]</sup> Sentencia C-307 de 2004

<sup>29[29]</sup> Sentencia C-1147 de 2003

<sup>30[30]</sup> Sentencia C-753 de 2004

acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate<sup>31[31]</sup>.

Igualmente ha considerado la Corte, que en virtud del principio de consecutividad, tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto<sup>32[32]</sup>. Al respecto, ha considerado la Corte, que "...En efecto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido, debatido y aprobado o improbadado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En cuanto a las proposiciones modificatorias o aditivas que se planteen en el curso del debate, así como las supresiones, deben igualmente ser objeto de discusión, debate y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o ser objeto de modificaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992. Es preciso que se adopte una decisión **y no se eluda la** misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad."<sup>33[33]</sup>.

Al respecto, también ha precisado la Corte, que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en el seno de las comisiones no sea sujeto al trámite correspondiente, sino que, simplemente, se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara, puesto que tal situación, en la que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional a favor de las plenarias, impide que se efectúe debidamente el primer debate del proyecto de ley, desconociéndose con ello lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 157 C.P.

La Corte ha concluido por lo tanto, que existen las siguientes obligaciones a cargo de las distintas instancias que componen el Congreso de la República, derivadas de la interpretación del principio de consecutividad, y que no desconocen el contenido del inciso segundo del artículo 160 Superior: (i) Tanto las comisiones como las plenarias deben estudiar y debatir todos los temas que ante ellas hayan sido propuestos durante el trámite legislativo, pues el acatamiento de dicha obligación garantiza el cumplimiento de la regla de los cuatro debates consagrada en el artículo 157 C.P.; (ii) Por lo tanto, ninguna célula legislativa puede omitir el ejercicio de sus competencias y delegar el estudio y aprobación de un texto propuesto en su seno a otra instancia del Congreso para que allí se surta el debate sobre ese determinado asunto; (iii)

---

<sup>31[31]</sup> Sentencia C-1056 de 2003, C-312 de 2004.

<sup>32[32]</sup> Sentencia C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004, C-370 de 2004.

<sup>33[33]</sup> Sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1056 de 2003, C-1147 de 2003 y C-1152 de 2003, 1092 de 2003, C-312 de 2004, C-313 de 2004, C-370 de 2004, C-372 de 2004.

La totalidad del articulado propuesto para primer o segundo debate, al igual que las proposiciones que lo modifiquen o adicionen, deben discutirse, debatirse, aprobarse o improbarse al interior de la instancia legislativa en la que son sometidas a consideración. Ello con el fin de cumplir a cabalidad el principio de consecutividad en la formación de las leyes<sup>34[34]</sup>.

Tampoco es posible en el procedimiento legislativo, que "...a pretexto de proponer modificaciones o adiciones en las plenarias como lo autoriza el artículo 160 de la Constitución, se tergiverse la significación de esta última norma para introducir como "artículo nuevo" un texto que ya de novedoso no tiene absolutamente nada porque había sido presentado en las Comisiones, y no fue votado por ellas, previo acuerdo para ello. Ese es un texto antiguo. Presentarlo como "nuevo" es en realidad un artificio para burlar el artículo 157 de la Constitución pretextando darle aplicación al artículo 160 de la misma. Y luego, como si ello no bastara a algunos de estos artículos se les dio cabida para convertirlos en textos legales por conducto de las Comisiones de Mediación aduciendo la supuesta existencia de discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara, cuando, en realidad, esos textos no habían sido objeto de aprobación en la forma prevenida en la Constitución de la República"<sup>35[35]</sup>.

También se ha considerado, que "...la elusión en que incurren las diferentes células legislativas atenta contra la supremacía de la Constitución, norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados". Así como que "...el vicio de inconstitucionalidad por elusión, en principio, puede tener dos modalidades, la primera, de carácter formal y la segunda, de carácter material. En el primer evento en alguna de las células legislativas se evade el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite para un momento posterior. Por el contrario, en la elusión material, aún cuando se surte formalmente debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias omiten su deber de pronunciar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa que si bien guarda relación con la materia del proyecto, su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, casos en los cuales la propuesta (separable o autónoma) tiene que ser negada o aprobada respecto de su contenido. Lo anterior, sin perjuicio de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 177 de la Ley 5 de 1992"<sup>36[36]</sup>.

Además, cuando el precepto contiene por sí mismo un tema autónomo de contenido jurídico propio, el aprobar su eliminación de la ponencia, su contenido material no es debatido ni aprobado en dicha célula legislativa

---

<sup>34[34]</sup> Sentencia C-839 de 2003.

<sup>35[35]</sup> Sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004.

<sup>36[36]</sup> Sentencia C-370 de 2004.

constatándose de esa manera una elusión del debate que conforme a lo ordenado en el artículo 157 Superior debió surtir. En este sentido es necesario precisar que la aprobación de una proposición sobre la eliminación de un artículo no puede sustituir el debate que exige la Constitución sobre contenido material del mismo, ya que toda iniciativa legislativa requiere no sólo una deliberación formal sino material. Por ello, dicho texto normativo no puede ser introducido como tema nuevo en la plenaria de dicha Cámara, puesto que el tema al cual se refería como autónomo, no fue debatido en la comisión constitucional permanente y de esa manera no se dio cumplimiento al requisito constitucional de los cuatro (4) debates<sup>37[37]</sup>.

También ha considerado la Corte, que vicia el procedimiento legislativo, que se impida de alguna manera la discusión de las normas que conforman un proyecto de ley o de acto legislativo, pues se trata de "...la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación...". Así lo consideró esta Corporación en la sentencia C-668 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, al declarar inexecutable el artículo 16 del Acto Legislativo 01 de 2003, sobre la integración de las Asambleas Departamentales, en la que, reiterando la doctrina de la Corte sobre el concepto de debate<sup>38[38]</sup>, encontró que se impidió la discusión del artículo respectivo en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Se dijo en la mencionada sentencia, que como "...estaba próximo a expirar el período de sesiones ordinarias, la expresión del Presidente de la Corporación en la que manifestó que **"se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación, la Plenaria se pronunciará por favor"** (pag. 89, columna segunda), fue una conminación sobre el resto de los miembros de la Corporación para que se abstuvieran de intervenir en la discusión. Si bien a continuación intervinieron los representantes José Luis Arcila Córdoba y Jorge Julián Silva Meche, lo hicieron sin que la Presidencia hubiera declarado abierto el debate como lo exige el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, y más bien ello constituye una constancia sobre la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación de una ley y, con mucha mayor razón de una norma contenida en un acto legislativo.

Se precisó en dicha providencia, que "...con esa conducta se afecta de manera grave el principio democrático para la adopción de una reforma constitucional, pues para la modificación de la Carta Política, lo mismo que para la formación de las leyes, es absolutamente indispensable el debate, esto es, la discusión en torno al proyecto normativo de que se trate. Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que si no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se

---

<sup>37[37]</sup> Sentencia C-370 de 2004.

<sup>38[38]</sup> Se cito al respecto la sentencia C-222 de 1997.

pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisibile es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir.”; “Así, lo que en realidad se presenta es una violación flagrante del deber constitucional y legal de debatir los proyectos respectivos, como lo ordenan los artículo 157 de la Constitución y 176 de la Ley 5 de 1992, pues es claro que al proceder de esa manera no pueden “tomar la palabra los congresistas y los ministros del despacho”, como allí se garantiza. Así, también resulta infringido el artículo 227 de la Ley 5 de 1992, en el cual se ordena que las disposiciones contenidas en el Reglamento del Congreso referidas al proceso legislativo ordinario son también de obligatoria observancia en trámite de los actos legislativos, en tanto no sean incompatibles con las regulaciones constitucionales que expresamente regulan lo atinente a la reforma de la Constitución.”.

Ha considerado la Corte también, que vicia el procedimiento legislativo, que luego de resultar un empate en la votación en una de las Comisiones, la otra que sesiona de manera conjunta no vote el asunto, pues en ningún caso queda liberada del deber de votarlo en uno y otro sentido, ya que tal omisión legislativa impide que el asunto pueda ser retomado por otras instancias del Congreso de acuerdo a las condiciones previamente fijadas en la Constitución y el reglamento<sup>39[39]</sup>.

Igualmente, que constituye violación a los principios de identidad y consecutividad, cuando los textos se sustituyen al momento de ser publicados en las gaceta del Congreso, pues no corresponden a lo aprobado en primer debate y por lo tanto la discusión en segundo debate se orienta a un campo diferente del querer del Congreso<sup>40[40]</sup>.

Ahora bien. Como de acuerdo con lo establecido en el artículo 160 inc. 2 Superior, durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, incluso incluir artículos nuevos, siempre y cuando se respeten los principios de consecutividad e identidad relativa, puede darse el caso de que surjan discrepancias entre lo aprobado por una de las Cámaras en relación con lo aprobado por la otra. Para estos casos, el artículo 161 de la Constitución prevé, que ambas Cámaras integrarán comisiones de conciliadores, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible definirán por mayoría, a fin de evitar que el proyecto tenga que regresar a la Comisión respectiva nuevamente haciendo más dispendioso y demorado el trámite de la ley.

---

<sup>39[39]</sup> Sentencia C-1147 de 2003.

<sup>40[40]</sup> Sentencia C-669 de 2004

Al respecto del contenido y alcance del artículo 161 Superior, la Corte ha venido reiterando<sup>41[41]</sup>, a partir del control de constitucionalidad de las leyes e

---

<sup>41[41]</sup> Ver sentencias C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-333 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-376 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía, C-222 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-282 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz salvamento parcial de voto de los Magistrados Alejandro Martínez Caballero, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Alvaro Tafur Galvis; aclaración de voto de los Magistrados Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa, C-557 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1488 de 2000 M.P. Martha SÁCHICA Méndez, C-168 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-087 de 2001 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-500 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Salvamento parcial de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería, C-501 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería. Salvamento parcial de voto del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, C-760 de 2001 Ms.Ps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentería, C-807 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-950 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño, Salvamento de voto de los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería. Aclaración del voto del mismo Magistrado, C-1191 de 2001 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-198 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamento de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Rodrigo Escobar Gil y Alvaro Tafur Galvis, C-292 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentería y Manuel José Cepeda Espinosa, quien además aclaró el voto y al igual lo hizo el Magistrado Alvaro Tafur Galvis, C-551 de 2003 m.P. Eduardo Montealegre Lynett Salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, C-801 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con salvamento parcial de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández, C-839 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería, C-1056 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Luis Eduardo Montealegre Lynett, C-1113 de 2003 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Salvamento de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett, C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de voto del



igualmente en relación con el control de constitucionalidad de los actos legislativos, que dicho artículo surgió a la vida jurídica con la Constitución de 1991, y se creó con el propósito de imprimir mayor eficiencia, racionalidad y agilidad a la labor del Congreso en la formación de las leyes, flexibilizando el procedimiento para su adopción, puesto que se crea una instancia que permite armonizar los textos divergentes de las Cámaras, sin que se tenga que repetir la totalidad del trámite del proyecto<sup>42[42]</sup>.

Se ha recordado por la Corte, que cuando se presentó esta disposición en la Asamblea Nacional Constituyente el doctor HERNANDO YEPES ARCILA, en su calidad de ponente, argumentó que: "La sistemática que proponemos sugiere así mismo un trámite especial para la superación de las discrepancias que surjan una vez surtido el segundo debate en ambas Cámaras, entre los textos que emanen de éstas, mediante el sencillo expediente de confiar la búsqueda de aproximaciones a una comisión accidental designada por los dos cuerpos con el encargo específico de preparar un texto final para reabrir sobre él el segundo debate. (Ver gaceta constitucional Nos. 67)"<sup>43[43]</sup>.

Desde entonces, la Corte ha venido considerado, que en virtud de lo dispuesto en los artículos 160 y 161 de la Constitución, las Cámaras legislativas están autorizadas para integrar comisiones accidentales de mediación, siempre y cuando existan "discrepancias" o desigualdad, entre el proyecto aprobado en una Cámara y el aprobado en la otra, respecto de los asuntos o materias que

---

Magistrado Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil, C-1152 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Salvamento parcial de voto de los Magistrados Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett. Aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, C-305 de 2004 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Sentencia fallada con un conjuez. Y con salvamento parcial de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo rentaría, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Treviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, C-312 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Salvamento de voto de los Magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Eduardo Montealegre Lynet y Alvaro Tafur Galvis. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araujo Rentaría, C- 370 de 2004 Ms.Ps. Jaime Córdoba Triviño y Alvaro Tafur Galvis. Salvamento de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentaría, Manuel José cepeda Espinosa y Alvaro Tafur Galvis, y C-669 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño. Con aclaración de voto de los Magistrados Jaime Araujo Rentaría y Rodrigo Uprymny Yepes.

<sup>42[42]</sup> Ver sentencias C-055 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-168 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>43[43]</sup> Sentencia C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-055 de 1995, C-168 de 2001.

lo conforman<sup>44[44]</sup>. Discrepancias que por lo tanto deben producirse durante el segundo debate, puesto que "...la única manera de establecer que en realidad existen discrepancias entre las cámaras en torno a determinado proyecto, para los fines de constituir comisiones accidentales en los términos del artículo 161 de la Carta, consiste en verificar que ellas resultan de textos aprobados. Es decir, las comisiones de concertación y conciliación no tendrían razón de ser antes de que en las dos cámaras se hubiera votado el proyecto, pues no podría presumirse con base en elementos distintos a la comprobación de la votación que en efecto los textos que prohíjan una y otra corporación son distintos, según se colige de lo dispuesto en el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992<sup>45[45]</sup>.

Dicha Comisión de Conciliación es mixta, pues se integra con miembros de una y otra cámara, y debe reunirse conjuntamente con el fin de adoptar una norma que se adecue al querer mayoritario de los miembros de las dos Cámaras. Es decir, **le corresponde preparar un texto**, correspondiente a las disposiciones disímiles, que concilie las diferencias que surgieren entre las cámaras, y que habrá de reemplazar a aquella o aquellas que presentaron disparidad<sup>46[46]</sup>. Por lo tanto, la comisión no se podrá ocupar del estudio de aquellos artículos que no presentaron diferencias en las Plenarias, así como tampoco de los problemas de transcripción o gramaticales que en nada inciden en el contenido material de la norma y por lo tanto no constituyen discrepancias, puesto que no se trata de una reunión "unificadora de estilos"<sup>47[47]</sup>.

Decisión de la comisión de conciliación que igualmente debe ser considerada y aprobada en sesión plenaria tanto por el Senado de la República como por la Cámara de Representantes, a fin de que quede cumplido el requisito de la aprobación en segundo debate del texto único del proyecto. Y si subsisten las diferencias sobre el proyecto, después del segundo debate en las cámaras, se considerarán negados únicamente los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que éstos no fueren fundamentales al sentido de la

---

<sup>44[44]</sup> Ver sentencias C-008 de 1995, C-380 de 1995, C-282 de 1997, C-167 de 1993, C-702 de 1999, C-371 de 2000, C-557 de 2000, C-922 de 2000, C-1488 de 2000, C-087 de 2001, C-168 de 2001, C-198 de 2001, C-262 de 2001, C-760 de 2001, C-1108 de 2001, C-551 de 2003, C-840 de 2003, C-1152 de 2003, C-313 de 2004.

<sup>45[45]</sup> Ver sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C- 702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz

<sup>46[46]</sup> Ver sentencia C-557 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1056 de 2003, C-1152 de 2003, C-313 de 2004.

<sup>47[47]</sup> Ver sentencias C-424 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz, C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía, C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-168 de 2001, C-551 de 2003, C-801 de 2003 Jaime Córdoba Triviño.

nueva ley<sup>48[48]</sup>. Por lo tanto, resulta ajena a la voluntad del constituyente considerar la posibilidad de que la Comisión de Conciliación presente a las Plenarias para su aprobación, y éstas aprueben, textos implícitos o determinables con posterioridad<sup>49[49]</sup>.

Las comisiones accidentales, al conciliar los textos disímiles, **bien pueden introducirles las reformas que consideren convenientes o crear nuevos textos** en reemplazo de esos artículos, siempre y cuando no se modifique sustancialmente el proyecto o se cambie su finalidad<sup>50[50]</sup>; es decir, que la adición o modificación debe referirse al **asunto o materia** que haya sido objeto de aprobación en primer debate<sup>51[51]</sup>. También pueden modificar, de manera excepcional, otros artículos que guarden íntima relación o conexos con los artículos disímiles, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras<sup>52[52]</sup>.

Con fundamento en lo anterior, la Corte ha venido considerando, que las comisiones de conciliación no pueden entonces, llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa **de la materia** durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, sustituyendo de tal manera su voluntad<sup>53[53]</sup>.

Los anteriores criterios han sido precisados por la Corte<sup>54[54]</sup>, a partir de la pregunta ¿cuáles son las divergencias o modificaciones que, introducidas por las plenarias de una y otra Cámara a un proyecto de ley, en desarrollo del artículo 160 de la Constitución, pueden ser conciliadas por las comisiones accidentales de mediación?. Al respecto ha indicado, que "La respuesta a este interrogante lo da la propia Constitución, cuando en su artículo 158, exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán "inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella". (subraya fuera de texto). Texto éste que ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución, al señalar que cada Cámara "podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias". En este sentido, **es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la**

---

<sup>48[48]</sup> Ver sentencia C-055 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-371 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-064 de 2002, C-940 de 2003.

<sup>49[49]</sup> Sentencia C-557 de 2000.

<sup>50[50]</sup> Sentencia C-198 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>51[51]</sup> Ver sentencias C-702 de 1999, C-1108 de 2001, C-198 de 2002, C-282 de 1995, C-1488 de 2000, C-551 de 2003, C-940 de 2003.

<sup>52[52]</sup> Sentencia C-282 de 1997, C-198 de 2002, C-551 de 2003.

<sup>53[53]</sup> Sentencias C-702 de 1999, C-501 de 2001, C-760 de 2001, C-642 de 2002, C-313 de 2004.

<sup>54[54]</sup> Sentencia C-1488 de 2000, reiterada en sentencias C-198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001

**materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley**, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente.

Por lo tanto se ha concluido, que ha de entenderse que la regla de los cuatro debates a que hace referencia el artículo 157 de la Constitución, parte del supuesto según el cual desde el primer debate que debe surtir en cada una de las comisiones permanente constitucionales de cada Cámara, **el proyecto presente una unidad en la materia o temática**, objeto de discusión y aprobación. Por consiguiente, si las modificaciones que se introducen en las plenarias guardan esa unidad, la competencia para zanjar las discrepancias entre un proyecto y otro, concluido el proceso legislativo, será de la comisión accidental de conciliación que, para el efecto, se conforme<sup>55[55]</sup>.

Cabe precisar además, como lo ha reiterado la Corte, que los principios de consecutividad y de identidad se predicán de los proyectos de ley, o de su articulado considerado en conjunto y **no de los distintos artículos mirados de manera aislada**<sup>56[56]</sup>. Y, si las propuestas de la comisión de conciliación, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad. Es claro, que la facultad para introducir modificaciones a los textos divergentes y proponer, si es del caso, textos nuevos a efectos de resolver discrepancias, **debe referirse a la misma temática** sobre la cual versan aquellos para que se entienda que guardan la **unidad de materia**<sup>57[57]</sup>. Pero, dicha unidad de materia no puede confundirse con la identidad temática que es exigida por la Constitución para poder introducir modificaciones o adiciones a los temas debatidos en las comisiones constitucionales<sup>58[58]</sup>.

Es por ello que se ha considerado, que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman una ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que

---

<sup>55[55]</sup> Ver sentencias C-1488 de 2000, C- 198 de 2001, C-500 de 2001, C-737 de 2001, C-1190 de 2001, C-313 de 2004

<sup>56[56]</sup> Sentencia C-044 de 2002.

<sup>57[57]</sup> Sentencia C-198 de 2002.

<sup>58[58]</sup> Sentencia C-1113 de 2003, C-669 de 2004.

justifica su expedición. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate<sup>59[59]</sup>.

Ahora bien. En relación con las diferencias que pueden ser conciliadas por la comisión respectiva, la Corte ha considerado, que "La mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario."<sup>60[60]</sup>

Además se ha precisado, que una interpretación sistemática del artículo 161 de la Carta indica que las diferencias que pueden surgir en la aprobación de una ley se producen no solo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una Cámara aprueba una disposición y la otra no lo hace<sup>61[61]</sup>. Es preciso aclarar, que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido<sup>62[62]</sup>

Así como que "dado que es la misma Constitución la que autoriza a las Cámaras para introducir en el segundo debate, modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley, es apenas obvio, que se pueden presentar diferencias entre lo aprobado por una cámara, de ahí que se hayan establecido las comisiones de conciliación encargadas de resolver tales divergencias. Por

---

<sup>59[59]</sup> Sentencia C-1147 de 2003

<sup>60[60]</sup> Sentencia C-282 de 1997, C-198 de 2001, C-551 de 2003.

<sup>61[61]</sup> Ver sentencias C-376 de 1995, C-551 de 2003, C-1152 de 2003

<sup>62[62]</sup> Sentencia C-1147 de 2003

tanto, es perfectamente legítimo que cuando la Plenaria del Senado aprueba una disposición que la Plenaria de la Cámara no hace, o viceversa, que la Cámara la haya aprobado y el Senado no, se debe acudir a la conciliación, como mecanismo procedimental excepcional instituido por el constituyente, con el fin de zanjar las diferencias presentadas. Siendo así, no puede existir violación del ordenamiento superior en el presente caso, sino por el contrario, respecto fiel de los mandatos constitucionales.”<sup>63[63]</sup>.

También se ha precisado, que si una norma no es aprobada en un debate, es decir es negada después de haber sido sometida a votación, ello no significa que dicha norma no tuvo el respectivo debate. Al respecto dijo la Corte<sup>64[64]</sup>, “...Lo que en esta oportunidad se ha aceptado es que cuando se ha discutido durante los ocho debates, **un tema** v.gr. la irretroactividad de la extradición, como en el presente caso sucedió, la **no aprobación** en una de las Comisiones (Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la primera vuelta y Comisión Primera del Senado de la República en la segunda), no implica la inconstitucionalidad del proyecto de Acto legislativo, por una razón muy simple: por que posteriormente las Plenarios de esas mismas Corporaciones, mediante votación mayoritaria, decidieron introducir ese asunto nuevamente al proyecto de Acto Legislativo.”. Así por ejemplo, se concluyó en la sentencia C-543 de 1998, que el **tema** de la irretroactividad, al que se referían las normas demandadas, fue objeto de estudio y discusión en todos los debates; el hecho de que una norma no haya sido aprobada en algún debate, no implica violación del artículo 375 de la Constitución, pues lo que éste prohíbe es debatir en la segunda vuelta iniciativas no presentadas en la primera.

En resumen, si bien las discrepancias que hubieren podido surgir en relación con el proyecto aprobado en la plenaria de una cámara con respecto al aprobado en la plenaria de la otra, y que pueden ser conciliadas por la comisiones respectivas, se pueden expresar de diversas formas, por ejemplo: (i) cuando no hay acuerdo sobre la redacción de un texto normativo, (ii) cuando el contenido de un artículo difiere del aprobado en la otra plenaria y, (iii) cuando se aprueban artículos nuevos en una cámara<sup>65[65]</sup>, cumpliendo de tal manera las comisiones accidentales de conciliación una función de agilidad, eficacia y racionalidad del procedimiento legislativo, trátase del trámite de un proyecto de ley o de un acto legislativo, su actuación también debe enmarcarse dentro de los principios de consecutividad e identidad relativa que rige la totalidad de dichos trámites en el Congreso de la República.

Ahora bien. Los principios de consecutividad e identidad relativa, tratándose del trámite de proyectos de acto legislativo, presentan además ciertas particularidades especiales, en razón a que, como se tramitan en dos períodos ordinarios y consecutivos, por disposición del artículo 375 Superior, una vez

---

<sup>63[63]</sup> Sentencias C-1190 de 2001, C-044 de 2002 y C-551 de 2003.

<sup>64[64]</sup> Sentencia C-543 de 1998

<sup>65[65]</sup> Sentencia C-292 de 2003, C-307 de 2004.

aprobados en el primero de ellos, deberán ser publicados por el Gobierno, y en el segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

Cabe recordar ahora, que como la Constitución no agota la regulación constitucional del trámite de las reformas constitucionales, para establecer el alcance de las facultades que tiene el Congreso en dicho procedimiento es necesario acudir a otros artículos de la Constitución y del reglamento del Congreso que sean pertinentes y compatibles con este particular y delicado procedimiento, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 379 de la Constitución. Al respecto, ha determinado la Corte<sup>66[66]</sup>, que los principios de consecutividad e identidad relativa, se encuentran consagrados de manera expresa para los actos legislativos en el artículo 226 del Reglamento del Congreso, que consagra que "...el cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en segunda "vuelta", siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma, podrá ser considerada y debatida.", disposición que armoniza con lo previsto en el inciso 3º del artículo 375 Superior.

Sobre las exigencias consagradas para los actos legislativos en los artículos 375 Superior y 226 del Reglamento del Congreso, la Corte ha considerado, que si bien es cierto que se requiere publicación del texto aprobado en primera vuelta, y se publica un texto y no una iniciativa, tal exigencia constitucional es un requisito de publicidad y de certeza que no limita la capacidad del Congreso para debatir, a partir de ese texto, las iniciativas discutidas y aprobadas en el primer período, y para, como fruto de ese debate, hacer las modificaciones, adiciones o supresiones, en los términos previstos en la constitución. Además, que la norma constitucional se refiere, en primer lugar, a "iniciativa", que es un concepto más amplio que el de "textos", en la medida en que una iniciativa puede tener distintas expresiones y diferentes alcances, los cuales, precisamente, habrán de ser configurados a lo largo del debate. Ello quiere decir **que en el segundo periodo no es posible introducir temas nuevos, esto es, iniciativas nuevas que no hayan sido presentadas en el primero. Sin embargo, si es posible debatir las iniciativas presentadas en el primero, a partir del texto del proyecto aprobado, que debe publicar el Gobierno, y como consecuencia del debate, introducirles las reformas que se estimen necesarias**<sup>67[67]</sup>. (Negrillas fuera del texto original).

También ha determinado la Corte, que si un tema es considerado como el principal o **tema sustancial** del proyecto, y ha sido estudiado y discutido en todos los debates, el hecho de que una norma no haya sido aprobada en alguno de ellos no implica violación del artículo 375 de la Constitución, pues lo

---

<sup>66[66]</sup> Sentencia C-614 de 2002

<sup>67[67]</sup> Sentencia C-614 de 2002

que éste prohíbe es debatir en la segunda vuelta iniciativas no presentadas en la primera<sup>68[68]</sup>.

Igualmente se ha establecido, que el texto final puede ser distinto al inicial, si el **tema estuvo presente** en los ocho debates, por cuanto, "...el hecho de que la decisión final no haya estado acorde con las propuestas iniciales no desvirtúa el aserto de que el tema estuvo siempre presente en el debate, prueba de lo cual resulta que, precisamente, el Congreso cambió de parecer a la hora de aprobar su redacción final...". Y, si se trata de una discusión instrumental, a la luz de lo dispuesto en el artículo 226 de la Ley 5ª, sobre la "institución política objeto de reforma", debe la Corte "...tener como punto de referencia algo más que el simple texto del artículo modificado, un concepto de mayor cobertura...", aunque observado el artículo de manera aislada pueda parecer una modificación esencial<sup>69[69]</sup>.

En relación con los cambios que pueden introducirse durante la segunda "vuelta" del trámite de los actos legislativos, la Corte ha determinado, que no pueden ser considerados cambios esenciales al proyecto, aquellos que no tienen un contenido temático específico que permita diferenciarlas del resto del inciso, pues se introducen con el fin de precisar o delimitar el alcance de las decisiones adoptadas en el primer período, y por lo tanto, tampoco puede predicarse respecto de éstos cambios, ausencia de publicación entre las dos vueltas<sup>70[70]</sup>; tampoco aquellos que simplemente reafirman las consecuencias de una decisión ya adoptada en primera vuelta<sup>71[71]</sup>; ni pueden considerarse modificaciones esenciales, aquellas que **fijaron pautas concretas**, cuya conveniencia no corresponde evaluar a la Corte, pues derivaron de una discusión que estuvo siempre presente desde el mismo momento en que se puso en consideración del Congreso de la República la enmienda<sup>72[72]</sup>.

También ha considerado la Corte, que podrán hacerse modificaciones a los proyectos durante la segunda "vuelta", siempre y cuando no alteran la esencia de lo aprobado en la primera, si guarden relación de conexidad inmediata y evidente con las decisiones adoptadas a lo largo de todas las etapas del trámite legislativo, y tengan una función instrumental necesaria, aunque sean separables los contenidos normativos respectivos<sup>73[73]</sup>, así como, "... si se mantiene esa relación de conexidad, en la medida en que la iniciativa sobre la cual se producen las modificaciones ha sido debatida desde el principio, no obstante las variaciones de contenido que haya podido tener a lo largo del trámite legislativo, no puede decirse que si hay textos que no hayan hecho el tránsito por los ocho debates resulta vulnerado el principio de

---

<sup>68[68]</sup> Sentencia C-543 de 1998

<sup>69[69]</sup> Sentencia C-966 de 2003

<sup>70[70]</sup> Ver sentencias C-487 de 2002, C-1092 de 2003

<sup>71[71]</sup> Sentencia C-1092 de 2003

<sup>72[72]</sup> Sentencia C-1092 de 2003

<sup>73[73]</sup> Sentencia C-573 de 2004



consecutividad.”<sup>74[74]</sup>.

Ha concluido la Corte, que “...como resultado de los debates en segunda vuelta, el proyecto aprobado en la primera puede ser objeto, en primer lugar, de modificaciones que tengan un alcance meramente formal, como cambios en las palabras, o en la redacción. Tales cambios puede afectar también la estructura de un artículo, de tal modo que se fundan en uno solo los contenidos de varios incisos, o, en un proyecto complejo, puede ocurrir que haya intercambio de textos entre distintos artículos. Y puede ocurrir que en ninguno de tales eventos se modifique el contenido de regulación del proyecto. Y así, puede suceder que el inciso que se echa de menos en una disposición se encuentre incorporado en otro de la misma norma, o que el artículo que parece ser nuevo no sea sino el producto de la regulación separada de materias que antes se habían tratado de manera conjunta en una sola norma, etc. Adicionalmente a las modificaciones meramente formales, también resulta constitucionalmente admisible que el texto de un proyecto cambie en su contenido normativo a lo largo de todo el debate legislativo, o le incorporen regulaciones complementarias, con la condición **de que no comporten cambios esenciales** sobre lo que ha sido previamente aprobado. **Y por tales debe entenderse aquellos cambios, en tal medida significativos, que no permita afirmar que se trata de modificaciones o adiciones a una iniciativa aprobada con anterioridad, sino que constituyen verdaderas propuestas nuevas, que no habrían recibido los debates reglamentarios y que no habrían sido consideradas en primera vuelta**”<sup>75[75]</sup>.

Por lo tanto, “...el análisis sobre la constitucionalidad de las expresiones normativas acusadas estará orientado a establecer si las diferencias que el texto definitivo presenta respecto del proyecto original, responden a **la introducción de temas nuevos** no considerados en el primer periodo o implican modificaciones que afectan el contenido esencial de lo aprobado inicialmente, o si, por el contrario, son alteraciones que obran sobre iniciativas previamente aprobadas, sin alterarlas de manera esencial.”<sup>76[76]</sup>.

Con fundamento en lo anterior, en la sentencia C-1092 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis, la Corte, al estudiar una demanda por vicios de forma contra un aparte del numeral segundo del artículo 250 de la Constitución, entre otras normas, encontró que se había producido un cambio esencial que violaba el trámite del Acto Legislativo 03 de 2002, al haberse adicionado en la segunda “vuelta” la expresión “al efecto de determinar su validez”, en relación con la actuación del juez de control de garantías. Para la Corte, con la expresión añadida en el séptimo debate se integró al texto constitucional una limitación del alcance de la función del juez de control de garantías que no fue objeto de

---

<sup>74[74]</sup> Sentencia C-614 de 2002

<sup>75[75]</sup> Sentencia C-614 de 2002

<sup>76[76]</sup> Sentencia C-614 de 2002

discusión en los debates que precedieron su inclusión. Se consideró, que el examen sobre la validez de la diligencia a cargo del juez de garantías, al que alude el aparte añadido, **constituye una modificación esencial** como quiera que antes que una precisión, termina circunscribiendo la función de aquel a una tarea de especificidad tal, que permite interpretar que quedan excluidas labores que a pesar de estar encaminadas a la protección de las garantías fundamentales de las personas, no pueden ser ejercidas por el funcionario judicial en tanto no las abarca la competencia definida en dichos términos. Se precisó, que la expresión validez inserta en el numeral 2 de artículo 250 superior, es de un valor jurídico incierto en el texto constitucional, como quiera que el Constituyente derivado no tuvo oportunidad de discutir con amplitud cuáles serían los efectos de su inclusión en la norma bajo examen, lo que comporta en el precepto un sentido restrictivo esencialmente distinto a como en primera vuelta se había estructurado la institución jurídica del control de garantías.

Se precisó en dicha sentencia, que siendo la integridad del control de garantías cuestión de la esencia de la institución de acuerdo con la forma en que fuera estructurada la norma en la primera vuelta o periodo legislativo, la expresión acusada al afectar de manera directa dicho elemento modifica la identidad de la misma. Así se advierte al observar el acta en donde se documentaron las razones de su inclusión, donde el Gobierno, representado por el Ministro del Interior y de Justicia, sugirió que con el aparte añadido se establecería que el control sería exclusivo en relación con los vicios de forma al afirmar: “[C]on esta circunstancia importantísima que el probable vicio de forma en que se hubiere incurrido, no va ser descubierto años después cuando ya sea demasiado tarde y el costo para el proceso sea enorme.”.<sup>77[77]</sup>

## **8. Examen de los cargos alegados en la demanda.**

### **8.1. Los incisos demandados se ajustaron a los principios de consecutividad e identidad relativa.**

La demanda de inconstitucionalidad apunta a señalar, que durante el trámite parlamentario que surtieron los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003, “Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones” se violó la Constitución, por cuanto los mismos no habrían sido objeto de discusión alguna ni en la Comisión Primera del Senado ni en la Plenaria de la misma Célula legislativa, durante la primera vuelta, es decir, no surtieron los ocho debates reglamentarios. Además se aduce, que la Comisión de Conciliación, designada para armonizar los textos aprobados por ambas Cámaras durante la primera vuelta, incluyó en el texto conciliado y sometido a la aprobación de las Plenarios la norma que consagraba el voto preferente, tema que no había sido debatido ni por la Comisión ni por la Plenaria del Senado. Por último se afirma, que el tema del voto preferente fue un tema

---

<sup>77[77]</sup> Gaceta del Congreso No. 110 de 2002, Acta 17 de la sesión del 25 de noviembre de 2002

novedoso que no podía ser incluido durante la segunda vuelta, dado que se omitió voluntaria y concientemente tanto en la Comisión como en la Plenaria.

La mayoría de los intervinientes consideran, que si bien los temas regulados en los incisos acusados no fueron discutidos ni aprobados en el Senado durante la primera vuelta, de acuerdo con las disposiciones constitucionales y reglamentarias, a las Cámaras les estaba permitido incluirlo durante la segunda vuelta pues se trataba de temas relacionados con el régimen electoral, uno de los temas centrales de la reforma política.

De igual forma, la Vista Fiscal no comparte los argumentos de la demanda, pues en su sentir la exigencia de surtir los ocho debates no supone que el texto de un proyecto de acto legislativo permanezca intacto a lo largo de todo su trámite. En tal sentido, advierte que la Constitución y la Ley 5ª de 1992, permiten que durante la segunda vuelta se introduzcan modificaciones al texto del proyecto de acto legislativo aprobado en la primera vuelta, siempre y cuando guarden relación con el mismo, lo cual, a su juicio, se atendió en el presente caso.

Planteado por la actora un vicio de procedimiento relacionado con el principio de consecutividad, se le impone a la Corte analizar todo lo atinente al procedimiento en ésta materia. Al respecto, la Corte considera, que un examen del trámite legislativo surtido por las normas acusadas del Acto legislativo 01 de 2003, evidencia que no se presentó vulneración a dicho principio como pasa a explicarse.

Cabe recordar, que mediante el Acto Legislativo 01 de 2003, se propuso el Congreso de la República introducir reformas a varios artículos de la Carta Política, entre otras razones, ante la necesidad de fortalecer y modernizar los partidos políticos e introducir modificaciones al sistema electoral. Entre los asuntos que se pretendía modificar se encontraban aquellos orientados a establecer nuevas condiciones para la creación de partidos y movimientos políticos, un cambio en relación con las listas y candidaturas para la elección de dignatarios a corporaciones públicas, otros relacionados con la forma de asignación de curules, el de la democracia interna de los partidos, un régimen de bancadas partidistas en las corporaciones públicas, el número de miembros del Congreso, el funcionamiento y el régimen de los congresistas, entre otros.

Los anteriores temas estuvieron presentes durante los ocho debates reglamentarios, cada uno de los cuales presentó diversas alternativas de reforma, según así se advirtió de las deliberaciones respectivas. Así por ejemplo, en relación con el tema de la conformación de las listas para la elección de candidatos a corporaciones públicas, algunos eran partidarios de que tal procedimiento se hiciera mediante la presentación de listas únicas; se discutió además el establecimiento de un umbral y una cifra repartidora; también se debatía si la conformación de las listas debía hacerse mediante una consulta interna de los partidos y que fuera al interior de éstos que se determinara el orden de la lista para la respectiva asignación de curules; otros

por el contrario eran partidarios de una lista única que se conformara mediante consultas populares que harían los partidos y movimientos políticos; otros consideraban que la formula era la del sistema de voto preferente aduciendo que mediante este mecanismo se fortalecían y democratizaban los partidos.

Cabe recordar que según nuestra Constitución, los cargos en las corporaciones públicas, entre otros, se asignan mediante el sistema de elección popular; y como no hay procesos de elección sin candidaturas y éstas le posibilitan al elector elegir entre varias opciones, una modificación a estos asuntos debe considerar temas como aquellos referidos a cómo y quienes tienen derecho a presentar candidatos para las corporaciones públicas; es decir, si cualquier persona puede postularse, o si tal facultad se reserva a los partidos políticos, o si se amplía para abarcar a grupos significativos de ciudadanos, agrupaciones electorales o movimientos sociales, es decir, a los independientes en cuanto no adhieren a un partido político.

Además, dependiente de las distintas formas de candidatura, deberá también decidirse en una reforma de esta naturaleza, acerca de cómo se le presentarán al elector las diferentes situaciones de decisión política. Si se le pide un pronunciamiento de una manera comparativa en forma preferencial o gradual, o que se pronuncie sobre individuos en forma nominal, o sobre grupos de individuos integrantes de una lista. Téngase en cuenta, que en la candidatura nominal cuentan para el reparto de escaños o puestos públicos únicamente los votos que un candidato haya obtenido y que se hayan emitido expresamente en su nombre; por el contrario, en cualquier forma de lista, lo decisivo a la hora de convertir los votos en escaños es la suma de los votos conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos que la conforman.

Y, si se opta por el sistema de listas, debe decidirse en la reforma también entre las diversas opciones de listas que se le presentarán al elector, bien cerrada y bloqueada, según la cual el orden de los candidatos es invariable y por lo tanto el elector puede votar únicamente por la lista como se la presenten y los escaños que correspondan a la lista se asignan a los candidatos en el orden en que estos aparecen en la lista; o si se opta por presentarle una lista cerrada y no bloqueada, en la cual el orden de los candidatos que se presentan en la lista es variable, por cuanto el elector puede votar por la lista como se le presenta o puede reordenar a los candidatos, bien poniendo números delante de los nombres, bien utilizando votos nominales o votos preferentes, o también puede tachar nombres de candidatos; o si finalmente se decide por presentarle listas abiertas, sistema en el que, no solamente es variable el orden de sucesión de los candidatos de la lista, sino que además el elector puede combinar en un orden nuevo a candidatos de listas distintas o, incluso, introducir nombres nuevos.

En fin, se trataba de una amplia reforma a normas de la Constitución, a fin de definir entre otros asuntos, cómo operaría el principio democrático en la conformación de las listas para elegir y asignar cargos en las Corporaciones Públicas; en tal medida, eran varios los temas a discutir y decidir por el

Congreso de la República, cada uno de los cuales presentaba una variedad de opciones políticas que se concretarían finalmente en una resultante de la voluntad mayoritaria, expresada de conformidad con la Constitución y la ley, y previo el debate correspondiente realizado en cada una de las instancias legislativas.

Cabe recordar, que en virtud de las deliberaciones propias de las decisiones del Congreso, y en virtud de la autonomía de las Cámaras, cada una de ellas podrá introducir al proyecto las adiciones o modificaciones que juzgue necesarias, de conformidad con el inciso segundo del artículo 160 Superior, siempre y cuando se encuentren acordes con el principio de consecutividad. Esta facultad, otorgada a las Cámaras a partir de la Constitución de 1991, y que como ya lo ha determinado la Corte, flexibilizó el principio de identidad, implica de igual manera que las Cámaras no están en la obligación de decidir los asuntos sometidos a su consideración de manera igual o similar, siendo acorde con el principio de consecutividad que cada una de ellas pueda hacerlo de manera diferente, pues tal discrepancia, si el tema respectivo ha sido discutido, podrá ser conciliada en los términos de la Constitución y la ley, existiendo de tal manera una conexión entre el punto específico decidido y el tema debatido.

En el caso particular del voto preferente, si bien puede apreciarse que son separables los contenidos normativos aprobados en primera “vuelta” en relación con el mismo, éste mecanismo no fue propuesto como el objeto único y específico de la reforma. Nótese, que ninguna de las iniciativas parlamentarias para la reforma constitucional así lo contemplaron, ni tampoco las Ponencias respectivas para primero y segundo debate en el Senado de la República, donde inició su trámite, lo propusieron a la comisión o a la plenaria para debate, ni tampoco durante las deliberaciones respectivas se actuó por alguno de sus miembros en el sentido de proponer formalmente su inclusión en el proyecto.

Cabe recordar, que en las iniciativas parlamentarias para la reforma, se proponía que la conformación de listas y la elección de candidatos se rigiera por principios democráticos; que cada partido o movimiento político presentara una lista única para elección de miembros para las corporaciones públicas y un solo candidato para las elecciones uninominales; que la asignación de curules en todas las corporaciones públicas a un partido o movimiento político, requiriera que la lista que lo representa haya obtenido por lo menos la mitad de la cifra correspondiente al resultado de dividir la totalidad de votos válidos entre el número de curules a proveer; que para garantizar la representación proporcional de los partidos y la equidad política en el acceso a los cargos públicos, cuando se vote en elección popular por una corporación pública, se empleara el sistema de la cifra repartidora o método D´Hondt.

También, que el pliego de modificaciones para primer debate en la Comisión Primera del Senado, proponía entre otros, la asignación de curules de las listas que hubieren obtenido un umbral determinado y por votos válidos obtenidos

por la lista respectiva, y para las que lo superen se aplicaría el artículo 263 de la Constitución, es decir, el cuociente electoral o residuo, listas que serían avaladas por los partidos en número de candidatos determinado de manera específica.

Las anteriores propuestas contenidas en el proyecto, que así inició su trámite, fueron aprobadas en la Comisión Primera del Senado, y no tuvieron modificaciones en el segundo debate en la Plenaria de esa Corporación; algunos Senadores, durante el debate correspondiente, expresaron su criterio en torno al voto preferente, y en ese sentido también se radicó una constancia respaldada con 25 firmas, aunque ninguno de ellos hizo la proposición correspondiente para incluirlo en el articulado del proyecto, a fin de que fuera sometida formalmente a discusión y decisión. Así, en ésta célula legislativa, se debatieron los temas concernientes al proyecto de reforma constitucional, pero fue adoptada una opción distinta a la del mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las Corporaciones Públicas, así como respecto de los derechos de los partidos políticos.

Tampoco, en el pliego de modificaciones que realizó la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, se proponía norma alguna relativa al voto preferente. Fue durante el debate en ésta instancia legislativa que un Representante hizo la propuesta formal para adicionar el artículo 10, mediante el cual se reformaba el artículo 134 de la Constitución, para incluir dos incisos que textualmente decían que, **“Cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la listas que aparezcan en la tarjeta electoral.** La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.”, y que “Los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.”, propuesta que fue aprobada.

Dicha proposición fue presentada y aprobada de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 158, 160 y 162 del Reglamento del Congreso, aplicables al trámite de los actos legislativos, que establecen que al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión; que todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso; y que, las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto.

Por lo tanto, cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema

nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros.

No puede por lo tanto afirmarse, que el Senado de la República, en primera vuelta, hubiere omitido voluntaria y concientemente el tema del voto preferente, es decir, eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en ésta instancia legislativa si se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional.

En efecto, si al debatirse los varios asuntos del proyecto, la Cámara de Representantes optó por decidir los temas de los derechos de los partidos, la conformación de las listas, la elección de candidatos a corporaciones Públicas y la asignación de curules, aprobando que los votantes podían señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la listas que aparezcan en la tarjeta electoral, que la lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos; y que, la repartición de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes, así como que los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político; y el Senado de la República los decidió de manera diferente, es evidente que cada Cámara expresó su voluntad, luego de surtir los dos debates correspondientes, en primera vuelta.

Se presentó de tal manera, en primera vuelta, una discrepancia que podía ser válidamente conciliada por la comisión accidental designada para el efecto, como así lo hizo, considerando que conciliaría los textos optando por el mecanismo de voto preferente, propuesta que así fue presentada a las Plenarios de ambas Cámaras, quienes le impartieron aprobación en segundo debate.

Así las cosas, puede concluir la Corte, que la Comisión de Conciliación no desbordó su competencia, pues al conciliar la discrepancia en el punto del voto preferente, ni siquiera propuso un texto nuevo, sino que tan solo se limitó a presentar como propuesta de conciliación un artículo exactamente igual al aprobado por la Cámara de Representantes. Por lo tanto, su propuesta guarda plena conexidad con los temas debatidos y decididos en las dos células legislativas, y por lo tanto no vulneró el principio de consecutividad.

Podría pensarse sin embargo, que las modificaciones que se le introdujeron al proyecto en segunda "vuelta", con respecto a lo aprobado en la primera, constituyen una vulneración del principio de consecutividad, pues según la actora, el tema del voto preferente era un tema completamente nuevo para el Senado en la segunda vuelta, pues en ésta no pueden incluirse temas sobre los que cada cámara no haya surtido suficiente debate durante la primera vuelta. Considera la Corte, que tampoco le asiste razón a la demandante como pasa a explicarse.

El artículo 375 Superior consagra, al respecto de las adiciones o modificaciones que se pueden introducir a los proyectos de acto legislativo en el segundo período, que en éste sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero. Por su parte, el artículo 226 de la Ley 5ª de 1992 establece, que el cambio o modificación del contenido de las disposiciones, en la segunda "vuelta", siempre que no altere la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforme, podrá ser considerada y debatida.

La exigencia constitucional y reglamentaria, al respecto de las adiciones o modificaciones que se pueden introducir a los proyectos de acto legislativo en segunda "vuelta", no hacen referencia por lo tanto, a que haya suficiente debate en la primera vuelta o a la imposibilidad de debatir en la segunda temas ignorados por una sola de las Cámara en la primera vuelta; ellas tampoco prohíbe que en la segunda "vuelta" las cámaras modifiquen o adicionen a los proyectos de acto legislativo. Por el contrario, tales disposiciones consagran la posibilidad de que en la segunda "vuelta" se debatan y consideren iniciativas presentadas en la primera, así como que puedan hacerse modificaciones al proyecto, siempre y cuando no alteren la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política que se reforma.

En el presente caso, durante la primera vuelta, fueron debatidas iniciativas relacionadas con los derechos y deberes de los partidos, la conformación de listas, la forma de asignación de curules en las corporaciones públicas, entre otras, y dentro de las anteriores iniciativas fue debatido y aprobado el mecanismo del voto preferente, y por lo tanto así fue publicado por el Gobierno, en el Diario oficial N. 45.071 del 22 de enero de 2003, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 375 Superior.

En efecto, en la primera vuelta fue aprobada una adición al artículo 263 de la Constitución, que en relación con el sistema de voto preferente se refiere a que: (i) cada votante podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezca en la tarjeta electoral; (ii) la lista se reordenará de acuerdo a la cantidad de los votos obtenidos por cada uno de los candidatos; (iii) la repartición de las curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes; (iv) los votos por el partido político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político



En la segunda vuelta, se introdujeron modificaciones a este artículo, que fue aprobado finalmente de la siguiente manera, en relación con el sistema de voto preferente: (i) cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente; (ii) en tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral; (iii) la lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos; (iv) la asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes; (v) en el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista; (vi) cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

Como se observa, en la segunda vuelta se debatieron iniciativas presentadas en la primera, y las modificaciones que se hicieron no alteraron la esencia de lo aprobado inicialmente sobre la institución política objeto de reforma.

Un ejercicio comparativo de lo aprobado en la primera "vuelta" con respecto a lo aprobado en segunda, nos advierte de ciertas diferencias y semejanzas de la siguiente manera: (i) en la primera vuelta, el mecanismo de voto preferente no era una opción para los partidos o movimientos políticos, sino solo para los electores; en la segunda vuelta se aprobó como una opción tanto para los partidos o movimientos políticos como para el elector; (ii) en la primera vuelta se utilizó la expresión "votante" y en la segunda la de "elector" para referirse a que éste podía señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral; (iii) no hubo ningún cambio en los dos períodos en cuanto a que la lista se reordenaría de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos; (iv) tampoco hubo cambio alguno en los dos períodos en cuanto a que la asignación de curules se haría en orden descendente, empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes; (v) no hubo cambio en cuanto a que los votos por el partido o movimiento político que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se aplicaran a favor de la respectiva lista, pero en la segunda vuelta se dispuso que no era para la reordenación de la lista sino para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora; (vi) y, en la segunda vuelta, se consagró además, que cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

En efecto, la modificación introducida durante la segunda "vuelta", en cuanto se facultó a los partidos o movimientos políticos para optar por el mecanismo

de voto preferente, corresponde a iniciativas debatidas durante el primer período y relacionadas con los derechos de éstas colectividades. Las otras modificaciones advertidas, unas se orientaron al cambio de expresiones sin incidencia en el contenido material de las disposiciones, otras a precisar las consecuencias que tendrá el que un elector asigne el voto tanto al partido como a uno de los candidatos o que no lo asigne a ningún candidato en particular. Con ellas, no se alteró la esencia de lo aprobado inicialmente, ni se restringió su alcance, en relación con la institución política objeto de la reforma.

Cabe recordar, que los incisos 3º y 4º del artículo 263-A de la Constitución, hacen parte de una reforma a la Carta Política sobre varios asuntos relacionados con el Régimen electoral, los derechos de los partidos y movimientos políticos, la conformación de las listas, la forma de elección de los candidatos a Corporaciones Públicas, y la forma de asignación de las curules, entre otros, y por lo tanto su interpretación debe armonizar con las demás disposiciones del Acto Legislativo 01 de 2003.

En efecto, la reforma constitucional no solo se orientó a introducir el mecanismo del voto preferente en los incisos 3º y 4º de un artículo adicional denominado 263-A, sino que mediante ella se hicieron otras modificaciones como las consagradas en el artículo 263, en el que se dispuso: (i) para todos los procesos de elección popular, los partidos y movimientos políticos presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección; (ii) para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los sufragados para el Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la ley; (iii) cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora; y, en los incisos 1º y 2º del artículo 263-A Superior, se explica el sistema de cifra repartidora y con fundamento en ella cuantas curules puede obtener cada lista.

En dicho contexto, el sistema de elección aprobado concede a los partidos y movimientos políticos la facultad de optar por presentarle a los electores una lista cerrada, o una cerrada pero no bloqueada, según la cual el orden de los candidatos de la lista que se presenta es variable, dado que el elector puede votar por la lista como se le presenta o puede marcar el candidato de su preferencia a fin de reordenar la lista. Y, cuando los partidos o movimientos políticos opten por la presentación de listas cerradas pero no bloqueadas, es decir, opten por el mecanismo del voto preferente, y los electores lo utilicen, tal posibilidad no modifica lo también reformado y consagrado en el artículo 263 de la Carta, en cuanto a que las curules se distribuirán mediante el

sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen el umbral allí establecido.

Armonizadas las disposiciones consagradas en los artículos 263 y 263-A Superiores, puede concluirse que las modificaciones aprobadas en segunda "vuelta", y relacionadas con los incisos 3º y 4º del artículo 263-A Superior, en cuanto a que: (i) si un elector no atribuye su voto a un candidato en particular, este se contabiliza a favor de la respectiva lista, pero no para reordenarla sino para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora; y que, (ii) cuando un elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia el voto será válido y se computará a favor del candidato, se orientan solo a introducir precisiones o aclaraciones respecto de lo aprobado inicialmente.

En efecto, cuando un partido o movimiento político opte por el mecanismo de voto preferente, si un elector no asigna su voto a un candidato en particular, debe considerarse que el elector voto por la lista como se le presenta, y por lo tanto no pretendió la reordenación de la misma. Si ello es así, es evidente que tal voto no puede contabilizarse a favor de ningún candidato, pero que como se emitió a favor de la respectiva lista, globalmente considerada, debe contabilizarse dicho voto para efectos del umbral y la cifra repartidora como lo dispuso la norma. Al respecto, lo aprobado en primera vuelta, era vago e impreciso, al disponerse solamente que los votos que no atribuyó un elector a ningún candidato en particular, se contabilizan en el orden establecido en la lista presentada por el partido o movimiento político.

Y, cuando un elector vota simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia, en la segunda vuelta se precisó, que éste voto será válido y que se computará a favor del candidato. Esta forma de voto, posible en la práctica, no presentaba una solución clara en las normas aprobadas en primera vuelta, siendo incierto como se contabilizaría un voto emitido en dicho sentido, al punto de poder interpretarse que podía ser considerado como un voto nulo. Al incluirse en la segunda vuelta la precisión sobre tales aspectos, se dejó expresa en la Constitución la voluntad de su reformador, en cuanto a que éste voto es válido y debe contabilizarse a favor del candidato, y no solo a favor de la lista para los efectos de la cifra repartidora y el umbral, como lo quiso el elector, armonizando lo dispuesto en los artículos 263 y 263-A Superiores.

Debe concluir por lo tanto la Corte, que en la aprobación de los incisos 3º y 4º del artículo 263-A Superiores, durante la segunda vuelta, no se introdujeron modificaciones que hubieren alterado la esencia o restringido lo aprobado inicialmente sobre la institución política objeto de reforma, y por lo tanto, no se presentó violación al principio de consecutividad, en el trámite de los citados incisos.

**6.3.2. La proposición de suprimir o eliminar un disposición de un proyecto no es una proposición sustitutiva.**

Alega la demandante, que la proposición hecha por el Representante Gustavo Petro, en sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes, sustitutiva en tanto pretendía suprimir el inciso segundo del artículo 26, no solamente no fue votada antes que el artículo propuesto por lo ponentes, sino que no fue votada, cuando para la Mesa Directiva es claro que las proposiciones sustitutivas deben someterse a votación antes que las demás proposiciones y que el propio texto que se sustituye. Bien puede decirse que este proceder es una elusión del debate o de la votación de una temática que se ha traído a consideración de una cámara, por lo que omitir el cumplimiento del artículo 114-2 de la Ley 5ª de 1992 implica al mismo tiempo una violación de la Constitución.

Revisado el trámite que surtió el Acto Legislativo 01 de 2003, en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la primera vuelta, Actas 32 y 33 publicadas en las Gacetas 59 y 76 de 2003, encuentra la Corte, que el 9 de diciembre de 2002, cuando se sometió a discusión el artículo 26 respectivo, y fue leído para el efecto por el Subsecretario General, se indicó por éste que sobre dicho artículo había dos proposiciones, una que leída, dice "Elimínese el segundo inciso del artículo 26. Firma el honorable Representante Gustavo Petro.". Luego de varias intervenciones, el Representante Petro interviene y culmina diciendo "...así que he pedido que se quite el voto preferente por esa razón y de no ser así pues, indudablemente voto contra el artículo porque esa ya, esto ya no sería la reforma política que aspiramos tener."

La discusión de dicho artículo continuó en la sesión del 11 de diciembre de 2002, fecha en la, después de varias intervenciones nuevamente el Representante Petro toma la palabra y dice "Gracias Presidente, para quienes ayer no estuvieron yo presenté una proposición que pide quitar el inciso segundo que es la del voto preferente..."; luego de otras varias intervenciones, cuando el Presidente dispone el cierre de la discusión del artículo 26 e indica que procederá la votación, nuevamente interviene el Representante Petro para solicitar "Presidente, la proposición mía, me gustaría que se votara.".Y, luego de la intervención del Representante Reginaldo Montes, en la que indica que "...traemos una secuencia en la votación y la sustitutiva es la proposición de los ponentes, en el supuesto caso doctor Petro que sea negada esa proposición inmediatamente será sometida su proposición...", interviene nuevamente el Representante Petro para decir "...en cambio la mía que pide suprimir el inciso segundo que viene aprobada así en comisiones es verdaderamente sustitutiva; entonces de acuerdo al Reglamento y para no colocarle vicios de forma tal temprano a esta reforma, le pediría Presidente que se vote la verdadera sustitutiva que es pedir que se quite el segundo párrafo de voto preferente...".

Luego de que el Representante Montes insiste en que la proposición de los ponentes si es sustitutiva, se somete a votación la proposición presentada por los señores ponentes del Acto Legislativo. Resultado de la votación, 85 por el SI, 45 por el NO. Y se indica por la Presidencia "Ha sido aprobado señor Secretario.". Se pasa posteriormente al siguiente artículo del proyecto.

En relación con las proposiciones, consagra el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, que las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: principal, sustitutiva, suspensiva, modificativa y especial. (se transcriben a continuación solo las que interesan para el caso)

- 1. 1. Proposición principal.** Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.
- 2. 2. Proposición sustitutiva.** Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

Respecto al debate en Plenarias, dispone el artículo 178 del Reglamento del Congreso, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 160 inc. 2 de la Constitución que cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. Además, que las enmiendas que se presenten estarán sometidas a las condiciones indicadas para el primer debate, en los artículos 160 y siguientes, con las excepciones de los artículos 179 y 181.

Por su parte, el artículo 160 del Reglamento, sobre la **presentación de enmiendas** dispone que, todo Congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso. Para ello se observarán las condiciones siguientes, además de las que establece este Reglamento: 1. El autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la Comisión Constitucional respectiva, así no haga parte integrante de ella. 2. El plazo para su presentación es hasta el cierre de la discusión, y se hará mediante escrito dirigido a la Presidencia de la Comisión. 3. Las enmiendas podrán ser a la totalidad del proyecto o a su articulado. Y, las enmiendas al articulado, según el artículo 162 del mismo Reglamento, podrán ser de supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones del proyecto.

Se observa entonces, que el Representante Petro presentó en la Plenaria de la Cámara de Representantes, primera vuelta, en oportunidad y debida forma, una enmienda a una disposición del proyecto de acto legislativo en curso, consistente en la supresión o eliminación del inciso segundo del artículo 26 del pliego de modificaciones al proyecto de acto legislativo aprobado en la Comisión Primera de la misma Cámara, sobre la cual también hubo discusión en el sentido de si constituía una proposición sustitutiva o nó.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 114 del Reglamento del Congreso, una proposición sustitutiva es aquella que tiende a reemplazar a la proposición principal. Es decir, que de acuerdo con dicha norma, en la proposición sustitutiva debe existir un contenido normativo que reemplazaría, en caso de ser aprobada, el de la propuesta principal.

Siendo ello así, la propuesta de eliminar una disposición de un proyecto, en este caso de eliminar el inc- 2 del artículo 26 del proyecto de acto legislativo en trámite, no es una proposición sustitutiva, y por lo tanto no debía ser sometida a votación antes que la principal.

En estas condiciones, cuando se voto el texto del artículo 26 propuesto en el pliego de modificaciones presentado por los ponentes, quienes eran partidarios de la eliminación del inciso segundo, expresaron en ese momento su voluntad de que ese texto no formara parte del articulado del proyecto, tal como aparece en el resultado de la votación que fue el siguiente: 85 votos por el SI, 45 votos por el NO.

Por lo tanto, en este punto el cargo tampoco prospera.

## **VII. DECISIÓN.**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### **RESUELVE:**

Declarar **EXEQUIBLES** los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 "Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones", por los cargos analizados.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

**JAIME ARAUJO RENTERIA**

**Presidente**

**CON ACLARACION DE VOTO**

**ALFREDO BELTRAN SIERRA**

**Magistrado**

**MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA**

**Magistrado**

**CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO**

**JAIME CORDOBA TRIVIÑO**  
**Magistrado**  
**CON SALVAMENTO DE VOTO**

**RODRIGO ESCOBAR GIL**  
**Magistrado**

**MARCO GERARDO MONROY CABRA**  
**Magistrado**

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**  
**Magistrado**

**ALVARO TAFUR GALVIS**  
**Magistrado**

**CLARA INES VARGAS HERNANDEZ**  
**Magistrada**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO**  
**Secretaria General**