

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

**INFORME DE COMISIÓN ACCIDENTAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES**

Honorable Representante
JAIME ARMANDO YEPES MARTÍNEZ
Primer Vicepresidente
Cámara de Representantes
Ciudad

Honorable Representante
MARÍA EUGENIA TRIANA VARGAS
Segunda Vicepresidenta
Cámara de Representantes
Ciudad

Ref.: Informe de Comisión Accidental designada para conceptuar sobre la apelación del Proyecto de Ley 220/17 Cámara – 01/16 Senado “*Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer.*”

Señores Vicepresidentes:

En cumplimiento del honroso encargo que nos impartió la Mesa Directiva de la Plenaria de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe positivo en relación con la apelación de la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes sobre el Proyecto de Ley 220/17 Cámara – 01/16 Senado **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONVOCA A UN REFERENDO CONSTITUCIONAL Y SE SOMETE A CONSIDERACIÓN DEL PUEBLO UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL POR LA CUAL SE CONSAGRA LA ADOPCIÓN DE MENORES SOLO POR PAREJAS CONFORMADAS ENTRE HOMBRE Y MUJER.”**, en los términos dispuestos por el artículo 66 de la Ley 5 de 1992.

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

El presente informe consta de tres partes:

- I. Consideraciones generales de la iniciativa
- II. Justificación
- III. Proposición

I. Consideraciones generales de la iniciativa

El proyecto de ley objeto de estudio fue presentado el pasado 20 de julio del 2016, por la honorable Senadora Viviane Morales Hoyos y el vocero del Comité de Promotores, doctor Carlos Alonso Lucio López. El Proyecto de Ley surtió su trámite en el Senado de la República, siendo aprobado en primer debate el día 14 de septiembre de 2016, y en segundo debate el día 13 de diciembre de 2016. El 14 de marzo de 2017, por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, fue designado como ponente el Honorable Representante Miguel Ángel Pinto Hernández. El Proyecto de Ley fue archivado el día 10 de mayo de 2017.

La apelación frente a la decisión de archivo tomada por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue anunciada por el vocero del Comité Promotor, Carlos Alonso Lucio, en su intervención del día 10 de mayo. La apelación fue presentada ante la Presidencia de la corporación el día 30 de mayo, por los Honorables Representantes Álvaro Hernán Prada, María Fernanda Cabal, Santiago Valencia, Edward Rodríguez, Luis Horacio Gallón y el Senador de la República Juan Manuel Corzo Román. Igualmente, los movimientos y organizaciones de la sociedad civil Laicos por Colombia, Veritas Splendor, Red Familia Colombia-Fundación Católica INHAM, entre otros, presentan un escrito de fecha mayo 30 de 2017, coadyuvando la apelación del proyecto de ley. En el mismo sentido, el vocero del Comité de Promotores coadyuvó la apelación mediante oficio de fecha mayo 30 de 2017. Por designación de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, los suscritos fuimos designados miembros de la Comisión Accidental mediante resolución de Mesa Directiva MD-1130 de 30 de mayo de 2017.

La iniciativa fue objeto de dos Audiencias Públicas, desarrolladas el 24 y 31 de agosto de 2016 en la Comisión Primera del Senado de la República, y el 24 de abril de 2017 en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

II. Justificación

La Comisión Accidental considera que la Plenaria de la Cámara de Representantes debe acoger la apelación propuesta al Proyecto de Ley bajo estudio por las siguientes razones:

1. Carácter prevalente de la Plenaria de la Corporación frente a la Comisión Constitucional Permanente

Como lo ha desarrollado ampliamente la jurisprudencia constitucional, las Comisiones Constitucionales Permanentes obedecen a una finalidad específica, a decir, la distribución del trabajo. Esto en razón a la necesidad de la especialización del trabajo legislativo y la distribución racional de acuerdo a las distintas competencias de cada una de las Comisiones. Como órganos de trabajo cumplen con un objetivo de eficiencia, más no suplen la decisión de la Plenaria, que es la legítima representante de la voluntad de la corporación.

En consecuencia, el carácter prevalente de la Plenaria cobra vital importancia frente a la garantía de los derechos tanto de los parlamentarios como de los autores de la iniciativa. En primer lugar, la Plenaria es el espacio natural para que los miembros de la corporación que no hacen parte de la Comisión Constitucional Permanente respectiva puedan plantear sus comentarios y hacerse partícipes de la decisión que como cuerpo legislativo se adopta frente a un determinado proyecto de ley, permitiendo a la totalidad de los parlamentarios la oportunidad de manifestarse a favor o en contra de la iniciativa. Por otro lado, permitir que la Plenaria de la corporación conozca de los proyectos negados en la Comisión protege los derechos de los autores de la iniciativa a ser escuchados en una instancia superior a la Comisión, y así plantear, como en el caso de la apelación, la inconformidad con las decisiones tomadas por la Comisión Constitucional respectiva.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido que:

*“Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al **Congreso como cuerpo colectivo**, resulta apenas obvio que **los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión**. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.*

[...]

Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara

Así las cosas, el examen por parte de la Plenaria de la Cámara o del Senado de la negativa de la Comisión de dar curso a un proyecto de ley o de su decisión de archivarlo definitivamente, en virtud del recurso de apelación que se consagra en la norma demandada, permite de un lado que el mayor número de miembros de cada Cámara legislativa pueda manifestar claramente no sólo su voluntad positiva de convertir en ley un proyecto, sino también la negativa de darle trámite. Y de otro, garantiza al autor de la iniciativa su derecho de participación en el ejercicio del poder político al permitirle no sólo presentar proyectos de ley sino también acudir a otra instancia superior para exponer las razones por las cuales no comparte la decisión adoptada en la Comisión, y así asegurar que su proyecto no sea desestimado o desechado con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia." Sentencia C-385 de 19 de agosto de 1997. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Los anteriores argumentos adquieren especial importancia al ser el proyecto bajo estudio una iniciativa de origen popular, que pretende convocar al pueblo a un mecanismo de participación ciudadana para decidir un asunto que, como es de público conocimiento, ha despertado notoriamente la sensibilidad pública y social frente al derecho que tiene el soberano de decidir el destino de los niños, niñas y adolescentes que no tienen familia y que se encuentran bajo cuidado del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En el presente caso, garantizar a los honorables Representantes a la Cámara que no hacen parte de la Comisión Primera Constitucional Permanente el derecho de participar en la decisión de una iniciativa de tan alta importancia es vital para el ejercicio de la democracia al interior del parlamento, más aún cuando es un asunto que cruza inescindiblemente por la tradición y la cultura de nuestras regiones. Cada Representante a la Cámara debe contar con la posibilidad de hacerse partícipe del debate y votar a favor o en contra del Proyecto de Ley, pero enriqueciendo en todo caso un debate que requiere la manifestación del pleno de la corporación.

Así mismo, es responsabilidad de la Plenaria de la corporación garantizar a los autores de la iniciativa, que en este caso suman dos millones trescientos mil colombianos, que el Proyecto de Ley de su autoría no será desechado *con argumentos que pretendan desconocer su real importancia, necesidad o conveniencia*. Sólo la Plenaria de la Cámara de Representantes, como instancia máxima, será quien decida sobre la viabilidad o no de la iniciativa.

Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara

Esta postura coincide con la que fue planteada en el debate en la Comisión Primera de la Cámara por el Representante Alejandro Chacón, quien expuso ante dicha célula congresional la necesidad de dar el voto positivo a la iniciativa, de forma tal que la Cámara de Representantes pudiera asumir en su conjunto la responsabilidad política que de ella demandaba el país frente a la decisión de estos temas, en especial cuando se trataba de una iniciativa popular respaldada por dos millones trescientos mil ciudadanos.

Respecto de los argumentos planteados en el sentido de que los congresistas especializados de cada Comisión no son inferiores a la Plenaria, sino que son un filtro democrático autónomo para el estudio de los proyectos de ley, es necesario resaltar que si bien los congresistas que pertenecen a cada Comisión no son inferiores, tampoco son superiores a los Congresistas que no hacen parte de la misma, razón por la cual ni son autónomos de la corporación ni son un filtro, sino un grupo de trabajo que adelanta el estudio de los proyectos de ley en primer debate, atendiendo a los principios de especialización del trabajo legislativo y la distribución racional de acuerdo a las distintas competencias de cada una de las Comisiones.

2. Sobre la necesidad de debate de la proposición presentada por el ponente de la iniciativa, Representante Miguel Ángel Pinto.

Es menester resaltar la discusión surgida en torno a la propuesta realizada el Representante Miguel Ángel Pinto, ponente de la iniciativa en la Comisión Primera de la Cámara, frente a la posibilidad de modificar la pregunta planteada en el proyecto de ley y que sería sometida a consideración de los ciudadanos en el eventual caso de celebrarse el referendo.

Sobre el particular, al finalizar la discusión de la iniciativa afirmó el ponente que tras observar la disputa adelantada en la Comisión Primera, concluyó que el punto álgido del debate giraba en torno a la omisión de las familias uniparentales de la posibilidad de adoptar menores de edad. Al respecto, el ponente (Partido Liberal) señaló como los Representantes Elbert Díaz (Partido de la U), José Edilberto Caicedo (Partido de la U), Santiago Valencia (Centro Democrático), Edward Rodríguez (Centro Democrático), Carlos Abraham Jiménez (Cambio Radical), Jorge Enrique Rozo (Cambio Radical), Humphrey Roa (Partido Conservador), Juan Carlos García (Partido Conservador), Pedrito Pereira (Partido Conservador) y Oscar Bravo (Partido Conservador) coincidían en el rechazo a la omisión de las personas solteras de los procesos de adopción.

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

En consecuencia, y atendiendo a las posiciones de los Representantes de casi todas las bancadas con asiento en dicha célula congresional, el Representante Miguel Ángel Pinto, como consta en el Acta de la sesión del miércoles 10 de mayo, presentó una proposición con el fin de cambiar la redacción de la pregunta que sería sometida a consideración de los ciudadanos, con el fin de precisar que los solteros podrían ser incluidos en el proceso de adopción de menores de edad que no tengan familia. Presentada la proposición, y concluida la sustentación de la misma por el ponente, en medio del fragor de la discusión y tras 10 horas de debate, el señor Presidente de la Comisión Primera, Representante Telésforo Pedraza, omitió someter a votación la proposición con que terminaba el informe de la ponencia, estimando que no cabía la posibilidad de cambiar la pregunta, al ser esta una iniciativa popular. Al respecto afirmó el Representante Pedraza que *“el referendo tiene más de 2 millones de firmas y no podemos nosotros, en esa materia, porque ese es el referendo que ha sido radicado y al cual usted ha presentado la correspondiente proposición que ha sido sustentada. En consecuencia, honorable Representante, yo debo poner es en a consideración de la Comisión la proposición con la que termina el informe de la ponencia que usted se permitió presentar a consideración de la Comisión”*. Así fue sometida a votación la proposición con la que terminaba el informe de la ponencia, y que fue negada con un resultado de 20 votos por el no, y 12 votos por el sí, dando así por concluido el debate con el archivo del proyecto.

La situación presentada en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes comprende dos dificultades que tienen como consecuencia el desconocimiento del principio democrático, de la necesidad de debate de los proyectos de ley puestos en consideración del poder legislativo, y finalmente, la posibilidad de la célula congresional de efectuar cambios en la pregunta que habría de ser sometida a consideración de los ciudadanos, en desarrollo de la jurisprudencia constitucional sobre el particular.

No obstante, de dar trámite a la apelación, la Plenaria de la corporación puede subsanar dicha omisión, y garantizar el adecuado debate que debe tener el proyecto de ley, así como las proposiciones presentadas sobre el articulado.

Sobre el principio democrático y la necesidad de debate

La necesidad de debate como requisito de los proyectos de ley para convertirse en ley de la República se encuentra consagrado en el artículo 157 superior, que indica que ningún proyecto de ley será ley sin surtir cuatro debates en ambas Cámaras Legislativas. Este principio, desarrollo del principio democrático consagrado en el Preámbulo y en los

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

artículos 1 y 2 de la Carta Política, adquiere central relevancia en el presente caso, al tratarse el proyecto de ley sometido a consideración de la Comisión Primera de la Cámara una iniciativa ciudadana suscrita por más de dos millones de personas.

En el mismo sentido, el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, sostiene que “El sometimiento a **discusión de cualquier proposición** o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. **El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.**”

Sobre el alcance de dicho principio, la Corte Constitucional ha reiterado a lo largo de una línea jurisprudencial sostenida por más de 17 años, que la necesidad de debate es **la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir la calidad o la intensidad de la deliberación, porque una exigencia de debate en donde se valore la profundidad o la suficiencia más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley. Es decir, que se iría en contra del artículo 157 de la C.P. si se elude o se prescinde del cumplimiento de alguno de los requisitos constitucionales y legales para que los representantes e intervinientes en el proceso de elaboración de ley emitan sus opiniones o diserten sobre la conveniencia o inconveniencia de las propuestas legislativas.**¹

En el mismo sentido, sostuvo la Corte Constitucional:

*La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes. También por esto, **la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.***²

¹ Sentencia C-252 de 28 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez.

² Sentencia C-168 de 7 de marzo de 2012. Magistrado Ponente Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

Inclusive, y en relación con el caso concreto que nos ocupa, sostiene la Corte Constitucional la importancia de dar debate a las proposiciones presentadas, al sostener que la única posibilidad en la que no debatir una proposición que ha sido debidamente presentada no constituye un vicio de procedimiento es cuando quien la presenta no ha puesto suficiente diligencia para someterla a consideración, como no es el caso bajo estudio:

*“La Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexecutable de una norma, **cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma.** Por consiguiente, la Corte ha considerado que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática.”³*

En consecuencia, la actitud adoptada por el señor Presidente de la célula congresional constituye una vulneración del principio de la necesidad de debate, al haberse abrogado la posibilidad de medir la intensidad del debate y la posibilidad de las mayorías de decidir la viabilidad de un cambio en la pregunta propuesta en el proyecto de ley. Aunado a lo anterior, no dar debate a una proposición debidamente sustentada, y más aún, presentada por el ponente con extremada diligencia y con el apoyo de la mayoría de las bancadas presentes en la Comisión Primera, constituye un claro desconocimiento del principio democrático, consagrado en la Carta Política y en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso. El ordenamiento jurídico no ahorra esfuerzos en garantizar el derecho de los congresistas de hacerse partícipes del debate de los proyectos de ley.

En el mismo sentido, es necesario aclarar que la apelación consagrada en la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992 de los proyectos de ley no es asimilable con la apelación judicial, toda vez que está consagrada como un derecho para todos los congresistas y el vocero del Comité Promotor sin exigir de ellos una argumentación adicional que aporte elementos nuevos, o que sustente el reconsiderar el proyecto de ley. Así se estipula la apelación nuestro ordenamiento jurídico:

³ Sentencia C-786 de 2012. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA

ARTÍCULO 159. *El proyecto de ley que hubiere sido negado en primer debate podrá ser considerado por la respectiva cámara a solicitud de su autor, de un miembro de ella, del Gobierno o del vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular.*

LEY 5 DE 1992

ARTICULO 166. *Apelación de un proyecto negado. Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar de la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara. La Plenaria, previo informe de una Comisión Accidental, decidirá si acoge o rechaza la apelación. En el primer evento la Presidencia remitirá el proyecto a otra Comisión Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo.*

Como se colige del texto legal, la apelación puede presentarse, inclusive, sin más argumentación que la simple solicitud de la misma. No obstante, en gracia de discusión, si se equipararan ambas figuras, sin duda el no haber debatido la proposición constituiría un hecho nuevo que merece la atención de la Plenaria.

3. Respecto de la posibilidad de cambiar la pregunta sometida a consideración de los ciudadanos en el trámite legislativo

El Presidente de la Comisión realizó, en el mismo sentido, una errónea interpretación de la jurisprudencia constitucional frente al cambio que puede existir en la pregunta que será sometida a consideración de los ciudadanos en un mecanismo de participación ciudadana, como en este caso, el referendo. Al respecto ha afirmado la Alta Corporación que el Congreso de la República no es un convidado de piedra, sino un actor principal en la configuración de la voluntad mayoritaria construida a través de los mecanismos de participación ciudadana, con la posibilidad de introducir modificaciones siempre y cuando no sea un texto sustancialmente distinto o contrario al contenido en el proyecto de reforma constitucional presentado por iniciativa ciudadana. Al respecto afirma la Corte Constitucional que:

“Si bien el artículo 154 de la Carta, que regula lo relativo a la iniciativa legislativa, establece expresamente que en el caso de los proyectos de iniciativa gubernamental las cámaras pueden introducir modificaciones, no existe una autorización similar frente a los proyectos de iniciativa ciudadana. No obstante lo anterior, y dado que el diseño constitucional de la

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

figura del referendo supone la participación de todas las ramas del poder público y de la ciudadanía, no resulta acorde con tal diseño que se restrinja la participación del Congreso a la de un convidado de piedra que se limite a votar el proyecto de ley de referendo. Y es que es natural que toda iniciativa de reforma constitucional o legislativa presentada ante el Congreso, incluso si proviene de una iniciativa ciudadana, tenga que ser sometida a discusión, a controversia o, como lo expresan literalmente varias disposiciones constitucionales, a “debate” (CP Arts. 157, 159 y 160), el cual supone la posibilidad de modificar lo planteado por los ciudadanos.

*Por consiguiente, el hecho de que la Carta haya otorgado a los ciudadanos un poder de iniciativa legislativa para que el proyecto presentado pueda ser debatido por el Congreso, ello **no implica que las cámaras no puedan modificar el proyecto presentado**, tal como se desprende de la cláusula general de competencia radicada en el Congreso (CP Art. 150), puesto que ella implica que las Cámaras tienen la libertad de regular cualquier tema, salvo que la Constitución misma le impida abordar esa materia específica. Por ende, como la Carta no prohíbe al Congreso modificar el proyecto de referendo presentado por los ciudadanos, debe entenderse que las cámaras tienen competencia para introducir esos cambios.”*

En este sentido, la decisión tomada supone una decisión arbitraria que desconoce la posibilidad de los congresistas de hacerse parte del referendo, como mecanismo de participación ciudadana que involucra, además del pueblo, a todas las ramas del poder público. Mientras en la Comisión Primera del Senado de la República el Senador Hernán Andrade presentó una proposición que fue aprobada con 10 votos a favor y dos en contra, en la cual se modificó el texto del párrafo que sería sometido a consideración popular en caso de ser aprobado el referendo, enfatizando que el objetivo de la iniciativa ciudadana era regular la protección de los menores que se encontraban sin familia, en el debate en la Comisión Primera se cercenó la posibilidad de siquiera evaluar la posibilidad de discutir un cambio en la pregunta.

Atendiendo a que la preocupación central de los Representantes a la Cámara con asiento en la Comisión Primera giraba en torno a la omisión de los solteros de la posibilidad de aspirar al proceso de adopción, el cambio de la pregunta habría podido viabilizar el tránsito de la iniciativa por la Cámara de Representantes, respetando el espíritu de lo firmado por los ciudadanos, así como el interés superior de los niños, niñas y adolescentes sin familia a tener una.

Así las cosas, esta Comisión Accidental considera conveniente plantear la siguiente redacción de la pregunta que será sometida a consideración de los ciudadanos, de decidir

Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara

la Plenaria dar vía libre a la apelación, y si así lo estiman adecuado los honorables Representantes de la Comisión Constitucional Permanente a la que corresponda dar primer debate a la iniciativa. La redacción propuesta mantiene la preferencia en materia de adopción de menores que no tienen familia en cabeza de una pareja conformada por hombre y mujer, sin descartar que en caso de no existir solicitudes por parte de estas parejas, las mismas puedan ser presentadas por personas solteras:

Artículo 1°. El artículo 44 de la Constitución Política tendrá un párrafo adicional que quedará así:

“Párrafo. La adopción como medida de protección de los niños, niñas y adolescentes que no tienen familia busca garantizarles el derecho a tener una constituida por una pareja heterosexual en los términos explícitos del artículo 42 de esta Constitución, es decir, por un hombre y una mujer unidos entre sí en matrimonio o unión marital de hecho, con el cumplimiento de los demás requisitos establecidos en la ley.

En el caso de no existir solicitudes de adopción por parte de las parejas mencionadas en el inciso anterior, las solicitudes podrán ser presentadas por personas solteras.

Aprueba usted el anterior párrafo:

Sí: ()

No: ()”

4. Respeto de la jurisprudencia reciente en materia de debate y de modificaciones por parte del Poder Legislativo:

Finalmente, es importante traer a colación el argumento esgrimido por la Corte Constitucional en materia de debate respecto de la demanda resuelta contra los literales h) y j) del artículo 1o del Acto Legislativo 01 de 2016, en el que la Corte resaltó la importancia que adquiere en nuestro sistema democrático la posibilidad real del Congreso de la República de debatir, e incluso modificar, los proyectos de ley y de Acto Legislativo que se presentan en materia de paz. Si el Congreso cuenta con las facultades para modificar los proyectos relacionados con la implementación del Acuerdo Final, con más razón habría de poder introducirlos en el presente proyecto de ley. Sostiene la Corte:

“En la medida en que tales disposiciones contenían limitaciones desproporcionadas a la capacidad deliberativa y decisoria del Congreso de la República en materias que pueden conducir a reformas estructurales del ordenamiento jurídico, sea en el nivel legal, o, incluso, en el constitucional, las mismas resultaban incompatibles con el principio democrático y de separación de poderes, y por consiguiente, sustituían parcialmente la Constitución.”

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

Comunicado 28 del 17 de mayo de 2017. Sentencia C-332 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

5. Respecto de la responsabilidad que pudiera derivarse de la votación de la presente apelación.

Sumado a lo anterior, es necesario responder a los argumentos que pretenden generar suspicacia y temor acerca de la votación de la apelación en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Al respecto, el planteamiento según el cual pudiera configurarse algún tipo de responsabilidad derivada de la votación de la apelación del Proyecto de Ley de la referencia carece de todo tipo de validez, como consecuencia de la consagración constitucional que en artículo 185 fue estipulada como norma por el Constituyente de 1991. Al respecto sostiene la Carta Política:

ARTICULO 185. *Los congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo.*

Sobre el particular, la amplia jurisprudencia constitucional decantada con relación al tema ha concluido que la inviolabilidad parlamentaria es garantía de la independencia general de la Rama Legislativa del Poder Público sin distinción alguna de las funciones que sean ejercidas por parte de los miembros del Congreso, como se colige sin duda del texto superior. Al respecto, la Corte Constitucional sostiene:

*La finalidad de la inviolabilidad de los congresistas explica naturalmente sus características y alcances. En cuanto a sus rasgos esenciales, en primer término, la doctrina constitucional y la práctica jurisprudencial coinciden en señalar que **esta prerrogativa es primariamente una garantía institucional en favor del Congreso y de la democracia**, en vez de ser un privilegio personal del senador o del representante como tal. De otro lado, la inviolabilidad es perpetua, esto es, el parlamentario o congresista escapa a cualquier persecución judicial por sus votos y opiniones, incluso después de que ha cesado en sus funciones. En tercer término, **la inviolabilidad genera una irresponsabilidad jurídica general**. La doctrina y la jurisprudencia, tanto nacional como comparada, coinciden también en señalar los alcances o, si se quiere, el ámbito material, en donde opera esta institución, ya que es claro que ésta es (i) específica o exclusiva, pero al mismo tiempo es (ii) absoluta. La inviolabilidad es específica por cuanto la Constitución actual, como la anterior, precisan que esta garantía institucional cubre exclusivamente los votos y opiniones*

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

emitidos en ejercicio del cargo. También es absoluta, ya que sin excepción todos los votos y opiniones emitidos en el proceso de formación de la voluntad colectiva del Congreso quedan excluidos de responsabilidad jurídica.

[...]

Existen dos razones poderosas que justifican el carácter absoluto de la inviolabilidad de los congresistas. De un lado, el tenor literal del artículo 185, que no establece ninguna distinción en cuanto a las funciones de los congresistas, y que corresponde a la voluntad histórica de la Asamblea Constituyente; y, de otro lado, la finalidad misma de la inviolabilidad, la cual busca proteger la independencia general del Congreso, por lo cual ***es natural que esta prerrogativa se proyecte a todas las funciones desarrolladas por los miembros de las cámaras, sin que sea posible establecer diferencias entre ellas.*** (Negritas fuera del texto) Sentencia SU047 de 29 de enero de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero.

En segundo lugar, frente a la tesis que plantea que es necesario acudir a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para absolver las dudas que existen sobre el particular, cabe recordar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de Administración de Justicia, únicamente el Gobierno Nacional tiene la posibilidad de plantear consultas ante dicha corporación judicial:

ARTICULO 38. DE LA SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. La Sala de Consulta y Servicio Civil tendrá las siguientes atribuciones:

1. Absolver las consultas jurídicas generales o particulares, que le formule el Gobierno Nacional.

[...]

Así las cosas, queda demostrado el carácter dilatorio de las actuaciones de quienes pretenden por esta vía frenar la discusión de un asunto de tan alta importancia para la Cámara de Representantes y la ciudadanía en general, razón por la cual debería desestimarse cualquier acción que de mala fe procure afectar la configuración de la voluntad democrática de la Corporación.

III. Proposición

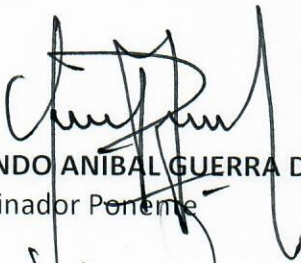
Estas razones expuestas sustentan así la necesidad de dar vía libre a la apelación que deberá surtirse ante la Plenaria de la Corporación, toda vez que será la voluntad mayoritaria de la

*Orlando Guerra de la Rosa
Representante a la Cámara*

honorable Cámara de Representantes la que logre subsanar la vulneración del principio democrático y de la soberanía popular de que fue objeto el proyecto de ley bajo estudio en la Comisión Primera de la Cámara.

En consecuencia, los miembros de la Comisión Accidental proponemos a la Plenaria de la Cámara de Representantes **CONCEDER** la apelación del Proyecto de Ley 220/17 Cámara – 01/16 Senado “*Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional por la cual se consagra la adopción de menores solo por parejas conformadas entre hombre y mujer*”, y en consecuencia, adoptar las decisiones necesarias para que el proyecto continúe su trámite en la corporación.

De los Honorables Representantes,



ORLANDO ANIBAL GUERRA DE LA ROSA
Coordinador Ponente



EULER ALDEMAR MARTÍNEZ RODRÍGUEZ
Ponente



MARCOS DÍAZ BARRERA
Ponente

SARA ELENA PIEDRAHITA LYONS
Ponente