

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Carácter rogado de los cargos

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Valor jurídico y fuerza vinculante/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Predicable de fallos de exequibilidad o inexequibilidad/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Vincula a todas las autoridades/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Limita la libertad de configuración normativa del Legislador

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Categorías conceptuales que delimitan alcance

La cosa juzgada constitucional puede revestir diferentes categorías que permiten matizar el grado de rigidez con la que opera la inmutabilidad de la sentencia. Así, ha distinguido la cosa juzgada formal de la material, para indicar que la primera se refiere a situaciones en las que un ciudadano demanda el mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior por parte de esta Corporación, mientras que la segunda se refiere a aquéllos eventos en los que a pesar de que una ley no es formalmente igual a otra que ha sido estudiada por la Corte su contenido normativo resulta idéntico a aquella. Así pues, el fenómeno de la cosa juzgada constitucional no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico. De igual manera, esta Corporación diferenció el carácter absoluto y relativo de la cosa juzgada. El primero, que es la regla general, supone la confrontación de la norma acusada con toda la Constitución. Por su parte, la cosa juzgada relativa implica un control de constitucionalidad parcial de la norma acusada en tanto que únicamente fue confrontada con algunas disposiciones superiores. Este tipo de pronunciamientos se presentan cuando la decisión hubiere sido únicamente respecto de vicios de forma o, como ha sido interpretado por la jurisprudencia, cuando se pretende evitar el control oficioso de la ley. En esta última situación, queda abierta la posibilidad de plantear una nueva controversia,

obviamente por razones o cargos distintos a los analizados en la sentencia precedente.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Absoluta por regla general/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Excepciones a la regla general/COSA JUZGADA RELATIVA-Posibilidad de nuevo pronunciamiento por cargo distinto/NORMA ACUSADA-Nuevo pronunciamiento por existir cosa juzgada relativa

La ausencia de limitación expresa de la cosa juzgada constitucional implica en todos los casos el efecto absoluto de la misma, que impediría un nuevo pronunciamiento por vicios de fondo o de forma, siendo ésta la regla general. No obstante, esa regla general tiene dos excepciones: la primera, cuando se está en presencia de la cosa juzgada relativa implícita, esto es la que se infiere clara e inequívocamente del análisis constitucional hecho en la parte motiva del respectivo fallo. Así, aunque la Corte no lo diga expresamente, si del texto completo de la sentencia precedente se deduce que únicamente se analizaron cargos de inconstitucionalidad puntuales y precisos, puede iniciarse un nuevo estudio de constitucionalidad cuando se formulen reparos distintos a los evaluados; y la segunda, cuando la categoría del vicio analizado en precedencia es distinto al que se somete a nueva consideración. Así pues, para efectos del control de constitucionalidad y de la cosa juzgada, existe una clara diferencia entre los vicios de fondo y forma, pues no sólo tienen distinto trato jurídico para evaluar la oportunidad en que se analizan (mientras que los primeros pueden alegarse en cualquier tiempo siempre que la norma esté produciendo efectos jurídicos los segundos caducan en un año), sino también le imponen a la Corte importantes límites a su competencia. Así, en aquellos casos en los que una nueva demanda de inconstitucionalidad se presenta contra una norma que ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, es indispensable analizar si operó la cosa juzgada relativa, ya sea porque la sentencia anterior la limitó expresa o implícitamente, o porque el estudio versó únicamente por vicios distintos a los que en esa última oportunidad se formulan. De ahí que si la sentencia de la Corte declaró la exequibilidad de una norma únicamente por vicios de forma, una nueva demanda puede plantear vicios de fondo que deben ser resueltos por esta Corporación. Y, viceversa, si en una sentencia esta Corte ha declarado la exequibilidad de una norma únicamente por vicios de fondo, una nueva demanda puede plantear vicios de forma que, presentados oportunamente, deben ser estudiados por este Tribunal.

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Inexistencia por cargo distinto

A pesar de que la sentencia C-507 de 2008 no limitó los efectos de la cosa juzgada respecto de los artículos allí estudiados, ésta no cubre los cargos por vicios de procedimiento en relación con la totalidad Ley 1151 de 2007, ni ese pronunciamiento puede entenderse como un aval implícito de la Sala por la regularidad del procedimiento de la ley, el cual, hasta el momento no ha sido objeto de análisis por parte de esta Corporación, por lo que la Corte tiene competencia para pronunciarse en relación con el vicio de procedimiento ahora alegado.

LEYES ORGANICAS Y LEYES ESTATUTARIAS-Constituyen parámetros de constitucionalidad/REGLAMENTO DEL CONGRESO-Parámetro de constitucionalidad/LEYES ORGANICAS Y LEYES ESTATUTARIAS-Desconocimiento no genera ilegalidad sino inconstitucionalidad de ley ordinaria

Esta Corporación ha señalado que por su especial naturaleza y la relevancia normativa que el Constituyente otorgó a las leyes orgánicas y estatutarias, éstas constituyen parámetro de constitucionalidad porque condicionan el ejercicio de la actividad legislativa y, por consiguiente, la validez de las leyes posteriores. Estas leyes no solamente constituyen un límite a la actuación de las autoridades sino también restringen la libertad de configuración legislativa, pues el Legislador ordinario necesariamente debe atenerse a lo establecido en ellas. De este modo, tanto las leyes ordinarias como las normas de inferior jerarquía además de que deben ajustarse a todas las disposiciones constitucionales, deben estar conformes a lo dispuesto en las leyes orgánicas y estatutarias, puesto que al contradecir estas últimas incurren en una violación indirecta de los artículos 151 y 152 de la Constitución, que puede generar su declaratoria de inexecutable. Dicho en otros términos, el desconocimiento de las leyes orgánicas y estatutarias no genera la ilegalidad de la ley ordinaria sino su inconstitucionalidad.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Condición de legitimidad de la discusión parlamentaria y requisito de racionalidad deliberativa y decisoria

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No se vulnera con el reparto previo de copias y la posterior publicación del informe de ponencia para primer debate en las comisiones conjuntas/PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-

Publicación de ponencia como requisito del reglamento del Congreso/REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Vulneración por ley ordinaria constituye vicio de inconstitucionalidad

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Vulneración por ley ordinaria constituye vicio de procedimiento

PROYECTO DE LEY-Formas de publicación de ponencia

PROYECTO DE LEY-Reperto de copias y publicación posterior de ponencia

PROYECTO DE LEY-Autorización de copia de ponencia y distribución previa sin perjuicio de publicación posterior

Si bien la Constitución no exige que la ponencia o el informe de ponencia para primer debate sea publicado antes de darle trámite en la comisión correspondiente, este requisito se impone porque así lo dispone el artículo 156 del Reglamento del Congreso, que constituye parámetro de constitucionalidad, y su incumplimiento configura un vicio de inconstitucionalidad que no puede ser subsanado. Sin embargo, la interpretación del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, muestra que el principio de publicidad de las ponencias se hace efectivo mediante dos vías: la principal, es la publicación del informe de ponencia en la Gaceta del Congreso de manera previa al inicio del debate parlamentario. Y, la vía excepcional, es la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y la consiguiente distribución entre los miembros de la Comisión. En este último caso, es obvio que debe entenderse que la publicación puede hacerse con posterioridad al debate, pues de no ser así, no tendría sentido que el inciso autorizara al reparto de copias de la ponencia.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Requisitos para validez de alternativa excepcional

La validez constitucional de la alternativa excepcional, consistente en la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y la consiguiente distribución entre los miembros de la Comisión, está sometida al cumplimiento de tres requisitos: El primero, que sea autorizado por el Presidente de la Comisión permanente para agilizar el

trámite del proyecto; el segundo, que la distribución de los documentos sea anterior al inicio del debate y, el tercero, que inevitablemente se presente su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso. Debe entenderse que la oportunidad de la publicación oficial del Congreso es un término razonable durante el trámite legislativo del proyecto de ley estudiado. En el presente caso, para la Sala es claro que no se afectó el principio de publicidad de la ponencia para primer debate del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010, por cuanto se hizo uso de la alternativa prevista en el Reglamento del Congreso que, para agilizar el trámite, permite iniciar el debate con la previa distribución del documento, autorizada por el Presidente de la Comisión, con la posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

Referencia: expediente D-7384

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007.

Actor: Edgar Saavedra Rojas

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Humberto Antonio Sierra Porto -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Mauricio González Cuervo, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Nilson Pinilla Pinilla y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Edgar Saavedra Rojas demandó la Ley 1151 de 2007, “Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

Mediante auto del 5 de septiembre de 2008, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, ordenó fijarla en lista por término de 10 días, comunicarla al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación y al Presidente del Congreso e invitó a que participen en este asunto a las Universidades Nacional de Colombia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes. Finalmente, ordenó darle traslado al Procurador General de la Nación para que rinda su concepto de rigor.

1. Norma demandada

En razón a que se impugna la totalidad de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo por vicios de forma, que es de gran extensión, no se transcribirá dicha normativa, pero se remite al Diario Oficial número 46.700 del 25 de julio de 2007, donde aparece publicado el texto oficial e integral de la misma.

2. La demanda

Según criterio del demandante, la normativa acusada viola los artículos 4º y 151 de la Constitución y el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en resumen, por lo siguiente:

El demandante comienza por precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución, la actividad legislativa debe someterse a las reglas establecidas en la ley orgánica del Congreso. Por esta razón, afirmó que, en el trámite de la ley objeto de estudio, el legislador debía cumplir lo preceptuado en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 y al no hacerlo incurrió en un vicio de procedimiento que obliga a declarar la inexecutable de toda la normativa.

A su juicio, pese a que el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, es claro en señalar que el informe de ponencia para primer debate debe ser publicado en la Gaceta del Congreso, la ley demandada no cumplió con el principio de publicidad, pues tal y como se evidencia en las actas números 07 y 08 de 2007 publicadas en las Gacetas números 445 del 11 de septiembre de 2007 (sesión del 21 de marzo) y 520 del 11 de octubre de 2007 (sesión del 22 de marzo) respectivamente, algunos congresistas, incluso ponentes, expresaron su inconformidad por la falta de radicación de la ponencia y por el desconocimiento de la ponencia sobre el articulado del proyecto que se iba a debatir.

De otro lado, el actor dijo que, en respuesta a una petición por él formulada, el Secretario de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes manifestó que el proyecto de ley número 201 de 2007 Cámara, “fue estudiado, discutido y votado en la Sesión Conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas” en los días 28 de febrero; 7, 21 y 22 de marzo de 2007. Y, que la ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta número 85 del 21 de marzo de 2007, lo cual no se ajusta a la realidad y constituye una demostración de las inconsistencias presentadas en el trámite de la ley acusada.

Así, el ciudadano demandante concluye que son notables las contradicciones del legislativo, en cuanto a la publicación de la ponencia para el primer debate del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, pues resulta imposible que el proyecto se hubiera “estudiado, discutido y votado” el mismo día de la publicación de la ponencia, o incluso antes, según la respuesta a la petición que él elevó. Entonces, se cuestiona sobre ¿cuál fue el sentido de las constancias dejadas por algunos congresistas que reclamaban la publicación del proyecto y del informe de ponencia? O si “las constancias de los congresistas no se ajustaban a la realidad de los hechos, porque las Gacetas demuestran lo contrario, o las Gacetas falsearon la realidad”

3. Intervenciones

3.1. Departamento Nacional de Planeación

Dentro de la oportunidad legal prevista, mediante apoderado, el Departamento Nacional de Planeación intervino en el presente asunto para oponerse a los planteamientos formulados en la demanda. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

El interviniente comienza por hacer algunas precisiones sobre la existencia de cosa juzgada respecto del trámite de la ley demandada. Recuerda que, en sentencias C-507 y C-665 de 2008, esta Corporación resolvió declarar la exequibilidad de algunos apartes del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007, sin condicionar los efectos de la sentencia, por lo que “implícitamente” avaló el procedimiento surtido en el Congreso. Por esa razón, concluyó que “no sería posible una decisión en que se desechara una norma que ya fue revisada y sobre la cual impera la cosa juzgada absoluta y no relativa”.

No obstante lo anterior, el interviniente entró a estudiar el cargo formulado en la demanda, para lo cual inició su argumentación con el análisis de la importancia del principio de publicidad y la necesidad de cumplir con las etapas señaladas en la ley para el procedimiento legislativo. Para el efecto, citó apartes de las sentencias C-760 de 2001 y C-951 de 2001, en las que la Corte Constitucional advirtió que la publicación de un proyecto de ley y de los informes de ponencias es una garantía que pretende preservar el principio democrático porque es una condición necesaria para que los congresistas tengan la oportunidad de intervenir en la discusión y aprobación de la ley. De igual manera, citó sentencias en las que esta Corporación se refirió a los mecanismos alternativos de publicidad contemplados en el Reglamento del Congreso (la reproducción por cualquier medio mecánico para distribuir entre los congresistas) donde se destaca como requisito constitucional un mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria.

De otra parte, el interviniente dijo que, en el trámite de la Ley 1151 de 2007, el Congreso cumplió con el requisito de presentación y publicación de la ponencia dentro de los términos legales y reglamentarios. Así, luego de transcribir los artículos 20, 21 y 22 de la Ley 152 de 1994, la cual establece el procedimiento de creación de la Ley del Plan, concluye que son tres las etapas que el gobierno debe cumplir para presentar dicho proyecto ante el Congreso. Estas son, i) la presentación del proyecto en las comisiones económicas de las dos cámaras, ii) la reunión en sesiones conjuntas para su debate y aprobación y, iii) la facultad legislativa para introducir modificaciones (sin alterar el equilibrio financiero). Asegura el interviniente que estos tres requisitos son insubsanables y constituyen garantías sustanciales para proteger “el núcleo esencial o núcleo material del plan”.

De otro lado, el apoderado del Departamento de Planeación dijo que, en este mismo sentido, el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, deja en claro que la publicación de la ponencia constituye un requisito formal de obligatoria observancia para proteger el derecho colectivo e individual de los congresistas a debatir y votar con conocimiento y capacidad crítica las proposiciones presentadas por el gobierno. Recuerda, igualmente, que la publicidad es un principio que no puede analizarse de manera separada, sino que debe entenderse conjuntamente con los principios de celeridad, corrección formal de los procedimientos, reglas de mayorías y minorías, establecidos en el artículo 2º del

Reglamento del Congreso. Sin embargo, recalcó la aplicación de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal porque lo verdaderamente importante es que los congresistas hayan conocido el texto, sin que sea relevante el medio utilizado.

En cuanto a las actas de la Comisión de la Cámara de Representantes, a que hizo referencia el demandante, el interviniente dijo que las inconformidades expresadas por algunos congresistas fueron aclaradas, por lo que no existió el vicio de inconstitucionalidad señalado en la demanda. En efecto, después de transcribir apartes de las intervenciones del Representante a la Cámara Germán Reyes Forero y de los Senadores Camilo Sánchez Ortega, Luis Eduardo Duque García y Gabriel Zapata Correa, concluyó que la lectura completa de las actas números 445 y 520 de 2007 muestra que las dudas sobre la inexistencia de la publicidad del informe de ponencia fueron superadas porque si bien antes de iniciarse el debate no se habían publicado en la Gaceta del Congreso, con la autorización del Presidente de la Comisión, se surtió la impresión y reparto del proyecto y del informe en fotocopias, lo cual les permitió a los congresistas conocer el contenido completo del proyecto de la ley del plan.

En síntesis, a juicio del interviniente, la información suministrada por el actor fue incompleta y parcializada, puesto que en el trámite legislativo que finalizó con la Ley 1151 de 2007 no existieron vicios de forma y se respetó a cabalidad los principios de celeridad y publicidad. Por esa razón, solicitó, como pretensión principal, que se declare la cosa juzgada absoluta y, como pretensión subsidiaria, la declaratoria de la exequibilidad de la normativa acusada.

3.2. Intervención ciudadana

Dentro del término de fijación en lista, la ciudadana Luisa Fernanda Castañeda Quintana, intervino en el presente asunto para coadyuvar la demanda y solicitar la declaratoria de inexequibilidad de la ley acusada. Las razones en que se apoya son, en resumen, las siguientes:

De conformidad con lo prescrito en los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, la iniciación del debate de un proyecto de ley sólo es posible si ha sido publicado el informe respectivo, pues en caso de que no se cumpla ese requisito debe declararse la inconstitucionalidad de toda la normativa impugnada. Ese es el caso de la ley impugnada,

pues de las Gacetas del Congreso y de la respuesta del Secretario de la Comisión de la Cámara de Representantes se deduce que la publicación fue posterior a la iniciación del debate.

Concluye la intervención, aduciendo que la publicación es un rito insustituible cuyo objeto es darle publicidad a la ponencia para el primer debate porque pretende que los Congresistas conozcan previamente el asunto que se va a estudiar, debatir y votar y, de este modo, puedan ser eficaces los principios de publicidad, transparencia y moralidad legislativa.

4. Concepto del Ministerio Público

El señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, intervino dentro de la oportunidad legal prevista, con el fin de solicitar que la Corte declare la exequibilidad de la Ley 1151 de 2007, por los cargos de forma demandados.

El Ministerio Público empezó con precisar el carácter rogado de los vicios de forma en el control de constitucionalidad de la ley, su oportunidad y su límite respecto de la competencia de esta Corporación para pronunciarse únicamente sobre lo acusado, por lo que advirtió que se limitará a estudiar el cargo presentado en la demanda.

De otra parte, el Procurador recordó que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que el principio de publicidad es esencial para la realización de la soberanía popular y para que las discusiones y votaciones en el Congreso reflejen objetividad y transparencia, de ahí que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Constitución, la publicación de los informes de ponencia y de los proyectos de ley es una condición necesaria para que los Congresistas conozcan oportunamente el texto que van a analizar. De igual manera, dijo que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Reglamento del Congreso constituye un parámetro de constitucionalidad cuya sujeción es vinculante y obligatoria, de tal forma que su inobservancia conlleva la inconstitucionalidad de la norma estudiada por vicios de forma.

Ahora bien, en relación con la publicación del informe de ponencia, el Ministerio Público

manifestó que, por agilidad en el trámite, el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 facultó al Presidente de la Comisión a autorizar la reproducción de las ponencias por cualquier medio mecánico con el fin de distribuirlo entre los miembros de la Comisión. Ello se justifica porque, conforme lo explicó la Corte en sentencias C-953 y C-915 de 2001, las reglas señaladas para la aprobación de los proyectos deben ser interpretadas a la luz de valores sustantivos, pues las reglas procesales no constituyen un fin en sí mismas, sino que desarrollan los derechos sustantivos. Por esa razón, en este tema, lo importante es que los congresistas conozcan el cuerpo del proyecto antes de discutirlo con el fin de lograr un debate racional, por lo que el principio de publicidad se cumple: i) con la publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso antes del primer debate o, ii) con la entrega de la reproducción del documento por cualquier medio a los miembros de la Comisión antes del debate y su posterior publicación en la Gaceta del Congreso.

En relación al caso objeto de estudio, el Ministerio Público concluyó que no existe violación del principio de publicidad por tres razones:

i) Después de evaluar el contenido completo del Acta número 07 del 21 de marzo de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso número 445 del 11 de septiembre de ese mismo año, encontró que a pesar de que al comienzo algunos congresistas dijeron que no conocían la ponencia, antes de dar inicio al debate, la Presidencia y la Secretaría de la Comisión, informaron que, en virtud de la decisión del Presidente de autorizar la reproducción del texto, éste fue entregado en los despachos de los congresistas en las horas de la mañana de ese mismo día. De todas maneras, recalcó que, en dicha acta, consta que la reunión del 21 de marzo no tenía como objetivo discutir la ponencia, sino escuchar las observaciones que del texto del proyecto de ley tenían el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora del Departamento Nacional de Planeación.

ii) Tal y como aparece en el Acta 08 del 22 de marzo de 2007, aunque existieron problemas con el reparto de la Gaceta 85 del 21 de marzo de 2007, en esa fecha, el informe de ponencia ya estaba publicado. Por esta razón, el Procurador considera viable que la ponencia se hubiese publicado en el transcurso de la sesión, por lo que “si bien en la sesión del 22 de marzo no fue posible la entrega de la Gaceta en la que se publicó la ponencia, los congresistas sí tuvieron acceso a esta última porque desde la sesión anterior se les había entregado su reproducción”.

iii) De acuerdo con las actas referidas por el demandante, el Procurador concluyó que no sólo se atendió el procedimiento excepcional permitido por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, sino que además se cumplió, igualmente, con el deber de publicar posteriormente el informe de ponencia en la Gaceta del Congreso. Luego, a su juicio, el principio de publicidad fue respetado en la forma en que lo autoriza el Reglamento del Congreso.

Finalmente, la Vista Fiscal recalcó que, en este caso, la publicidad del proyecto de ley del plan fue garantizada no sólo respecto de los congresistas, sino también en relación con la comunidad en general, por cuanto cualquier persona pudo acceder a las reproducciones de las ponencias aunque aún no se hubiesen publicado en la Gaceta del Congreso.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia de la Corte.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la Ley 1151 de 2007, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una ley de la República.

Planteamiento del caso y del problema jurídico

2. La demanda y una ciudadana que la coadyuva consideran que la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010 debe ser retirada del ordenamiento jurídico porque no cumplió con el requisito de la publicación de la ponencia en la Gaceta del Congreso con anterioridad a su discusión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151 de la Constitución y 156 de la Ley 5ª de 1992. De igual forma, sostienen que, de acuerdo con las actas de las sesiones en donde consta el inicio del debate parlamentario, algunos congresistas expresaron su inconformidad en torno al desconocimiento del informe de ponencia porque éste no se había publicado ni repartido con anterioridad al inicio del debate, lo cual sumado al hecho de que, tal y como lo dijo el Secretario de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, la publicación del informe efectivamente se hizo varios días después del día en que se inició el debate, concluyen que se evidenció un vicio en la formación de la ley que no puede ser subsanado, por lo que ésta debe declararse inexecutable.

A su turno, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio Público coinciden en solicitar que la Corte declare la exequibilidad de la ley impugnada, por cuanto no se desconoció el principio de publicidad que preservan los artículos 151 de la Constitución y 156 de la Ley 5ª de 1992. Así, opinan, que aunque es cierto que el incumplimiento de dicho principio podría generar la inconstitucionalidad de una ley porque es fundamental para la democracia y la capacidad deliberativa de los congresistas, también es cierto que en este caso se preservó a cabalidad porque se utilizó el mecanismo alternativo de publicidad consistente en la reproducción y reparto informal de las copias del informe de ponencia, autorizado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso. Igualmente, coincidieron en afirmar que la lectura integral de las actas a que hace referencia el demandante muestra con claridad que las dudas que inicialmente plantearon algunos congresistas sobre la publicidad de la ponencia fueron aclaradas y superadas con la demostración de que ésta se entregó con anterioridad al inicio del debate.

De otra parte, el interviniente dijo que la Sala debe estarse a lo resuelto en una sentencia anterior en la que declaró la exequibilidad del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007, puesto que a pesar de que en esa providencia se hizo un estudio de fondo sobre el contenido de la disposición, implícitamente la Corte avaló el trámite de la ley al no limitar los efectos de la cosa juzgada constitucional.

3. Con base en lo anterior, el problema jurídico que debe resolver la Sala en esta oportunidad está circunscrito a averiguar si en el trámite que finalizó con la Ley 1151 de 2007, se cumplió con el requisito señalado en los artículos 151 de la Constitución y 156 de la Ley 5ª de 1992, según los cuales la ponencia para primer debate de las sesiones conjuntas de las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado y Cámara debía publicarse previamente a la discusión y aprobación del proyecto de ley. Para ese efecto, es necesario estudiar tres cuestiones previas:

* La primera, como se trata de una demanda de inconstitucionalidad por un vicio en el proceso de formación de la ley, el cual está sometido a término de caducidad, debe estudiarse si la demanda fue presentada oportunamente.

* La segunda, es necesario averiguar si como lo solicitó el Departamento Nacional de Planeación, la Corte debe estarse a lo resuelto en sentencia anterior porque existe cosa juzgada constitucional que impide un pronunciamiento de fondo.

* La tercera, si es apto del cargo de inconstitucionalidad que indica la violación de la Constitución por desconocimiento del Reglamento del Congreso

Así, analizados esos tres aspectos previos, la Sala debe entrar a averiguar si, en efecto, la falta de publicidad del informe de ponencia o su publicación posterior a la iniciación del debate legislativo, genera la inconstitucionalidad de la ley y si, en este caso, se cumplió con la exigencia regulada en el artículo 156 del Reglamento del Congreso.

Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios de procedimiento

4. Al tenor de lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución, los vicios en la formación de la ley caducan en el término de un año, contado desde la publicación de la norma. Eso significa que las demandas de inconstitucionalidad que alegan los defectos en la formación de la ley deben presentarse dentro del término señalado en la Constitución porque el paso del tiempo subsana esos defectos e impide que esta Corporación entre a pronunciarse al respecto. Ahora, como en este asunto se discute si el legislador respetó la regla de procedimiento prevista en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, pasa la Sala a analizar éste tópico.

La Ley 1151 de 2007 fue publicada en el Diario Oficial número 46.700 del 25 de julio de 2007 y la demanda de la referencia fue radicada ante la Secretaría General de la Corte el 17 de julio de 2008 (folio 1). Luego, es fácil concluir que la demanda fue presentada dentro del término previsto en la Constitución con lo que se cumple el presupuesto procesal para emitir un pronunciamiento de fondo.

Inexistencia de cosa juzgada absoluta respecto del cargo dirigido contra la totalidad de la Ley 1151 de 2007

5. El artículo 243 de la Constitución confiere a las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control jurisdiccional el efecto especial de la cosa

juzgada constitucional, puesto que no sólo ampara el texto formal objeto de pronunciamiento sino también su contenido material. De igual manera, expande sus efectos a los particulares, a todas las autoridades y, en especial, al Legislador a quién limita su libertad futura de configuración normativa.

Así, en reiteradas oportunidades,¹ la Corte ha señalado que la garantía de inmutabilidad de la cosa juzgada constitucional, que impide nuevos pronunciamientos y discusiones en torno de la validez de una disposición legal, persigue un doble propósito. Por una parte, salvaguardar la supremacía e integridad normativa de la Carta, y por la otra, garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, en cuanto por su intermedio “se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta”².

6. Ahora bien, en razón a que la cosa juzgada constitucional se relaciona no solamente con textos normativos cambiantes, con pronunciamientos sobre el fondo de materias muy amplias y con los límites a la competencia de la Corte que impone el control de constitucionalidad por vía de acción (lo que por regla general impide el control oficioso de la ley), esta Corporación también ha indicado que la cosa juzgada constitucional puede revestir diferentes categorías³ que permiten matizar el grado de rigidez con la que opera la inmutabilidad de la sentencia. Así, por ejemplo, ha distinguido la cosa juzgada formal de la material, para indicar que la primera se refiere a situaciones en las que un ciudadano demanda el mismo texto normativo que ha sido objeto de pronunciamiento anterior por parte de esta Corporación, mientras que la segunda se refiere a aquéllos eventos en los que a pesar de que una ley no es formalmente igual a otra que ha sido estudiada por la Corte su contenido normativo resulta idéntico a aquella. En otras palabras, “el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico.” ⁴

7. Así las cosas, aunque a priori podría concluirse que la ausencia de limitación

expresa de la cosa juzgada constitucional implica en todos los casos el efecto absoluto de la misma, que impediría un nuevo pronunciamiento por vicios de fondo o de forma, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara en señalar que esa regla general tiene dos excepciones:

La primera, cuando se está en presencia de la cosa juzgada relativa implícita. La jurisprudencia consolidada de esta Corporación diferencia la cosa juzgada relativa explícita, como aquella que se consigna expresamente en la parte resolutive del fallo⁷, de la cosa juzgada relativa implícita, la que se infiere clara e inequívocamente del análisis constitucional hecho en la parte motiva del respectivo fallo⁸. Entonces, aunque la Corte no lo diga expresamente, si del texto completo de la sentencia precedente se deduce que únicamente se analizaron cargos de inconstitucionalidad puntuales y precisos, puede iniciarse un nuevo estudio de constitucionalidad cuando se formulen reparos distintos a los evaluados. En otras palabras, a pesar de que es cierto que, por regla general, cuando la Corte no ha limitado expresamente en la parte resolutive la cosa juzgada, ésta debe entenderse absoluta, también lo es que la parte motiva puede contener limitaciones respecto de su alcance que autorizarían un nuevo pronunciamiento en relación con aspectos no estudiados en la sentencia precedente.

La segunda, cuando la categoría del vicio analizado en precedencia es distinto al que se somete a nueva consideración. Los artículos 241 a 243 de la Constitución y 21 del Decreto 2067 de 1991, muestran que, para efectos del control de constitucionalidad y de la cosa juzgada, existe una clara diferencia entre los vicios de fondo y forma, pues no sólo tienen distinto trato jurídico para evaluar la oportunidad en que se analizan (mientras que los primeros pueden alegarse en cualquier tiempo siempre que la norma esté produciendo efectos jurídicos los segundos caducan en un año), sino también le imponen a la Corte importantes límites a su competencia. En efecto, el artículo 243 de la Constitución regula la cosa juzgada relativa cuando la Corte ha declarado la inexequibilidad de una norma por vicios de forma, pues autoriza al Legislador a reproducirla mediante un nuevo proceso legislativo que se desarrolle en los términos previstos en la Constitución y la Ley. Igualmente, el artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, impone la cosa juzgada relativa cuando una norma ha sido declarada exequible por vicios de forma, en tanto que expresamente faculta a la Corte a emitir un nuevo pronunciamiento por vicios de fondo. Además, como lo ha advertido esta Corporación en

varias oportunidades, en el control de constitucionalidad por vía de acción, el análisis de los vicios de procedimiento es rogado, por lo que si éstos no han sido alegados por los ciudadanos demandantes el juez constitucional no puede revisarlos de oficio.

8. En consecuencia, en aquellos casos en los que una nueva demanda de inconstitucionalidad se presenta contra una norma que ha sido objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, es indispensable analizar si operó la cosa juzgada relativa, ya sea porque la sentencia anterior la limitó expresa o implícitamente, o porque el estudio versó únicamente por vicios distintos a los que en esa última oportunidad se formulan. De ahí que si la sentencia de la Corte declaró la exequibilidad de una norma únicamente por vicios de forma, una nueva demanda puede plantear vicios de fondo que deben ser resueltos por esta Corporación. Y, viceversa, si en una sentencia esta Corte ha declarado la exequibilidad de una norma únicamente por vicios de fondo, una nueva demanda puede plantear vicios de forma que, presentados oportunamente, deben ser estudiados por este Tribunal.

9. Ahora bien, en el asunto sometido a consideración de la Sala en esta oportunidad, el Departamento Nacional de Planeación sostiene que el hecho de que la Corte hubiese declarado la exequibilidad de la primera parte del inciso primero del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 en sentencia C-507 de 2008, sin que hubiese limitado la cosa juzgada, permite concluir que ahora esta Corporación no puede pronunciarse sobre los cargos de la demanda porque ese fallo avaló implícitamente el procedimiento surtido en el proyecto de ley que nuevamente se cuestiona.

La lectura de la sentencia C-507 de 20089, permite inferir tres conclusiones: La primera, es cierto que la Corte no limitó expresamente la cosa juzgada ni en la parte motiva ni en la parte resolutive del fallo. La segunda, la Sala confrontó, entre otros, el artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 con los artículos 49 y 69 de la Constitución, en tanto que se consideró que el pasivo pensional de los extrabajadores y exprofesores de las universidades públicas comprometía no sólo el derecho al pago cierto y oportuno de las pensiones sino también la autonomía universitaria, la cual evaluó a partir del principio de progresividad del derecho a la educación superior. La tercera, en ninguna parte de la sentencia en referencia la Corte analizó vicios de forma en el proceso de formación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006- 2010, por la sencilla razón de

que éstos no fueron alegados por el demandante. De hecho, la Corte únicamente estudió los artículos demandados, pues al no juzgar necesario integrar la unidad normativa, su competencia estaba limitada exclusivamente a la evaluación de las normas impugnadas. Luego, no es posible concluir como lo hace el demandante que la Corte hubiere avalado implícitamente el trámite en la formación de toda la ley, puesto que esta materia no fue objeto de debate ni lo ha sido en aproximadamente 20 sentencias¹⁰ que ha proferido hasta el momento con ocasión de las demandas formuladas por ciudadanos contra varios artículos de la Ley 1151 de 2007.

10. Por lo tanto, en este asunto, es fácil concluir que a pesar de que la sentencia C-507 de 2008 no limitó los efectos de la cosa juzgada respecto de los artículos allí estudiados, ésta no cubre los cargos por vicios de procedimiento en relación con la totalidad de la Ley 1151 de 2007, ni ese pronunciamiento puede entenderse como un aval implícito de la Sala por la regularidad del procedimiento de la ley, el cual, hasta el momento en que se profiere esta sentencia, no ha sido objeto de análisis por parte de esta Corporación. En esa medida, la Corte tiene competencia para pronunciarse en relación con el vicio de procedimiento ahora alegado por el demandante.

Pasa, entonces, la Sala a estudiar la tercera cuestión previa: tal y como lo afirma el demandante: ¿el Reglamento del Congreso constituye parámetro de constitucionalidad cuya inobservancia generaría la inexecutable de la ley?

La violación de una regla de procedimiento prevista en el reglamento del Congreso puede generar inconstitucionalidad de la ley. Reiteración de jurisprudencia

11. En múltiples oportunidades esta Corporación¹¹ ha señalado que por su especial naturaleza y la relevancia normativa que el Constituyente otorgó a las leyes orgánicas y estatutarias, éstas constituyen parámetro de constitucionalidad porque condicionan el ejercicio de la actividad legislativa y, por consiguiente, la validez de las leyes posteriores. Así, estas leyes de naturaleza suprallegal por disposición de la propia Constitución no solamente constituyen un límite a la actuación de las autoridades sino también restringen la libertad de configuración legislativa, pues el Legislador ordinario necesariamente debe atenerse a lo establecido en ellas.

A esa conclusión llegó la Corte en consideración con tres argumentos centrales: i) la

interpretación literal de los artículos 151 a 153 de la Constitución muestran con claridad que las leyes orgánicas y estatutarias se ubican en una “posición organizadora en un sistema legal que depende de ellas”¹², ii) la interpretación histórica de esos artículos demuestra que el Constituyente definió las leyes orgánicas como normas “de superior jerarquía, casi constitucional, de naturaleza ordenadora y autolimitante, y sin despojar a las cámaras de su potestad legislativa... imponen un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándoles límites y condicionamientos”¹³ y, iii) la hermenéutica teleológica de las normas superiores permite deducir que estas leyes especiales regulan temas trascendentales para la democracia y concretan valores y principios fundamentales para el Estado Social de Derecho, los cuales deben entenderse como una prolongación de los intereses superiores que no podían ser regulados en forma detallada en la Constitución¹⁴.

12. De este modo, tanto las leyes ordinarias como las normas de inferior jerarquía además de que deben ajustarse a todas las disposiciones constitucionales (artículo 4º superior), deben estar conformes a lo dispuesto en las leyes orgánicas y estatutarias, puesto que al contradecir estas últimas incurren en una violación indirecta de los artículos 151 y 152 de la Constitución, que puede generar su declaratoria de inexecutable. Dicho en otros términos, el desconocimiento de las leyes orgánicas y estatutarias no genera la ilegalidad de la ley ordinaria sino su inconstitucionalidad.

Así las cosas, es perfectamente posible que un ciudadano impugne la constitucionalidad de una ley por un vicio en su formación o por un vicio de fondo cuando el legislador ordinario no hubiere respetado una regla prevista en la ley orgánica o en la ley estatutaria. En efecto, la tesis expuesta ha sido recientemente reiterada por esta Sala en varias oportunidades. Por ejemplo, en sentencia C-1124 del 12 de noviembre de 2008, la Corte entró a conocer de fondo el cargo de inconstitucionalidad formulado por un ciudadano contra el artículo 61 de la Ley del Presupuesto para la vigencia fiscal del año 2008 porque, entre otras normas, la consideró contraria al artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para esta Sala, es por todos sabido que “la ley anual de presupuesto debe ser dictada de conformidad con la denominada Ley Orgánica de Presupuesto”¹⁵. De igual manera, la Corte analizó de fondo las objeciones presidenciales formuladas contra varios proyectos de ley que, a juicio del Gobierno, desconocieron el Marco Fiscal de Mediano Plazo contemplado en el artículo 7º de la Ley

Orgánica de Presupuesto¹⁶, puesto que la norma orgánica condiciona la validez de la ley ordinaria. Igualmente, la sentencia C-482 de 2008, reiteró que “una interpretación armónica de la Constitución impone la conclusión de que cuando el artículo 151 se refiere a la actividad legislativa y remite para ello a los reglamentos del Congreso y de cada una de sus cámaras, emplea la expresión “legislativa” desde una perspectiva orgánica, de tal manera que comprende no sólo el ejercicio de la función de hacer las leyes sino también el conjunto de las demás funciones que la Constitución atribuye a la Rama Legislativa del poder público”¹⁷

Principio de publicidad del informe de ponencia en el proceso de formación de la ley. Reiteración de jurisprudencia

13. De acuerdo con lo expresado por el demandante, el trámite del proyecto de la ley que ahora se demanda está viciado de inconstitucionalidad porque no cumplió con el requisito de publicidad de la ponencia para primer debate señalado en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992. Dijo que la publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia para primer debate en las sesiones conjuntas adelantadas por las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara de Representantes y el Senado de la República se realizó con posterioridad al inicio del debate y, tal y como se evidencia en las actas donde consta el desarrollo de las sesiones, su contenido no fue conocido por los parlamentarios.

El problema jurídico que plantea el asunto sub iúdice ha sido resuelto por esta Corporación en reiteradas oportunidades¹⁸, en las cuales ha concluido las siguientes premisas:

i) A pesar de que la Constitución no exige que la ponencia o el informe de ponencia para primer debate sea publicado antes de darle trámite en la comisión correspondiente, éste requisito se impone porque así lo dispone el artículo 156 del Reglamento del Congreso, el cual constituye parámetro de constitucionalidad.

ii) El incumplimiento del deber de darle publicidad al informe de ponencia configura un vicio de inconstitucionalidad que no puede ser subsanado, en tanto que es una irregularidad grave porque afecta principios constitucionales muy importantes para el proceso legislativo.

iii) El deber de publicar el informe de ponencia antes de iniciar el debate parlamentario se fundamenta en los principios de rango constitucional, tales como el democrático y de publicidad de la función legislativa. En efecto, la Corte ha explicado que sólo si se conocen los textos completos del proyecto de ley y de las ponencias puede debatirse adecuadamente la iniciativa, puede formarse la opinión libre e informada de los parlamentarios, se permite que tanto las mayorías como las minorías en el Congreso participen activamente en el debate, se racionaliza la discusión legislativa, se expresan pensamientos con transparencia y puede articularse en debida forma los intereses del Estado y de la sociedad participativa. En síntesis, “la publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria”¹⁹ y “un requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria”²⁰.

iv) La interpretación literal del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, muestra que el principio de publicidad de las ponencias se hace efectivo mediante dos vías²¹: La principal, es la publicación del informe de ponencia en la Gaceta del Congreso dentro de los 3 días siguientes a la presentación de la ponencia, esto es, de manera previa al inicio del debate parlamentario. Y, la vía excepcional, es la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y la consiguiente distribución entre los miembros de la Comisión. En este último caso, “es obvio que debe entenderse que, según la posibilidad prevista en este inciso segundo, la publicación puede hacerse con posterioridad al debate, pues de no ser así, no tendría sentido que el inciso autorizara al reparto de copias de la ponencia”²²

v) La validez constitucional de la alternativa excepcional está sometida al cumplimiento de tres requisitos: El primero, que sea autorizado por el Presidente de la Comisión permanente para agilizar el trámite del proyecto; el segundo, que la distribución de los documentos sea anterior al inicio del debate y, el tercero, que inevitablemente se presente su “posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”²³. Debe entenderse que la oportunidad de la publicación oficial del Congreso es un término razonable durante el trámite legislativo del proyecto de ley estudiado.

14. Con base en lo anterior, la Sala estudiará el caso concreto referente a la publicidad de la ponencia para primer debate en el proyecto que finalizó con la Ley 1151 de 2007. Para ello, se tendrá en cuenta, en lo pertinente, los siguientes documentos:

14.1. Acta número 5 de 2007, en donde consta que en la sesión conjunta de las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado y Cámara del 28 de febrero de 2007, la Directora del Departamento Nacional de Planeación presentó el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2004- 2010 y contestó algunas preguntas formuladas por los congresistas (publicada en la Gaceta del Congreso número 444 del 11 de septiembre de 2007- folio 164 del expediente).

14.2. Acta número 6 de 2007, en la cual aparecen algunas proposiciones y comentarios generales sobre el proyecto de ley en cuestión que hicieron los congresistas en la sesión del 7 de marzo de 2007. Esa sesión se desarrolló principalmente con la intervención del Ministro de Transporte y la Directora del Departamento Nacional de Planeación (publicada en la Gaceta del Congreso número 444 del 11 de septiembre de 2007 -folio 180 del expediente)

14.3. Acta número 7 de 2007, en donde consta lo sucedido en la sesión del 21 de marzo de 2007, la cual inició a las 11:45 de la mañana con una corta intervención del Senador Gabriel Zapata, coordinador de ponentes (publicada en la Gaceta del Congreso número 445 del 11 de septiembre de 2007). Tal y como consta en ese documento, el Presidente de la Comisión, Representante Bernardo Elías Vidal, ordenó un receso mientras llegaban el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Directora Nacional de Planeación, pues dijo que “la Mesa Directiva aclara que no vamos a discutir ponencia, vamos a dar debate a la ley del plan” (Página 3 de la Gaceta 445- folio 304 del expediente). Sin embargo, la sesión se desarrolló con la intervención de los representantes del gobierno, las preguntas formuladas por los congresistas a ellos y la presentación de proposiciones.

En ese documento consta una moción del Representante Germán Reyes Forero, quien afirmó:

“entiendo señor Presidente que aquí todavía no está radicada la ponencia, yo soy ponente por ejemplo, y a mí no me ha presentado la ponencia, yo soy ponente por ejemplo, y a mí no me ha presentado la ponencia para la firma, para decidir si se firma o no se firma, entonces hoy aquí no pueden ponerse en el orden del día...” (Página 3 de la Gaceta 445 del 11 de septiembre de 2007, folio 304 del expediente).

En igual sentido, el Senador Camilo Sánchez Ortega dijo:

“Mi pregunta es la siguiente: ¿Dónde están las gacetas y dónde está la ponencia? Porque si no hay vamos a perder el tiempo, hoy traigo por lo menos 30 artículos los cuales me dicen que ya no existen, que ya no van a estar, pero también me cuentan que hay más de 220 artículos nuevos que no conocemos ni hemos leído en ningún momento, por consiguiente es una falta de respeto haber demorado todo para que a pupitrazo limpio salga un Plan de Desarrollo... no vale la pena que estemos acá porque no tendría razón de ser, si no está radicado porque hasta la noche de ayer no tenía ni siquiera consenso entre la mayoría de los ponentes...” (Página 3 de la Gaceta 445 folio 304 del expediente).

A su turno, el senador Luis Eduardo Duque García manifestó que la ponencia fue radicada el día anterior (20 de marzo de 2007), que se hizo pública en un medio de comunicación radial y que fue repartida previamente a los congresistas (Página 3 de la Gaceta 445 folio 304 del expediente).

En ese mismo sentido, el senador Germán Villegas Villegas dijo que dejaba constancia de que, a pesar de que existieron consensos previos entre el Gobierno y algunos parlamentarios que asistieron en reuniones de trabajo, “la inmensa mayoría de lo acordado no fue incorporado en la ponencia para primer debate, desconociendo de manera flagrante el trabajo serio y paciente de una subcomisión que trabajó por más de 12 horas” (Página 3 de la Gaceta 445 folio 304 del expediente).

Lo anterior fue aclarado por el Presidente de la Comisión, Representante Bernardo Elías Vidal, así:

“Señora secretaria, díganos cuándo fue radicada la ponencia para darle respuesta al senador Camilo Sánchez y al senador Duque...”

Secretaria: Señor Presidente, me permito informarle que la ponencia fue radicada hoy a las 9:45 de la mañana” (Página 4 de la Gaceta 445 folio 304 rv del expediente).

A continuación el Presidente de la Comisión insistió que:

“Para darle validez a la radicación de la ponencia, he dado instrucciones a la Secretaria para que basados en el inciso segundo del artículo 156, se entreguen las fotocopias de la ponencia, por favor léalo señora Secretaria” (Página 4 de la Gaceta 445 folio 304 rv del

expediente).

De igual manera consta que en la sesión del 21 de marzo de 2001 fue anunciada la discusión y votación del proyecto de ley (Gaceta 445 de 2007. Página 25. Folio 326 del expediente)

“una moción de orden en ese sentido, a mí me preocupa, yo le preguntaba en este momento a la doctora Elizabeth Martínez, si está o no la gaceta, acabo en este momento de llamar a mi oficina y la Gaceta no está todavía, es decir la ponencia no está publicada en la Gaceta, yo les pido, que está bien, estamos de afán, todo el mundo está preocupado por viajar a las regiones... entonces hagamos las cosas bien, para no tener problemas después con la Corte Constitucional...” (folio 117 del expediente. Página 4 de la Gaceta 520 de 2007).

Al respecto, el Presidente de la Comisión aclaró: “ya se le suministró copia de la ponencia, que por problemas logísticos de pronto la gaceta sí se ha retrasado, ya le debe estar por llegar, pero ya tienen la fotocopia de la ponencia para primer debate// Entonces senador Zapata, hagamos lectura del informe final de ponencia” (folio 117 del expediente. Página 4 de la Gaceta 520 de 2007).

14.5. Gaceta del Congreso número 85 del 21 de marzo de 2007, en donde aparece publicada la ponencia para primer debate del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2004- 2010 (folios 346 a 638 del expediente).

Tal y como consta en el informe de ponencia, fueron múltiples las proposiciones y sugerencias presentadas por los congresistas al proyecto de ley presentado por el Gobierno, unas de las cuales fueron estudiadas en reuniones y mesas de trabajo efectuadas antes de la elaboración de la ponencia y otras no fueron incluidas en el informe porque requerían mayor estudio. Obviamente, otras proposiciones fueron presentadas en el transcurso del debate legislativo y consideradas en los correspondientes debates. En efecto, en el informe de ponencia se lee:

“el estudio del proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional se realizó en mesas de trabajo organizadas en distintos foros regionales, con el fin de socializar el contenido del Plan y acoger los aportes de distintos actores, principalmente, de la ciudadanía... los

presidentes de las cuatro comisiones económicas del congreso programaron sesiones conjuntas, con el fin de escuchar la presentación del proyecto por parte de los funcionarios del Gobierno Nacional... con base en los resultados de las subcomisiones de trabajo, las propuestas y las modificaciones presentadas por los Honorables Congresistas y el Gobierno, el equipo de ponentes preparó el pliego de modificaciones que se acompaña a la presente ponencia..." (Gaceta 85 de 2007, página 2).

De igual manera, en el informe de ponencia se hace referencia a 193 proposiciones de congresistas que fueron radicadas entre el 14 y 19 de marzo de 2007, algunas estudiadas en las mesas de trabajo y otras que "se ha considerado que requieren de mayor análisis para determinar su inclusión o no en el articulado" (Gaceta 85 de 2007, pagina 4)

14.6. Oficio 3.401494/07 de 2008, suscrito por el Secretario de la Comisión Cuarta Permanente de la Cámara de Representantes, mediante el cual certificó que "el proyecto de Ley No. 201 de 2007 Cámara, fue estudiado, discutido y votado en la sesión conjunta de las Comisiones Económicas Terceras y Cuartas de los días miércoles 28 de febrero de 2007, miércoles 07 de marzo de 2007, miércoles 21 de marzo de 2007 y jueves 22 de marzo de 2007" (folios 49 a 53 del expediente)

15. Lo anterior permite concluir lo siguiente:

Primero, a pesar de que el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo empezó a justificarse por parte de algunos Ministros y por la Directora de Planeación Nacional y a discutirse por algunos parlamentarios desde el 28 de febrero de 2007, la ponencia para primer debate únicamente fue radicada en la Secretaría de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el 21 de marzo de 2007, a las 9:45 de la mañana. A esa conclusión se llega no sólo con la lectura literal de lo afirmado por la Secretaria de esa Comisión en respuesta a lo preguntado por el Representante a la Cámara que presidía el debate, sino también con la lectura integral de las Actas 5, 6 y 7 de ese mismo año. En efecto, en estas últimas consta que existieron más de 400 proposiciones de modificación al proyecto de ley presentado por el gobierno, lo cual originó varias reuniones entre los parlamentarios, los Ministros y la Directora de Planeación Nacional, que hizo dispendiosa la elaboración del texto final de la ponencia.

Segundo, mientras que el proyecto de la ley del plan fue objeto de debate desde el 28 de febrero de 2007, el inicio de la discusión de la ponencia para primer debate se realizó el mismo día en que fue radicada, tal y como se aprecia con claridad en el Acta 07 del 21 de marzo de 2007.

Tercero, la discusión de la ponencia para primer debate empezó sin que se hubiese repartido la Gaceta del Congreso, pero sí con la copia del informe que fue repartido horas después de la radicación y antes del inicio del debate de la ponencia. En efecto, aparece en el Acta 07 de 2007 que la sesión conjunta de las Comisiones Tercera y Cuarta de la Cámara y Senado se inició a las 11:45 de la mañana (dos horas después de la radicación de la ponencia), pero que fue suspendida hasta la llegada del Ministro de Hacienda y la Directora de Planeación Nacional. Mientras dichos funcionarios se presentaron, algunos congresistas reclamaron el texto de la ponencia, pero el Presidente de la Comisión pidió a la Secretaria que informe al respecto. Ella manifestó que las copias fueron entregadas en las oficinas de los congresistas de manera previa al inicio de la sesión. Esa aseveración no fue debatida por los congresistas que hicieron el reclamo (Senador Camilo Sánchez Ortega y Representante Germán Reyes Forero), lo que permite suponer que la ausencia de copias fue un malentendido que fue superado.

Cuarto, el reparto de las copias del informe de ponencia se realizó en forma previa a la iniciación del debate. En efecto, de lo expresado por la Secretaria de la Comisión en respuesta a la pregunta formulada por el Presidente -que se realizó antes de iniciar el debate porque se esperaba al Ministro de Hacienda y a la Directora de Planeación-, se infiere claramente que las copias se entregaron en las oficinas de los congresistas inmediatamente después de radicada la ponencia. Luego, esta reproducción informal cumplió la finalidad de hacer conocer a los congresistas el contenido de la ponencia que se debatiría a continuación.

Quinto, pese a que el artículo 156 del Reglamento del Congreso únicamente se refiere al principio de publicidad del informe de ponencia y no hace referencia al contenido del mismo ni al deber de incluir análisis pormenorizado de las proposiciones radicadas por los congresistas, lo cierto es que la ponencia para primer debate del proyecto de ley que se convirtió en la Ley del Plan de Desarrollo para la vigencia 2006-2010 -la que fue publicitada en la forma señalada en la ley- incluyó el resultado del debate previo de

algunas proposiciones y las conclusiones de las mesas de trabajo que estudiaron muchas de las propuestas de modificación del proyecto de ley. Luego, es lógico suponer que no se burló el principio de publicidad no sólo porque el informe de ponencia incluyó el resultado del debate sobre muchas de las proposiciones presentadas por los congresistas, sino también porque el debate apenas iniciaba y las demás proposiciones pudieron ser conocidas a lo largo de los debates posteriores.

Sexto, el reparto de copias del informe fue autorizado por el Presidente de la Comisión Permanente que presidía la sesión, el Representante Bernardo Elías Vidal, quién además, en forma expresa, dijo que hacía uso de la facultad que otorgaba el inciso segundo del artículo 156 del Reglamento del Congreso e hizo leer su contenido (Acta 07 de 2007).

Séptimo, aunque la publicación en la Gaceta del Congreso del informe de ponencia se realizó el mismo 21 de marzo de 2007 (Gaceta 85), ni ese día ni al día siguiente fue repartida a los congresistas, pues en el Acta 08 de 2007 se observa la moción del Representante Germán Reyes Forero en el sentido de indicar que la ponencia no había sido publicada. No obstante, en esa oportunidad, él no discutió que se hubiese repartido previamente las copias de la misma, pues se limitó a reclamar la publicación oficial del informe. Eso permite inferir que los congresistas conocían el texto de la ponencia y que su publicación aunque fue posterior se hizo en forma oportuna.

16. Así las cosas, para la Sala es claro que no se afectó el principio de publicidad de la ponencia para primer debate del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, por cuanto se hizo uso de la alternativa prevista en el Reglamento del Congreso que, para agilizar el trámite, permite iniciar el debate con la previa distribución del documento, autorizada por el Presidente de la Comisión, con la posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

En consecuencia, es evidente que, en el asunto sub iúdice, no se violó el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, por lo que la Corte declarará la exequibilidad de la Ley 1151 de 2007, en relación con el cargo analizado en esta providencia.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre

del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 1151 de 2007, únicamente respecto del cargo por violación del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

Con Salvamento de Voto

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

RODRIGO

ESCOBAR

GIL

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

Impedimento aceptado

NILSON PINILLA PINILLA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-034 DE 2009 DEL MAGISTRADO JAIME

ARAUJO RENTERIA

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Publicación previa del informe de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Iniciación del debate no tiene lugar antes de publicación del informe (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Publicación previa no puede suplirse con distribución de copias a los congresistas (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE DE LEY DE PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010-Vulneración por omitir la publicación previa de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

Referencia: D-7384.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1151 de 2007

Magistrada Ponente:

Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Sala de Revisión, me permito salvar mi voto a esta sentencia. Ello porque, en mi juicio, el reparto de copias del informe de ponencia para primer debate horas antes del inicio del debate, no permitió a los congresistas conocer, estudiar y preparar con la debida antelación, la discusión del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Igualmente, reitero su discrepancia con la interpretación que la jurisprudencia ha hecho del artículo 156 del Reglamento del Congreso, toda vez que el artículo 157 de la Constitución exige la publicación previa del proyecto de ley y no posterior, como ocurrió en el presente caso, y que no puede suplirse con la distribución de copias a los congresistas. Por consiguiente, en mi concepto la Ley 1151 de 2007 es inconstitucional por violar el principio de publicidad esencial en el debate de todo proyecto de ley.

Con fundamento en las anteriores razones, salvo mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-774 de 2001, C-039 de 2003, C-030 de 2003, C-394 de 2002, C-310 de 2002 y C-004 de 2003.

2 Sentencia C-310 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 Entre otras, pueden verse las Sentencias C-113 de 1993, C-925 de 2000, C-774 de 2001 y C-039 de 2003

4 Sentencia C-394 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

5 Sentencia C-584 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Sentencia C-584 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Auto del 31 de julio de 2006. Expediente 6418, MP. Álvaro Tafur Gálvis. Igualmente pueden verse las Sentencias C-774 de 2001, C-1169 de 2004 y C-783 de 2005.

8 Sentencias C-914 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas, C-710 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-712 de 2005, entre otras.

9 En esa providencia, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse respecto del artículo 27, resolvió declarar la exequibilidad de algunos apartes del inciso primero del artículo 38 y la inexequibilidad de los artículos 10 y 129, en su integridad, y de otros apartes del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007.

10 Al respecto pueden verse las sentencias C-461, C-539, C-376, C-510, C-1088, C-459, C-840, C-1089, C-714, C-739, C-377, C-665, C-624, C-1084, C-1062, C-535, C-1059, C-386, C-507 y C-377, todas de 2008.

11 Sentencias C-482 de 2008, C-315 de 2008, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-985 de

2006, C-380 de 2008 y C-1175 de 2001

12 Sentencia C-337 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

13 Referencia a la Gaceta Constitucional número 79 del 22 de mayo de 1991, contenida en la sentencia C-022 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

14 Al respecto, ver sentencias C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-473 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

15 Sentencia C-1124 de 2008. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Entre otras, pueden verse las sentencias C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005, C-072 de 2006, C-929 de 2006 y C-731 de 2008.

17 M.P. Rodrigo Escobar Gil

18 Las siguientes conclusiones fueron extraídas de la ratio decidendi contenida en las sentencias C-915 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, C-1039 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis, C-721 de 2007 y C-1250 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-718 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C-665 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-172 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-278 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda y Marco Gerardo Monroy Cabra y C-861 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

19 Sentencia C-386 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

21 En sentencia C-915 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte dijo que a pesar de que el reparto de copias previo y publicación posterior es una excepción y que desarrolla en forma menos vigorosa el principio constitucional de publicidad de los debates legislativos, esa norma se ajusta a la Constitución y constituye una “alternativa constitucional”, como quiera que “no existe ninguna razón para suponer que el reparto de las copias es una alternativa contraria a la Carta. En efecto, el reparto previo asegura la publicidad básica que requiere la ponencia respectiva, en la medida que permite a los miembros de la comisión enterarse de su contenido antes del debate”.

22Sentencia C-915 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

23 En cuanto a esta alternativa de publicidad excepcional vale la pena recordar que la Corte la ha considerado válida en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, pues en sentencia C-916 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, dijo que “no obstante haberse publicado la ponencia con posterioridad a su discusión y aprobación, el requisito exigido en el inciso final del artículo 160 de la Carta, es decir, la presentación previa de ponencia de cualquier proyecto, fue observado durante esta etapa del trámite legislativo. En efecto, conforme al principio de instrumentalidad de las formas, que esta Corporación ha reconocido que es relevante para estudiar el proceso de formación de las leyes²³, las reglas de aprobación de los proyectos no tienen un fin en sí mismo, y por ello deben ser interpretadas a la luz de los valores sustantivos que esas reglas pretenden realizar (CP art. 228). Ahora bien, es claro que el mandato del artículo 160, según el cual, todo proyecto “deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo” es una regla que busca asegurar la publicidad de la ponencia, de tal manera que los miembros de las comisiones conozcan con anterioridad el proyecto y su ponencia respectiva, y puedan entonces debatir adecuadamente la correspondiente iniciativa. Este mandato constitucional evita entonces que los congresistas sean sorprendidos con proyectos y ponencias que no pudieron estudiar previamente. Ese objetivo puede lograrse tanto con la publicación previa del proyecto en la Gaceta del Congreso, como con su reparto previo a los congresistas y su publicación posterior, tal y como lo autoriza expresamente el artículo 156 del Reglamento del Congreso, y tal y como se hizo durante el trámite de la presente ley”. Esa posición fue reiterada posteriormente en la sentencia C-1250 de 2001 y en reciente oportunidad en las sentencias C-718 de 2007. M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-721 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.