Sentencia C-157/21

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

(…) se recuerda que el término de caducidad de las acciones públicas por vicios de forma se encuentra consignado en la Constitución, por lo que ese cómputo debe responder a las especificidades constitucionales pertinentes. Se ha entendido que ese interregno es un año calendario, es decir, se revisa las fechas en que se promulgó la ley y se formuló la demanda para evaluar si se sobrepasó ese período. Por ende, "este término no puede ser interpretado con base en las normas legales atinentes a plazos 'que se señalen en las leyes y actos oficiales', sino que debe ser aplicado de acuerdo con las especificidades características del procedimiento constitucional, el cual está regulado por normas superiores que fijan plazos de orden público".

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Importancia

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Prevalencia

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Consagración constitucional

En suma, el Estado Social de Derecho y la Constitución Política de 1991 se asientan en el principio democrático como una forma de dotar de legitimidad la actuación de las autoridades a través de la participación ciudadana. Ello permite articular las diferentes formas de ver y comprender el mundo en sociedades diversas y plurales contemporáneas. Dicho mandato se encuentra presente en la vida cotidiana de los ciudadanos y vincula a los órganos Estatales en el desarrollo de sus funciones. Una muestra de dicha vigencia opera en el procedimiento de conformación de la ley, pues asegura que una de las principales fuentes jurídicas de Colombia cuente con una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta.

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Importancia del debate parlamentario en trámite legislativo

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Elaboración y trámite

(…) las leyes del Plan Nacional de Desarrollo poseen unas particularidades en relación con su trámite que deben ser tenidas en cuenta a la hora de revisar la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones. Entre ellas: i) iniciativa legislativa en cabeza del gobierno; ii) reglas diferenciadas en el principio de unidad de materia; iii) términos perentorios para deliberar o votar; iv) restricción en la libertad de configuración del legislador de la parte general de Plan Nacional de Desarrollo; v) posibilidad de que el Congreso introduzca modificaciones al plan de inversiones públicas. Si esos cambios se presentan en el segundo debate en las sesiones de plenarias no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, siempre que se haya dado la aprobación de la otra Cámara.

Referencia: Expediente D-13772

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 de la ley 1955 de 2019 “Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Demandante:

Gustavo Adolfo Palacio Correa

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas, Diana Fajardo Rivera, Paola Andrea Meneses Mosquera, Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger, así mismo por los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241.4 de la Constitución, los ciudadanos Gustavo Adolfo Palacio Correa y Juan Manuel Arboleda Arciniegas, en escritos separados, formularon demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 por vulnerar las disposiciones constitucionales 1, 3, 9, 16, 61, 71, 150.16, 150.24 158, 169, 181 y 227.

En el expediente D-13772, se presentaron tres cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 181 de la ley 1955 de 2019 que denunciaron la violación de los siguientes principios: i. unidad de materia contemplado en los artículos 158 y 169 constitucional, debido a que esa disposición carecía de conexidad directa e inmediata con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo; ii. consecutividad consagrado en el artículo 157 y 160 constitucional, toda vez que la norma fue incorporada en el tercer debate, sin que se hubiese presentado discusión alguna; y; iii. democrático establecido en varias disposiciones que gobierna el trámite de elaboración de las leyes en nuestro ordenamiento jurídico.

En concreto, reprochó que la disposición acusada no había sido objeto de deliberación en las siguientes hipótesis: i) no hizo parte de la ponencia inicial, ni del documento de bases de Plan Nacional de Desarrollo; ii) se incluyó en las sesiones plenarias de cada célula legislativa; y iii) en el trámite adelantado en la Cámara de Representantes y en Senado. En este último, se aprobó el texto que había sido adoptado en plenaria del primer órgano legislativo. Agregó

que esto afectó su publicidad y la posibilidad del debate público.

Por su parte, en el expediente D-13779, se construyeron 8 cargos de inconstitucionalidad en contra del artículo 181 de la ley 1955 de 2019, que reclamaron el desconocimiento de los siguientes parámetros de constitucionalidad: i) el principio de consecutividad e identidad flexible consagrado en el artículo 157 y 160 de la Carta Política; ii) el principio de unidad de materia reconocido en el artículo 158 de la Constitución; iii) los artículos 9, 150.16 y 227 Constitucionales, mandato de integración regional; iv) los artículos 9 y 227 Superiores, que se refieren a la usurpación del congreso de la regulación de los derechos patrimoniales de autor reservado a los órganos supranacionales; v) la protección de los derechos patrimoniales, registrados en los artículos 61, 150.16 y 150.24 y 334 de la Constitución; vi) la autonomía de la voluntad privada y libertad de empresa establecidos en los artículos 16 y 333 Constitucionales; vii) la protección de la propiedad privada y a la propiedad intelectual que se encuentran en los artículos 58 y 61 de la Carta Política; y viii) al fomento de la cultura en planes de desarrollo y estímulos a manifestaciones culturales estipulados en el artículo 71 Superior).

1. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe la disposición demandada:

“Ley 1955 de 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 181. Acuerdos sobre derechos patrimoniales. Modifíquese el artículo 183 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 183. Acuerdos sobre derechos patrimoniales. Los acuerdos sobre derechos patrimoniales de autor o conexos, deberán guiarse por las siguientes
reglas:

Los derechos patrimoniales de autor o conexos pueden transferirse, o licenciarse por acto entre vivos, quedando limitada dicha transferencia o licencia a las modalidades de explotación previstas y al tiempo y ámbito territorial que se determinen contractualmente.

La falta de mención del tiempo limita la transferencia o licencia a cinco (5) años, y la del ámbito territorial, al país en el que se realice la transferencia o licencia.

Los actos o contratos por los cuales se transfieren, parcial o totalmente, los derechos patrimoniales de autor o conexos deberán constar por escrito como condición de validez.

Todo acto por el cual se enajene transfiera, cambie o limite el dominio sobre el derecho de autor, o los derechos conexos, así como cualquier otro acto o contrato que implique exclusividad, deberá ser inscrito en el Registro Nacional del Derecho de Autor, para efectos de publicidad y oponibilidad ante terceros. Será ineficaz toda estipulación en virtud de la cual el autor transfiera de modo general o indeterminable la producción futura, o se obligue a restringir su producción intelectual o a no producir.

Será ineficaz toda estipulación que prevea formas de explotación o modalidades de utilización de derechos patrimoniales de autor o conexos, que sean inexistentes o desconocidas al tiempo de convenir la transferencia, autorización o licencia."

1. PROCESO DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

En Auto del 21 de julio de 2020, el Magistrado Sustanciador inadmitió las demandas presentadas por los ciudadanos Gustavo Adolfo Palacio Correa y Juan Manuel Arboleda Arciniegas (D-13772 y D-13779) contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. Explicó que ninguno de los cargos observaba los requisitos exigidos por la jurisprudencia para iniciar un juicio de validez. Así mismo, concedió tres (3) días para corregir el escrito introductorio del libelo.

En escritos del 27 y 28 de julio de 2020, los demandantes corrigieron las demandas de inconstitucionalidad.

En el expediente D-13772, el actor subsanó la demanda en los siguientes términos en relación con cada cargo: i) el principio de unidad de materia: la disposición no tiene conexidad temática, directa e inmediata de la norma con las bases del Plan Nacional de Desarrollo. La introducción de la norma ocurrió hasta el tercer debate, lo que quebranta unidad de materia; ii) el principio de consecutividad e identidad flexible: la norma no fue incluida en el texto inicial del proyecto ni debatida en primer "y segundo" debate de la ley; y iii) el principio democrático: el enunciado legal solo se incluyó en la discusión del tercer y cuarto debate, así como no fue objeto de discusión en ninguna de las cámaras.

En el expediente D-13779 y con base en documentos que soportan el trámite del enunciado acusado, el actor precisó en su escrito que el artículo atacado: i) vulneró el procedimiento establecido en la Constitución y la ley para expedir normas del Plan Nacional de Desarrollo, porque se introdujo a partir del informe de ponencia del segundo debate; ii) en el texto radicado por el Gobierno Nacional y en el informe de primer debate no se encuentra alguna alusión a la disposición acusada; iii) el tema de derechos patrimoniales de autor o conexos no fue abordado en el debate; y iv) la relación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 con los propósitos y metas del Plan es tangencial, mas no directa e inmediata.

Mediante proveído del 13 de agosto de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador tomó las determinaciones que se reseñan a continuación: i) ADMITIR PARCIALMENTE la demanda

formulada por el ciudadano Gustavo Adolfo Palacio Correa contra los artículos 181 de la Ley 1955 de 2019, al desconocer el principio democrático por ausencia de deliberación del Congreso y debate público, consignado en los artículos 157 y 160 Superior (Expediente D-13772); ii) RECHAZAR las demandas de inconstitucionalidad formuladas por los ciudadanos Gustavo Adolfo Palacio Correa y Juan Manuel Arboleda Arciniegas (D-13772 y D-13779) en contra del artículo 181 de la ley 1955 de 2019 "Por el (sic) cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022" por la presunta vulneración de los artículos 1, 3, 9, 16, 58, 61, 71, 121, 136.1,150.16, 150.24, 158,168, 227, 333 y 334 de la Constitución.

En concreto y en los expedientes D-13772 y D-13779, rechazó los siguientes cargos de las demandas que denunciaban la violación de las siguientes disposiciones y/o principios: i) los artículos 157 y 160 de la Carta Política, que prescriben el principio de consecutividad e identidad flexible; ii) la unidad de materia reconocido en el artículo 158 de la Constitución; iii) los artículos 9, 150.16 y 227 Constitucionales, mandato de integración regional; iv) los artículos 9 y 227 Superiores, que se refieren a la usurpación del congreso de la regulación de los derechos patrimoniales de autor reservado a los órganos supranacionales; v) la protección de los derechos patrimoniales, registrados en los artículos 61, 150.16 y 150.24 y 334 de la Constitución; vi) la autonomía de la voluntad privada y libertad de empresa establecidos en los artículos 16 y 333 Constitucionales; vii) la protección de la propiedad privada y a la propiedad intelectual que se encuentran en los artículos 58 y 61 de la Carta Política; y viii) al fomento de la cultura en planes de desarrollo y estímulos a manifestaciones culturales estipulados en el artículo 71 Superior).

En la providencia citada, se ordenó seguir adelante con el proceso de constitucionalidad contenido en el expediente D-13772, específicamente con el cargo que denunció el desconocimiento del principio democrático ante la ausencia de debate en la aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. De ahí que dispuso: (i) fijar en lista; (ii) correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) comunicar el inicio del presente proceso a las siguientes autoridades para que intervinieran en el proceso de considerarlo conveniente: Secretaria jurídica de la Presidencia de la República, Presidente del Senado de la República, Presidente de la Cámara de Representantes, Ministerio del Interior y Departamento Nacional de Planeación; e (iv) invitar a participar a varias instituciones de educación superior y centros de pensamiento del país. Adicionalmente, como quiera que el accionante alegó la presunta configuración de vicios de forma en la expedición de la norma demandada, (v) se dispuso oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República, de la Cámara de Representantes y de las Comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras para que certificaran el procedimiento que dio lugar a la expedición de la Ley 1955 de 2019, y allegaran las gacetas que contienen todos los antecedentes del trámite legislativo correspondiente.

Como resultado de esa determinación, los ciudadanos Gustavo Adolfo Palacio Correa (D-13772) y Juan Manuel Arboleda Arciniegas (D-13779) interpusieron el recurso de súplica contra la determinación que desestimó la corrección de la demanda.

A través de Auto 329 del 9 de septiembre de 2020, la Sala Plena decidió confirmar el auto de rechazo de la demanda en los plenarios D-13772 y D-13779. En efecto, la segunda censura fue archivada y el proceso culminó para esta.

1. LA DEMANDA

A juicio del accionante en el trámite de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", se vulneró el principio democrático que debe guiar la función legislativa del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 157 y 160 de la Constitución, por las siguientes razones:

a. El principio democrático se concreta en la deliberación dentro del trámite de aprobación de las leyes. En el procedimiento legislativo del artículo 181 de la Ley 1955, el Senado y la Cámara eludieron el debate, entendido como el resultado de un proceso en el que se garantiza el respeto del pluralismo, la participación ciudadana y de las bancadas, el principio de las mayorías y la publicidad.

a. En el procedimiento legislativo no hubo deliberación sobre el contenido normativo del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. Tampoco hubo debate público, lo cual impidió que la ciudadanía en general y los interesados del sector vinculado a los derechos de autor y conexos en particular pudieran conocer las razones por las cuales se pretendía aprobar tal disposición. El trámite legislativo debe responder a un procedimiento en el cual se permita la participación de la ciudadanía con realizar el debate en las comisiones y plenarias de ambas cámaras. En concreto, el artículo acusado no se encontraba en el documento de bases del Plan Nacional, ni en el texto de la primera ponencia para que fuera objeto de deliberación.

a. En el trámite de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 no se realizó el debate público, motivado y suficiente en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Tampoco fueron expuestas las razones que fundamentaban el contenido de la disposición demandada, como consta en las Gacetas No. 870, 983 y 999 de 2019.

1. PRUEBAS PRACTICADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Se recibieron las gacetas del Congreso, los audios y las certificaciones requeridas al Congreso de la República, como a continuación se relacionan:

Pruebas remitidas por la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, Doctora Elizabeth Martínez Barrera1.

En cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado Sustanciador en Auto del 13 de agosto de 2020, la Secretaria General de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes remitió el día 13 de octubre de 2020 los antecedentes del proceso

legislativo en primer debate en las Comisiones Económicas conjuntas del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, correspondiente a la Ley 1955 de 2019 “por el (sic) cual de expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Tabla 2 Pruebas Comisiones económicas conjuntas

Gacetas del Congreso

Contenido

1. Gaceta No. 33 del 7 de febrero de 2019

Proyecto de ley No 311 de 2019 – 227 de 2019 Senado, junto con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo

2. Gaceta No. 130 del 19 de marzo de 2019

Ponencia negativa para Primer Debate

3. Gaceta No. 133 del 19 de marzo de 2019

Ponencia negativa para Primer Debate

4. Gaceta No. 136 del 20 de marzo de 2019.

Ponencia positiva para Primer Debate

5. Gaceta No. 211 del 09 de abril de 2019

Texto aprobado en Primer Debate

6. Gaceta No. 246 del 24 de abril de 2019

Ponencia negativa para Segundo Debate

7. Gaceta No. 273 del 26 de abril de 2019

Ponencia positiva para Segundo Debate

Ponencia negativa para Segundo Debate

A continuación, la Secretaría de la Comisión Tercera constitucional permanente, presenta la relación de las Actas y las Gacetas del Congreso en las cuales reposan los anuncios de las votaciones, debates y aprobación en las Comisiones Económicas conjuntas:

Tabla 3 Pruebas Comisiones económicas conjuntas

Gacetas del Congreso

Contenido

1. Gaceta No. 650 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 11 del 19 marzo de 2019

2. Gaceta No. 651 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 12 del 20 de marzo de 2019

3. Gaceta No. 652 del 22 de Julio de 2019

Acta No .13 del 21 de marzo de 2019

4. Gaceta No. 136 del 20 de marzo de 2019.

Ponencia positiva para Primer Debate

A continuación, las sesiones de discusión y aprobación en primer debate del proyecto de ley No. 311 de 2019 Cámara y 227 de 2019 Senado:

Tabla 4 Pruebas Comisiones económicas conjuntas

Gacetas del Congreso

Contenido

1. Gaceta No. 649 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 08 del 19 de febrero de 2019

2. Gaceta No. 649 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 09 del 20 de febrero de 2019

3.Gaceta No. 650 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 11 del 19 de marzo de 2019

4. Gaceta No. 651 del 22 de Julio de 2019

Acta No. 12 del 20 de marzo de 2019

5. Gaceta No. 652 del 22 de julio de 2019

Acta No. 13 del 21 de marzo de 2019

6. Gaceta No. 430 de 29 de mayo de 2019

Acta No.14 del 22 de marzo de 2019 (aprobación)

-Pruebas remitidas por el Secretario General del Senado de la República, Doctor Gregorio Eljach Pacheco.

En cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado Sustanciador en Auto del 13 de agosto de 2020, el Secretario General del Senado de la República, Doctor Gregorio Eljach Pacheco remitió los días 8 y 16 de octubre de 2020 los antecedentes del proceso legislativo en la Plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, correspondiente a la Ley 1955 de 2019 "por el (sic) cual de expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad":

Tabla 5 archivos documentales del Expediente legislativo del Trámite Plenaria Senado de la República

Contenido

1. Gaceta No. 33 de 2019

contiene la exposición de motivos y la publicación del proyecto de ley mencionado

2. Gaceta No. 131 y 135 de 2019

contienen las ponencias para primer
debate al proyecto de ley enunciado.

3. Gacetas No. 272, 274 y 287 de 2019

contienen las ponencias presentadas para segundo debate al proyecto de ley enunciado.

4. Gaceta No. 825 de 2019

contiene el anuncio del proyecto de ley mencionado, en la página 5.

5. Gaceta No. 315 de 2019

contiene el texto definitivo aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República el día 02 de mayo de 2019 del proyecto de ley mencionado.

6. Gaceta No. 824 de 2019.

contiene el Acta No. 52 en la cual se consigna la discusión y votación al proyecto de ley mencionado se llevó a cabo en la sesión ordinaria del jueves 2 de mayo de 2019.

-Tabla 6. Material de video Plenaria Senado de la República

Video

Enlace

Sesión plenaria del Senado de la República 2 de mayo de 2019, en la cual llevó a cabo la discusión y la votación del proyecto de ley

https://drive.google.com/drive/folders/

-Pruebas remitidas por el Secretario General de Cámara

Representantes, Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano.

En cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado Sustanciador en Auto del 13 de agosto de 2020, el Secretario General de la Cámara Representantes, Doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano el día 19 de octubre de 2020 remitió los antecedentes del proceso legislativo en la Plenaria del Senado de la República del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, correspondiente a la Ley 1955 de 2019 "por el (sic) cual de expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. 'Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad":

Tabla 7 archivos documentales del Expediente legislativo del Trámite Plenaria de la Cámara de Representantes

Gacetas del Congreso

Contenido

1. Gaceta No. 246 de 2019

Ponencia negativa para segundo debate del proyecto de interés

2. Gaceta No. 273 de 2019

Ponencia para segundo debate del proyecto de interés.

3. Gaceta No. 647 de 2019

Acta de Plenaria No. 050 del 30 de abril de 2019, en donde fue discutido y anunciado el proyecto de interés en plenaria de la Corporación.

4. Gaceta No. 999 de 2019

Acta de Plenaria 051 del 1 de mayo de 2019 en donde fue discutido y anunciado el proyecto de interés en plenaria de la Corporación

5. Gaceta No. 870 de 2019

Acta de Plenaria No. 052 del 02 de mayo de 2019, en donde fue discutido y aprobado el proyecto de interés en plenaria de la Corporación (pág. 20 a 160). Se adjunta Nota Aclaratoria de la votación publicada en la Gaceta del Congreso No. 870 de 2019 (página 118), publicada en la Gaceta del Congreso No. 983 de 2019.

6. Gaceta No. 293 de 2019

El texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes

El Secretario de General de la Cámara de Representantes adjuntó 4 discos compactos que reposan en el expediente electrónico y que contienen los videos y audios de las sesiones respectivas de las Plenarias de la Cámara de Representantes en las cuales se debatió y

aprobó el artículo 181 de la ley 1955 de 2019.

1. INTERVENCIONES

A continuación, se sintetizarán las intervenciones allegadas al proceso:

1. Intervención del ciudadano Felipe Cortés Gómez, director jurídico de la Asociación Colombiana de Editoras de Música – ACODEM

El ciudadano Felipe Cortes Gómez solicitó la declaratoria de inexequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 por vulnerar el principio democrático. Explicó que en el trámite de aprobación de la disposición demandada no se había realizado uno de los debates requeridos para la expedición de la ley.

1. Intervención de la ciudadana Vivian Alvarado Baena, Gerente general de la Sociedad de Gestión Colectiva de Derechos de Productores Audiovisuales de Colombia -EGEDA Colombia-

La ciudadana Vivian Alvarado Baena, en calidad de representante legal de EGEDA COLOMBIA, pidió la inexequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 por la violación del principio democrático y ausencia de un debate público, motivado y suficiente en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Con base en las actas de las sesiones plenarias de una y otra cámara, publicadas en las Gacetas del Congreso No. 824, 870 y 999 de 2019, concluyó que no hubo deliberación sobre los derechos patrimoniales de autor y con la posibilidad de restringirlos.

1. Intervención del ciudadano César Augusto Ahumada Avendaño, Representante de la Sociedad de Autores y Compositores de Colombia -Sayco.

El ciudadano César Ahumada Avendaño solicitó la declaratoria de exequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. En sustento de esta postura jurídica señaló que durante el trámite de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 no había vulnerado el principio democrático. Lo anterior, porque respetó la publicidad del texto, se tuvo la oportunidad para realizar el debate. Inclusive, recordó que en la plenaria de la Cámara de Representantes fue desestimada una proposición cuyo objeto era la eliminación del artículo objeto de estudio. En ese sentido, manifestó que el debate realizado en el procedimiento legislativo había cumplido con los lineamientos que han sido defendidos por la Corte Constitucional en las Sentencias C-252 de 2013 y C-112 de 2019.

En la intervención se expone que el debate es la oportunidad que se concreta en dos aspectos: la primera responde a que la proposición haya sido publicada oportunamente en los medios oficiales del procedimiento legislativo; y la segunda es que la proposición hubiese

sido puesta a consideración en los respectivos debates, teniendo los congresistas la oportunidad de manifestar su opinión respecto de la conveniencia y juridicidad de la propuesta.

1. Intervención del ciudadano Juan Sebastián Sereno

El ciudadano Juan Sebastián Sereno pidió la declaratoria de inexequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 por violación del principio democrático.

Sostuvo que el Congreso no había dispuesto un espacio para que participaran los grupos poblacionales afectados con el contenido del artículo 181, por no haberse llevado a cabo un debate suficiente, público y con amplia ilustración en la deliberación.

El artículo 181 no fue objeto de un debate público, participativo, amplio y suficiente.

1. Intervención del ciudadano Fabio Alberto Salazar Lopera

El ciudadano Fabio Alberto Salazar Lopera demandó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. A su juicio, en el procedimiento legislativo de la disposición demandada se vulneró el principio democrático y el Congreso de la República desconoció el impacto que tenía la medida de restricción de los derechos patrimoniales de autor en los derechos de un grupo poblacional específico.

Con base en lo anterior, concluyó que el Congreso de la República debe garantizar que todas las normas que se expidan "se discutan de manera suficiente" a través de un debate "público, participativo, amplio y suficiente" donde se garantice la participación democrática de los grupos directamente afectados, en relación con la constitucionalidad y conveniencia de la disposición que se va a aprobar.

1. Intervención del ciudadano Javier Asensio Sánchez, Director Regional para América Latina y el Caribe de la Federación Internacional de Productores de Fonogramas

El interviniente solicitó la inexequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 con fundamento en la falta de discusión del artículo 181 de la ley 1955 de 2019.

En primer lugar, el ciudadano Asensio Sánchez señaló que no había existido suficiente discusión sobre la constitucionalidad y conveniencia de la norma demandada que impacta a un grupo poblacional al cual pertenece y que no fue tenido en cuenta. En ese orden, indicó en su escrito que el Congreso de la República no había propiciado la participación de gremios y asociaciones de artistas, los cuales considera como sujetos potencialmente afectados toda vez que aquellos son los que dan aplicación a la norma expedida.

En segundo lugar, afirmó que en el procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley

1955 de 2019, el Congreso de la República no tuvo en cuenta al grupo poblacional afectado, es decir, a los artistas y a los productores musicales.

En el escrito se reclamó la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada. La solicitud se fundamentó en los siguientes tres argumentos: (i) En el procedimiento legislativo del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 no se infringió el principio de deliberación democrática, el debate público y publicidad previsto en los artículos 157 y 160 de la Constitución correspondiente al procedimiento legislativo; (ii) En la aprobación del artículo 181 no se quebrantó el principio de publicidad. Recordó que existen diversas posibilidades de satisfacer el principio de publicidad, de acuerdo con los mandatos de instrumentalidad de las formas y del procedimiento legislativo; y, (iii) el proyecto de ley por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo cumplió el principio de publicidad y el de deliberación.

En aplicación de dichos requisitos al caso puntual, las doctoras González Zavala y Quintero Naranjo señalaron que: (i) "la proposición radicada ante la plenaria del Senado se acompañó de los anexos contentivos del Plan Nacional de Desarrollo"; (ii) "el texto sometido a consideración del Senado de la República se publicó en las páginas Web de Cámara y Senado previo a la aprobación de la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes" y (iii) " durante la sesión de la plenaria del Senado adelantada el 2 de mayo de 2019 … los senadores ponentes María del Rosario Guerra de la Espriella, Efraín Cepeda y Juan Felipe Lemos, efectuaron una exposición oral del texto aprobado por la Cámara de Representantes que era sometido a consideración del Senado". En virtud de lo anterior se indicó que se hizo uso de los mecanismos alternativos de publicidad.

Finalmente, se señaló que en el trámite se cumplieron cada uno de los requisitos establecidos para el desarrollo del trámite legislativo contenidos en la ley 5 de 1992, toda vez que: (i) "se expidió el Acta número 52 de la sesión ordinaria del jueves 2 de mayo de 2019, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 824 del 9 de septiembre de 2019"; (ii) "la Secretaría General del Senado cumplió con el deber de dar lectura a la proposición mediante la cual se sometió a consideración de la plenaria del Senado la decisión de acoger el texto aprobado por la Cámara, tal como consta en la página 201 de la Gaceta del Congreso 824 de 2019"; (iii) "la proposición de acoger el texto aprobado por la plenaria de la Cámara, radicada junto al anexo contentivo del Plan Nacional de Desarrollo, fue firmada y presentada por escrito por más de 40 Senadores, conforme se observa en las páginas 201 y 202 de la Gaceta del Congreso 824 de 2019"; y, (iv) "cerrada la discusión se dio antes de votar "la lectura de la proposición de acoger el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley del PND, como consta en la página 201 de la Gaceta del Congreso 824 de 2019".

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el señor Procurador General de la Nación Fernando Carrillo Flórez solicitó la declaratoria de exequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019.

Precisó los hechos que se encontraban probados en relación con el procedimiento legislativo de aprobación de la norma demandada, como a continuación se explica:

El 6 de febrero de 2019, el Gobierno Nacional radicó el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, al iniciar su trámite en la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes. Tuvo trámite en las Comisiones Económicas conjuntas del Congreso Terceras y Cuartas del Congreso (primer debate)

El 7 de febrero de 2019, se publicó el articulado del proyecto de Ley en la Gaceta del Congreso No. 033 de 2019.

El 19 de marzo de 2019, se anunció el proyecto para discusión y votación en sesión de las Comisiones económicas conjuntas -Terceras y Cuartas- de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

El 19 de marzo de 2019, se publicaron dos informes de ponencia negativa para primer debate al proyecto, y que al día siguiente se publicó el informe de ponencia positiva al proyecto de acuerdo con lo consignado en la Gaceta 136 de 2019.

El 20, 21 y 22 de marzo de 2019, se llevaron a cabo las sesiones conjuntas de las comisiones económicas de Cámara y Senado para discutir los informes de ponencia previamente publicados en la Gaceta del Congreso. El 22 de marzo de esa anualidad, se realizó la votación del proyecto por bloques de artículos, destacando que no estaba el contenido del artículo 181, aquí demandado.

Trámite en la Cámara de Representantes (segundo debate)

El 24 de abril de 2019, se publicó un primer informe de ponencia negativa para segundo debate al proyecto de ley en la Gaceta del Congreso No. 246 de 2019. Y, “el 26 de abril de 2019, se publicó el informe de ponencia positiva para segundo debate al proyecto, como consta en la Gaceta No. 273 de 2019”.

Durante los días 30 de abril, 1 y 2 de mayo de 2019, se llevó a cabo la discusión del proyecto de Ley, la cual terminó con la aprobación de la ponencia por la Plenaria de la Cámara de Representantes al realizarse una votación en bloques de artículos. Ese mismo día se publicó el texto definitivo aprobado según consta en la Gaceta No. 293 de 2019. De acuerdo con lo consignado en dicha Gaceta, el artículo 181 “acuerdos sobre derechos patrimoniales de autor o conexos”, estaba en el proyecto de ley como el artículo 17.

Trámite del segundo debate en el Senado de la República

El día 26 de abril de 2019 se publicó el informe de ponencia para segundo debate del proyecto de Ley. Que, en ese orden, los días 26 de y 30 de abril se publicaron dos informes de ponencia negativa para segundo debate del proyecto de Ley, según consta en las Gacetas 274 y 287 de 2019.

El 1 de mayo de 2019 se anunció el proyecto de ley para discusión y votación en segundo debate en el Senado de la República.

El día 2 de mayo de 2019 se llevó a cabo la discusión del proyecto de Ley, presentándose las intervenciones de los Congresistas que suscribieron las ponencias negativas que buscaban el archivo del proyecto surtiéndose la votación pertinente que terminó con la negación de dichas ponencias. Se señala que aquel mismo día el Presidente del Senado de la República manifestó ante la plenaria que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes estaba "publicado en la Gaceta del Congreso 293 de 2019, así como en las páginas del Senado y de la Cámara de Representantes", lo cual fue certificado por el Secretario General del Senado de la República. Finalmente, señaló que aquel día con 58 votos a favor y 4 en contra, se acogió integralmente el texto que había sido aprobado en la Cámara de Representantes.

Después de realizar el recuento fáctico, el Señor Procurador hace referencia a los artículos 157 y 160 constitucionales para destacar que el trámite de un proyecto de Ley debe contar con cuatro debates y que durante el segundo debate la Cámara correspondiente podrá introducir las modificaciones a que haya a lugar, destacando así que según el artículo 178 de la Ley 5 de 1992, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, aquellas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente. De este modo, señala que el principio de identidad flexible permite que las plenarias del Congreso de la República realicen modificaciones a los proyectos de Ley siempre y cuando dichas modificaciones guarden relación con los temas anteriormente discutidos y aprobados en el debate ya agotado, haciendo énfasis en que se debe debatir sobre los temas que se pretenden regular de manera general y no sobre cada uno de los artículos individualizados. En virtud de lo anterior, concluye que la inclusión del artículo aquí demandado es admisible.

Ahora, en relación con el principio democrático y la deliberación que se debe realizar, el Procurador expone que si bien es cierto se debe garantizar un espacio para el debate, ello no implica que se deban establecer parámetros y requisitos que le otorguen rigidez al debate, tales como un tiempo de discusión o cierto grado de tecnicidad para intervenir. En ese sentido indica que la deliberación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, debido a la extensión de artículos, fue general, y tuvo modificaciones en cada célula legislativa –como la inclusión del artículo hoy demandado-, bajo los parámetros de identidad flexible ya explicados. Añadió que sí se cumplió con el principio de deliberación democrática toda vez que la norma demandada fue publicada seis días antes –en el informe de ponencia para segundo debate- lo que permitió que los congresistas conocieran con anterioridad el contenido a discutir y votar.

El Concepto concluye con la petición de declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada, argumentando que el procedimiento mediante el cual se expidió cumplió con las exigencias constitucionales exigidas para el caso. Incluso, indico que en un primer momento el artículo en cuestión fue puesto en consideración para ser eliminado, y que aquella propuesta fue negada, de lo que se puede desprender que dicho artículo fue "puesto a consideración y votado por los miembros de la Plenaria de la Cámara de Representantes en dos oportunidades, lo que permite mayor claridad de la voluntad del Legislador". Finalmente, agregó que en la plenaria del Senado también se contó con un espacio deliberativo sobre el proyecto de Ley, el cual, previo a su aprobación, contó con la exposición del proyecto por parte de los Senadores ponentes del proyecto de ley respectivo.

Tabla 8. Síntesis Intervenciones y concepto del Procurador

No.

Intervención

Solicitud

Argumento

1.

Asociación Colombiana de Editoras de Música – ACODEM

Inexequible

* Desconocimiento del principio democrático ante la ausencia de deliberación y debate público

*

2.

Entidad de Gestión Colectiva de Derechos de Productores Audiovisuales de Colombia – EGEDA Colombia

Inexequible

* Desconocimiento del principio democrático debido a la ausencia de debate público

*

3.

Sociedad de Autores y Compositores de Colombia – SAYCO

Exequible

* Si se produjo por parte del Congreso de la República un espacio participativo que garantizara la materialización del principio democrático.

*

4.

Juan Sebastián Sereno

Inexequible

* Desconocimiento del principio democrático, toda vez que no se produjo un debate público y suficiente sobre esta medida normativa que afecta a un grupo poblacional que carece de representación política en el legislativo.

5.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Departamento Nacional de Planeación.

Exequible

* No se infringió el principio de deliberación democrática, debate público, y publicidad

* El requisito de publicidad no es estrictamente rígido y se flexibiliza en la medida en que se interprete a la luz del principio de instrumentalidad de las formas.

6.

Fabio Alberto Salazar Lopera

Inexequible

7.

Federación Internacional de Productores de Fonogramas – IFPI

Inexequible

* No existió suficiente discusión sobre la constitucionalidad y conveniencia de la norma demandada que impacta a un determinado grupo poblacional que no fue tenido en cuenta

8.

Procurador General de la Nación

Exequible

* el procedimiento legislativo mediante el cual se tramitó la disposición demandada cumplió con todas las exigencias constitucionales exigidas por la Constitución y la ley 5 de 1992.

1. CONSIDERACIONES

8.1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, “Por [el] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la

Equidad", de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

8.2. Cuestión preliminar: verificación de la oportunidad para analizar los cargos por vicios en el procedimiento legislativo

La Sala Plena advierte que el cargo que se presenta contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, "Por [el] cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" es una censura que cuestiona vicios en el procedimiento de formación de la ley. Nótese que se estima pertinente evaluar la oportunidad que tenía el actor para formular demanda de inconstitucionalidad por ese tipo de yerros, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 242 "Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto".

La disposición demandada hace parte de la Ley 1955 de 2019, la cual fue publicada en el diario oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019. De ahí que, la caducidad para formular la demanda, en principio, operaría el 25 de mayo de 2020, al punto que ha transcurrido el año contemplado en el artículo 242.3 constitucional

Sin embargo, ese análisis de caducidad de acción pública de inconstitucionalidad no es tan simple y sencillo. Ello es así en razón de la situación global que se vivió en el año 2020 y se vive en la presente anualidad producto de la pandemia originada por el COVID-19. La crisis epidemiológica y sanitaria transformó la realidad cotidiana de forma profunda, entre ellas, las dinámicas procesales de los juicios en Colombia2. Esta Corporación no fue ajena a ese escenario, pues debió modificar su reglamento para realizar sesiones virtuales, modalidad que en la actualidad se mantiene3.

En Sentencia C-480 de 2020, se reconoció que "la pandemia ha (i) puesto en riesgo sanitario a los servidores públicos de la Rama Judicial; (ii) limitado el goce y ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia; (iii) afectado la actividad económica y el derecho al trabajo de los abogados e individuos cuyo sustento depende del funcionamiento de la administración de justicia; y (iv) agravado la congestión judicial.

Al respecto, la Sala Plena considera pertinente traer a colación que, en atención a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como por los decretos de aislamiento preventivo obligatorio dispuestos por el Gobierno Nacional, se suspendieron los términos judiciales desde el 16 de marzo de 2020. El Decreto Legislativo 469 de 2020, otorgó a la Corte Constitucional la potestad de levantar la suspensión de términos de los procesos que se encuentran bajo su competencia. Por su parte, el Decreto Legislativo 564 del 15 de abril de 2020 ordenó la suspensión de los términos de caducidad y de la prescripción de las acciones o derechos desde el 16 de marzo hasta que el Consejo Superior de la Judicatura dispusiera su reanudación4.

En este tiempo, los ciudadanos no podían válidamente ejercer el derecho político consagrado en el artículo 40.6 constitucional, mediante la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución. En consideración a que los términos estuvieron suspendidos y actuando en garantía del derecho político de presentación de acciones públicas y el acceso a la justicia constitucional, el Magistrado ponente no rechazó la demanda por caducidad de la acción definida en el artículo 242.3 de la Constitución.

En este contexto, la Sala Plena plantea el siguiente problema jurídico: ¿La suspensión de términos dispuesta y ordenada, en el marco de la pandemia causada por el COVID-19, por el Decreto 564 de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Constitucional afecta el cómputo del término de la caducidad de la acción de constitucionalidad por los cargos de vicios de forma contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019?

Para resolver ese interrogante, se advierte que no hay precedente estricto y vinculante que resuelva la incógnita formal que se presenta en esta oportunidad. La Sala no se había enfrentado a un asunto que implicara contar el término de caducidad como resultado de una suspensión procesal originada por una pandemia a escala global que obligara a los Estados a tomar medidas de distanciamiento obligatorio, como las cuarentenas. En este contexto, la presente causa debe atender los derechos políticos que tiene todo ciudadano de ejercer el control al poder, la administración de justicia y las reglas aplicables para conjurar los efectos negativos que trajo el COVID-19.

Inicialmente, se recuerda que el término de caducidad de las acciones públicas por vicios de forma se encuentra consignado en la Constitución, por lo que ese cómputo debe responder a las especificidades constitucionales pertinentes6. Se ha entendido que ese interregno es un año calendario, es decir, se revisa las fechas en que se promulgó la ley y se formuló la demanda para evaluar si se sobrepasó ese período7. Por ende, "este término no puede ser interpretado con base en las normas legales atinentes a plazos 'que se señalen en las leyes y actos oficiales', sino que debe ser aplicado de acuerdo con las especificidades características del procedimiento constitucional, el cual está regulado por normas superiores que fijan plazos de orden público"8.

Ante esa especialidad de la norma superior, esta Corporación ha jugado un papel relevante a la hora de verificar el plazo de caducidad de la acción de inconstitucionalidad. En esa labor, ha considerado ampliar o no el término extintivo de dicha herramienta procesal, de acuerdo con las particularidades que tuvo el proceso de constitucionalidad, el acto normativo acusado, y la necesidad de establecer un control al poder político. Si bien y como se indicó, no existe precedente vinculante al caso sub-examine, es posible identificar criterios ab-exemplo que muestran el camino para resolver la discusión procesal en la que se encuentra este Tribunal. Al respecto, es claro que la forma en que se computan los plazos no obedece a la aplicación automática del mero paso del tiempo9, pues la Corte ha tenido en cuenta otras variables a la hora de analizar la configuración de la caducidad.

Por ejemplo, en Sentencia C-113 de 2006, se estimó que el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad se suspendía a partir del momento de la presentación de la censura ante la autoridad judicial que ordena su remisión, "con el propósito de hacer efectivos los derechos fundamentales y los principios que rigen a la administración de justicia". Por ende, el término que duró la demanda en otro despacho judicial no podía ser oponible al demandante a efectos de contabilizar la extinción de la acción de inconstitucionalidad.

A su vez, en Sentencia C-801 de 2008, se consideró que el período de vacancia judicial no extendía el plazo de caducidad de una demandada dirigida a cuestionar la validez de una norma de rango legal por vicios de forma que fenecía en ese momento. En contraste, la

Sentencia C-882 de 2011 sostuvo que el plazo para proponer la censura sí se extendía al día hábil siguiente, si la demanda vencía en un día de vacancia judicial, cuando se trata de actos reformatorios de la Constitución.

En este contexto y bajo la pandemia causada por el COVID-19, el legislador extraordinario expidió reglas que atienden esta realidad, la cual no fue prevista por la Constitución ni las leyes. El Decreto Legislativo 564 de 2020 es la norma legal y especial que permite resolver el problema que afronta en esta ocasión la Sala Plena. El artículo 1º de ese estatuto con fuerza de ley permite suspender la caducidad de las acciones judiciales, entre ellas la de inconstitucionalidad, y reanudar el plazo respectivo que hace falta para su configuración, en el evento en que faltaba más de 30 días para que ese fenómeno extintivo operara10. Así mismo, establece a modo de excepción un plazo garantista que otorga al ciudadano un mes para hacer inoperante la caducidad, cuando éste tenía menos de un mes para proponer la acción respectiva.

En el caso objeto de análisis, se tiene que al momento de la suspensión de términos a la demanda le hacía falta 2 meses y 9 días para que se configurara la caducidad. En efecto, se aplica la primera parte del inciso 2º del artículo 1º del decreto mencionado, el cual regula una suspensión y reanudación del plazo de caducidad. La norma suspende el fenómeno extintivo de la acción de inconstitucionalidad en el momento en que se suspendieron los términos judiciales en el país. Así mismo, la caducidad comenzaba a correr de nuevo a partir del día en que se reanudaron los términos procesales por parte de la Corte Constitucional, esto es, a la publicación del Auto 121 de 2020.

El cómputo extintivo de la acción inconstitucionalidad se suspendió el 16 de marzo de 2020 y se reanudó el 27 de abril de ese año, fecha a partir de la cual se cuentan 2 meses y 9 días calendario, lo que conduce a ubicar la caducidad de la acción de inconstitucionalidad el 6 de julio de 2020. La Sala Plena considera que la caducidad operó la fecha mencionada, en la medida en que, entre el 16 de marzo y 26 abril de ese año, estuvo suspendido el plazo de caducidad y la posibilidad de presentar las demandas como resultado de la expedición de las medidas proferidas para conjurar los efectos de la crisis causada por el COVID-19.

Sobre el particular, se advierte que esa extensión de la fecha original de caducidad se debe a una reanudación del conteo del plazo extintivo de la acción después del período de suspensión establecido por el Decreto 564 de 2020, y no como resultado de una sumatoria de plazo. En definitiva, la Sala aplica la norma especial para atender las consecuencias negativas causadas por el COVID-19, enunciado que no desconoce las particularidades de las reglas Constitucionales a efectos de establecer la caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad. Es más, se subsume dentro de la facultad que tiene esta Corporación de contabilizar el plazo de caducidad fijado en el numeral 3º del articulo 243 de la Carta Política con criterios adicionales al simple paso del tiempo y, con el propósito de hacer efectivos los derechos fundamentales y los principios que rigen a la administración de justicia.

La demanda fue formulada el día 9 de junio de 2020 como consta en el folio No. 1 del expediente electrónico de la Secretaría General de la Corporación. Con fundamento en lo anterior, esta Corporación sintetiza que no ha operado la caducidad de la acción para presentar demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma en el procedimiento

legislativo del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019.

8.3. Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología para resolver el caso

La Sala advierte que las censuras que corresponden con i) y ii) no serán estudiadas por la Corte Constitucional en esta oportunidad. El primero, por cuanto no corresponde con un vicio de trámite del artículo 181 del Plan Nacional de Desarrollo que evalúa el procedimiento que tuvo este precepto. Se recuerda que el documento de Bases del Plan hace parte de la Ley 1955 de 2019, pues complementa esa norma con la explicación de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y las estrategias propuestas para alcanzarlos, de acuerdo con el artículo 3 de la mencionada ley. Por ende, esa situación no constituye una irregularidad procedimental, dado que se trata de un aspecto material de esa ley11.

El segundo, toda vez que se identifica con un reparo propio del principio de consecutividad e identidad flexible. Nótese que los cargos que denunciaron el desconocimiento de ese parámetro de constitucionalidad fueron inadmitidos y rechazados en el debido estadio procesal, decisiones que no fueron revocadas por la Sala Plena en el recurso de súplica. En Sentencia C-427 de 2020, se reconoció que las censuras que se dirigen a cuestionar la inclusión de una disposición en los debates de plenaria de Senado y Cámara que no estuvo en la ponencia original de un proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, así como en el primer y segundo debate en las comisiones permanentes hace parte del parámetro del principio de consecutividad e identidad flexible. Por consiguiente, ese cuestionamiento queda excluido del análisis en este caso.

De conformidad con los cargos propuestos y la delimitación del problema jurídico, le corresponde a la Corte resolver ¿si durante el desarrollo del procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, se vulneró el principio democrático, consagrado en los artículos 157 y 160 de la Constitución, al eludir el debate sobre la disposición demandada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como en la Plenaria del Senado que acogió la totalidad del texto aprobado por la primera célula legislativa?

Se advierte que este problema jurídico es diferente al que analizó la Corte en la Sentencia C-415 de 2020, providencia que se concentró en valorar si "¿Se desconoció el principio de publicidad en la aprobación de la Ley 1955 de 2019, toda vez que durante el último debate cumplido en la plenaria del Senado el texto del proyecto de ley acogido de la plenaria de la Cámara no fue publicado previamente en la gaceta del Congreso, además de no haberse contado con el conocimiento necesario al presuntamente haberse publicado el texto en la página del Senado en el intervalo de su aprobación?"

El asunto que hoy se estudia pretende revisar el debate que tuvo el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 para ser aprobado en las dos cámaras. Se trata de resolver si hubo o no deliberación en el trámite de expedición de la disposición referida. Mientras el tema objeto de escrutinio judicial en la decisión de 2020 consistió en evaluar la constitucionalidad de toda la Ley del Plan Nacional de Desarrollo frente a la garantía del principio de publicidad en el trámite que se adelantó en el Senado, al no ser publicada en la Gaceta.

La disparidad en el aspecto de trámite analizado y en el parámetro denunciado como vulnerado disipa cualquier tipo de duda que exista sobre la configuración de la cosa juzgada

constitucional en relación con la Sentencia C-415 de 202012. Aunque, el fallo mencionado fungirá como precedente en las precisiones que deban realizarse en torno a la publicidad de la Ley 1955 de 2019.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Plena adoptará la siguiente metodología: (i) reiterará la jurisprudencia constitucional relacionada con el principio democrático en el procedimiento legislativo; ii) se pronunciará en torno a los debates en las comisiones y en las plenarias como manifestación del principio democrático en el procedimiento de formación de la ley. Reglas para el control constitucional del debate. Reiteración jurisprudencia.; (iii) expondrá las reglas sobre el principio democrático en el trámite de aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo y, (iv) resolverá los cargos de la demanda.

1. El principio democrático en el procedimiento legislativo

La democracia es uno de los elementos definitorios del Estado constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Son muchas las manifestaciones del componente democrático en la Constitución, a saber: Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república democrática (artículo 1); la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. Dicho poder se ejerce en forma directa o indirecta a través de sus representantes (artículo 3); todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Para hacer efectivo estos contenidos normativos, el principio a la participación tiene un abanico de acciones para el asegurar los derechos políticos (artículo 40). El título IV de la Constitución desarrolla la participación democrática y las organizaciones políticas (artículos 103 al 112). Así mismo, el título VI. De la rama legislativa (artículos 132 al 187) fija reglas sobre el procedimiento de elaboración de la ley, cuyo diseño responde a los principios definidos en la parte dogmática de la Constitución, y, que han sido delimitados por la jurisprudencia de esta Corporación. Estos mandatos constitucionales son: el principio democrático, el principio de participación, el principio de publicidad, el principio de identidad flexible y consecutividad, el principio de autonomía del legislador y del bicameralismo13.

El principio democrático es uno de los ejes del trámite de elaboración de la ley. Este principio es el que explica el rango, la fuerza y el valor de la ley en el sistema normativo colombiano. Por ley entendemos todo aquello que aprueba el Congreso en ejercicio del procedimiento legislativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157 constitucional. La Ley es la norma que confecciona el órgano elegido por votación popular y es la segunda fuente jurídica de mayor importancia de nuestro ordenamiento jurídico, sólo supeditada formal y materialmente a la Constitución. La ley puede desarrollar mandatos expresos definidos en las disposiciones constitucionales o, en ejercicio de la amplia configuración legislativa puede desarrollar cualquier tema, siempre y cuando no sea de competencia de otro órgano y no vaya en contravía de la propia Constitución14.

La democracia es uno de los componentes definitorios de nuestro Estado constitucional y del proceso de confección de las leyes. La cláusula general de competencia legislativa definida en el artículo 150 constitucional, la relación de sujeción de la ley frente a la Constitución, el

concepto de reserva de ley obedece al respeto de la decisión del órgano democráticamente elegido.

El principio democrático se concreta en el procedimiento legislativo que sirve de recipiente para materializar el pluralismo político (artículos 1, 108 y 133 Superior y el Acto Legislativo 03 de 2017). También cobra vida en la regla de las mayorías, el respeto de los derechos de las minorías y de la oposición política (artículos 145, 146 y 112 superior). En el juego democrático, los debates son relevantes para tomar una decisión. Aquí, los términos, la publicidad de la deliberación, los anuncios previos a la discusión y votación, el espacio para deliberar, la participación de la ciudadanía en debates o audiencias públicas encuentran protección la norma superior (artículos 144, 157, 160 y 161 Superior). El desarrollo de las manifestaciones del principio democrático en el proceso de formación de la ley están desarrolladas en la Ley 5 de 1992 – Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, la ley 974 de 2005 – Por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas- , Ley 1909 de 2018 -Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.

En la Sentencia C-501 de 200115, la Corte expuso la relevancia del principio democrático en el procedimiento legislativo, como sigue: "el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre las materias que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo".

Más adelante, en la Sentencia C-031 de 201716, precisó que: "La vigencia del principio democrático es uno de los elementos esenciales del modelo de Estado constitucional adoptado por la Constitución de 199117. Como consecuencia de este mandato, se impone que los actos destinados a la definición del ordenamiento jurídico provengan del ejercicio de procedimientos de naturaleza deliberativa, por órganos dotados de altos niveles de representatividad y sujetos al escrutinio público. Es a partir de esta premisa, que el Texto Superior le confiere un amplio espectro de facultades al Congreso de la República, con el propósito de definir el contenido del derecho legislado (CP art. 150)." (Cursivas y negrillas fuera del texto original).

El principio democrático es un mandato que irradia al poder judicial. La Sentencia C-1190 de 200118 advirtió que: "En un Estado social y democrático de derecho, como lo es el nuestro, el principio democrático se constituye en el principio rector y orientador del procedimiento legislativo, de forma tal que el juez constitucional debe siempre considerarlo al momento de interpretar y aplicar los distintos requisitos y condiciones exigidos para la elaboración de las

leyes, como también al fijar el sentido, alcance y finalidad de los mismos".

En suma, el Estado Social de Derecho y la Constitución Política de 1991 se asientan en el principio democrático como una forma de dotar de legitimidad la actuación de las autoridades a través de la participación ciudadana. Ello permite articular las diferentes formas de ver y comprender el mundo en sociedades diversas y plurales contemporáneas. Dicho mandato se encuentra presente en la vida cotidiana de los ciudadanos y vincula a los órganos Estatales en el desarrollo de sus funciones. Una muestra de dicha vigencia opera en el procedimiento de conformación de la ley, pues asegura que una de las principales fuentes jurídicas de Colombia cuente con una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta.

1. Los debates en las comisiones y en las plenarias como manifestación del principio democrático en el procedimiento de formación de la ley. Reglas para el control constitucional del debate. Reiteración jurisprudencia19

El artículo 157 de la Constitución establece los requisitos para que un proyecto se convierta en ley, como a continuación se expone:

"Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva;

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

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate;

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno."

Los debates son los espacios de los que disponen los congresistas para presentar proposiciones de adición, de modificación o de eliminación a los proyectos de ley (artículo 154 constitucional y artículo 113 de la ley 5 de 1992). Cada debate debe estar precedido de la publicación del respectivo proyecto en la Gaceta del Congreso, de un informe de ponencia y de los anuncios respectivos de la sesión en la cual se llevará a cabo el correspondiente debate (art. 160 constitucional y el art. 157 de la Ley 5 de 1992)20. La jurisprudencia ha reconocido que la publicidad en el trámite legislativo tiene el objetivo de fortalecer la deliberación de las iniciativas normativas, de acuerdo con el artículo 1º de la Constitución21. Sin embargo, ha permitido garantizar ese mandato por medios diferentes a la publicación de la gaceta22. En los debates se debe respetar y conservar la unidad de materia de los proyectos de ley (artículo 158 C.P.).

El debate se inicia con la apertura formal que debe realizar el Presidente de la Comisión o de la Plenaria23. En el desarrollo del debate, la Corte ha distinguido tres momentos que deben tenerse en cuenta como una concatenación de pasos, como se expuso en la sentencia C-044

de 2015: (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en el informe de ponencia y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente24; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa25; (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley.

El artículo 160 constitucional dispone:

"Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación."

Los debates en las comisiones y en las plenarias son los espacios en los que se confecciona la ley. En los debates se materializan la participación de todos los miembros de las comisiones y de las cámaras, la publicidad permite a la ciudadanía conocer el orden del día y los temas que se someterán a aprobación.

De conformidad con el bicameralismo que existe en nuestro país, es decir, que el Senado de la República y la Cámara de Representantes tienen el mismo peso para la aprobación de los proyectos de ley, las cámaras se controlan entre sí y, por lo tanto, todos los debates tienen la misma importancia; ningún debate se puede eludir y cada debate debe llevarse a cabo, puesto que esto redunda en el cumplimiento de la consecutividad que ordena el mencionado artículo 157 constitucional26.

1. Concepto y las características del debate.

De acuerdo con el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, los debates son: "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. Los debates en materia de inteligencia y contrainteligencia se adelantarán en sesión reservada.27"

Por su parte, la Sentencia C-427 de 202028 expuso que “por ‘debate’ debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación 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.

El concepto del debate ha sido delimitado en la jurisprudencia29 de esta Corporación. En la Sentencia C-298 de 2016 se advirtió que:

“El debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerrequisito para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente30. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador31.

Este concepto se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez32. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley33.” (cursivas y negrillas fuera del texto original).

En relación con la importancia del debate en el Congreso, la Corte ha expuesto lo siguiente:

“[Con]el debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, pues ‘hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República’34. (…)

“Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta”35.

La Corte ha señalado que el principio democrático y el de publicidad son mandatos indispensables en la aprobación de las leyes, así como en el debate que surten en las iniciativas legislativas. Su vínculo otorga transparencia a las reglas de discusión y de

deliberación en el trámite de expedición de las leyes. En la Sentencia C-298 de 2016, esta Corporación resaltó la relevancia del mandato de la publicidad, al indicar que:

"El principio de publicidad se encuentra inescindiblemente ligado a la participación democrática en la actividad parlamentaria, puesto que su debida observancia garantiza la materialización del principio democrático en la creación de los preceptos normativos. Por esta razón, la participación dentro del debate parlamentario debe entenderse no sólo como el correcto funcionamiento de un órgano del Estado, sino que, en sentido un más amplio, la expresión de los miembros del congreso en los debates parlamentarios representa la participación de la sociedad misma en la producción de las normas. De modo que, el principio de publicidad parlamentaria, a su vez permite el estudio puntal del debate legislativo y brinda la oportunidad real de que todos los sectores políticos representados en el Congreso de la República puedan incidir en la decisión legislativa, lo cual garantiza la efectividad del principio democrático36." (cursivas y negrillas fuera del texto original)

En relación con el principio de publicidad como principio rector del procedimiento legislativo en Colombia, esta Corporación ha expuesto:

"Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional"37 (cursivas y negrillas fuera de texto original).

Y continúa la Corte exponiendo que el trabajo del Congreso es deliberativo, el resultado del debate en las comisiones y en las plenarias, en el que están reflejados todas las posiciones ideológicas de las Cámaras, las que apoyan al Gobierno, las independientes y las de la oposición política, transcienden a toda la sociedad.

De tal manera que esta Corporación ha concluido que: "la publicidad previa de los temas sujetos a discusión o aprobación garantiza: i) el adecuado desarrollo del debate mismo y ii) la participación en el proceso legislativo38. Ello es así, en la medida en que solo existe debate si los congresistas conocen de manera previa el contenido integral de los proyectos o proposiciones39. La publicidad es un presupuesto lógico para la capacidad material de

intervenir en una discusión en el seno del Congreso de la República40.

La publicidad de los proyectos de ley antes de darle trámite dentro de la respectiva comisión es uno de los requisitos constitucionales exigidos en el artículo 157 para que un proyecto se convierta en Ley de la República en el sistema normativo colombiano41. Con base en lo anterior, esta Corte ha sido enfática en reiterar que: "la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate es un presupuesto mínimo para garantizar la participación democrática efectiva de los congresistas42.

En este contexto, la Sala pasará a referenciar algunas reglas procedimentales relacionadas con las deliberaciones o debates:

¿Dónde se deben válidamente celebrar los debates?: Los debates se deben realizar en sesiones ordinarias o extraordinarias, en la sede del Congreso en la ciudad de Bogotá o, en sesiones remotas con el uso de plataformas digitales46. En relación con la organización de las Cámaras, el artículo 142 de la Ley 5 de 1992 define que cada Cámara elegirá comisiones permanentes, las cuales junto con las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes tendrán a su cargo el desarrollo de la función legislativa47.

Cada Cámara Legislativa tendrá una Plenaria, compuesta por la totalidad de los miembros, encargada de darle continuidad al procedimiento legislativo, efectuar los debates de control político, la elección de algunos funcionarios, entre otras. La Ley 3 de 1992 dispuso que cada Cámara legislativa tendrá siete comisiones constitucionales permanentes homólogas, a las que se le asignan competencias específicas, se indica su composición y la forma de elección. La composición de las comisiones sufrió modificaciones con la Ley 1921 de 2018 para adicionar un miembro en las Comisiones permanentes Primeras de Senado y de la Cámara para dar cumplimiento al mandato del acto legislativo No. 02 de 2015 Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones48; y para definir la participación de los miembros de la organización política Comunes (organización conformada por los miembros de los excombatientes de la FARC). Estas últimas curules estarán vigente en los mandatos constitucionales 2018-2022 y 2022 -202649.

La idea de dividir las Cámaras en Comisiones responde al objetivo de especializar el trabajo por materias y competencias específicas, con el fin de que en el seno de las Comisiones se lleve a cabo el debate técnico y profundo de los proyectos. De ese modo, las Plenarias realizan las discusiones de carácter político, es decir, la conveniencia o no de la respectiva aprobación. Sin embargo, esta diferencia de la actuación en comisión y en plenaria no destierra el debate político y/o técnico en uno y otro escenario, pues las discusiones en comisiones y plenarias sobre los proyectos de ley guarda absoluta simetría en los debates de las comisiones y las plenarias, por lo que en cada uno de ellos podrían abordarse los dos tópicos.

La regla aplicable al control de constitucionalidad sobre el reparto de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes fue objeto de pronunciamiento en la sentencia C-011 de 2013, en los siguientes términos:

"[E]n aquellos casos donde las materias reguladas en un proyecto de ley no aparezcan

claramente asignadas a una determinada y específica comisión o puedan ser estudiadas por varias de ellas, y el Presidente de la respectiva célula congresional haya dispuesto su envío a la comisión que considere pertinente en atención a su afinidad temática, en acatamiento al respeto por el principio democrático, el control de constitucionalidad que se adelante en esa causa debe ser flexible, de forma tal que sólo se pueda considerar la declaratoria de inconstitucionalidad del precepto, cuando la asignación de competencia resulte irrazonable y claramente contraria a los contenidos normativos del artículo 2° de la ley 3ª de 1992."

¿Cuáles son las normas que sujetan las deliberaciones?: la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido las reglas constitucionales y legales del desarrollo de los debates en el Congreso50, particularmente en relación con:

i. Quorum deliberatorio y decisorio (arts.145 y 146 superior; y arts. 116 y 117 de la ley 5 de 1992);

ii. La apertura del debate, la publicación de las actas en las gacetas del Congreso (art. 136 de la ley 5 de 1992);

iii. La regla de la suficiente ilustración (artículo 108 y 164 de la ley 5 de 1992),

iv. El tiempo para intervenir y quienes pueden intervenir -voceros de las bancadas- (arts. 102 y 103 de la ley 5 de 1992 y la ley 974 de 2005),

v. Las reglas para presentar proposiciones, los tipos de proposiciones (artículo 154 de la ley 5 de 1992).

vi. El anuncio previo de los temas que se someterán a discusión y votación en cada célula legislativa. Los términos mínimos que deben pasar entre un debate en comisión y el debate en plenaria; y los períodos de reflexión en el tránsito entre ambas cámaras (art. 160 superior y articulo 168 de la ley 5 de 1992).

vii. La publicidad del debate y la prohibición de sesiones simultáneas de comisiones constitucionales permanentes y plenarias (artículo 93 de la ley 5 de 199251);

viii. Las votaciones (artículos 122 al 137 de la ley 5 de 1992); y

ix. La asistencia de los miembros del Gobierno a las sesiones, de la ciudadanía en las barras (arts. 69, 70 y 71 de la ley 5 de 1992), entre otras.

La discusión sobre el articulado del proyecto de ley inicia con la presentación del proyecto de ley por quien tienen la iniciativa52. El Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) establece que, para el caso de las comisiones, la lectura y discusión del proyecto se hará "artículo por artículo e incluso inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la comisión" (art. 158). Así mismo dispone que "los respectivos presidentes podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones" (art. 159).

Mientras que el artículo 176 del mismo Reglamento señala que, en el caso de las plenarias, "el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro o miembro de la respectiva cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".

El debate en cada una de las Cámaras es una condición sine qua non para que los proyectos se conviertan en ley, que ninguna instancia adicional puede ser entendida como una etapa que tenga la capacidad de suplir los debates en las comisiones constitucionales permanentes y en plenarias de ambas cámaras legislativas53.

El debate es el espacio con que cuentan las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias de cada una de las cámaras para exponer las razones que fundamentan un proyecto de ley, o las razones para rechazarlo.

¿Cuándo se concluye el debate? La Corte ha señalado que el debate concluye con la etapa de votación. Ello sucede, debido a que esta fase "sólo se procede bajo el supuesto de la suficiente ilustración", la cual según el Reglamento del Congreso se presenta cuando: (i) transcurridas tres horas desde el inicio del debate, a solicitud de alguno de los congresistas se aprueba una moción de suficiente ilustración (art. 108); (ii) se aprueba una moción en el mismo sentido en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (art. 164); (iii) cuando pese a no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y dar inicio a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria. Esta última posibilidad, no está consagrada expresamente en el Reglamento del Congreso, empero se infiere de la lectura de las facultades para organizar el debate que tiene el presidente de la respectiva célula (arts. 102, 103, 104, y 108) y de los principios de interpretación del reglamento consagrados en el artículo 2º de la Ley 5 de 1992.

Como se expuso en la Sentencia C-044 de 2015: Lo relevante en todas estas hipótesis es que resulta razonable entender que hay suficiente ilustración cuando, transcurrido el lapso contemplado en los artículos 108 y 164, las diferentes fuerzas políticas han tenido oportunidad de expresar su posición, o bien cuando, sin agotar el tiempo previsto, los participantes en el debate no manifiesten interés en hacer uso de la palabra.

Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que la votación "no puede presumirse ni suprimirse". Además, ese acto de elección "debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación de todas las instancias legislativas"54.

¿Cuándo se presenta una elusión al debate en el congreso? Como se manifestó en la presente providencia, la Constitución establece varias exigencias de procedimiento que debe cumplir un proyecto de norma para convertirse, por ejemplo, los enunciados legales hayan sido objeto de discusión en cada uno de los debates. Ese estadio de deliberación debe seguir las reglas previstas en la Constitución. El debate se erige como un espacio de discusión en que se intercambian razones sobre los contenidos determinados de la iniciativa.

En efecto, omitir la deliberación y el debate constituye un vicio grave que apareja la inconstitucionalidad de la norma. La Corte ha precisado el alcance del concepto de elusión

del debate. En esta labor, ha indicado que se configura en los siguientes casos:

i. se constate omisión "voluntaria y consciente" de debatir y votar un tema, o de trasladar la responsabilidad de decidir a una instancia posterior del trámite;

ii. cuando la conducta omisiva objeto de controversia no se ajusta a lo previsto en el Reglamento del Congreso y con ella

iii. se vulnere el valor sustantivo que se asegura con el artículo 157 superior, cual es asegurar la debida formación de la voluntad democrática de las cámaras y la posibilidad de que los integrantes de cada célula legislativa participen con voz y con voto en el trámite de aprobación de las leyes; examen que, en todo caso, deberá tener en cuenta los elementos del contexto particular en que tuvo lugar la aprobación de la norma acusada55.

Se trata de una omisión respecto de la posibilidad de que los congresistas u otros intervinientes participen en el trámite formación de la ley. En efecto se quebrantaría el artículo 157 Superior en el evento en que se elude o prescinde el cumplimiento de algunos de los requisitos constitucionales y legales para que los participantes emitan alguna opinión o disertación sobre la propuesta legal56.

¿Cuál es el estándar de valoración judicial del procedimiento legislativo?: Los tramites establecidos en la Constitución para que expedir una ley fortalecen el principio democrático, porque aseguran que la legislación sea expedida con la mayor participación y deliberación posible. Por ello, incumplir las reglas de trámite fijadas en la Carta Política y la Ley 5ª de 1992 tiene la posibilidad de afectar parcial o definitivamente la validez de los enunciados legales. De ahí que este tipo de control judicial radica en revisar la satisfacción de las reglas de procedimiento y de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática57. En efecto, "no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad"58.

Los vicios que aparejan la inexequibilidad de una ley o de un proyecto de ley son los de carácter sustancial, que poseen las siguientes características59: i) quebrantan un valor o principio superior; ii) perturban el proceso de conformación de la voluntad democrática en las cámaras del Congreso; y iii) desatiende las competencias y la estructura básica institucional establecida por la Constitución y la Ley 5ª de 1992.

En la Sentencia C-298 de 201660, se precisó que algunas irregularidades de procedimiento no aparejarán un vicio, como quiera que se cumplió con el objetivo que respalda la norma procesal o el yerro fue convalido en el órgano legislativo. La calificación de la trascendencia del vicio debe tener en cuenta el contexto en que éste se configuró y el conjunto integral del trámite legislativo. "Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que 'lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías

como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación'.

En la C-415 de 2020, la Sala Plena de la Corte reiteró que la función legislativa se explica a partir de dos elementos: uno, la posibilidad de deliberación y, otro, la facultad de adoptar -decisiones dentro de un proceso público y pluralista, por lo que de tales elementos depende la debida expresión y conformación de la voluntad democrática de las cámaras"61. Así la Corte si bien ha sostenido que la capacidad deliberativa es esencial a la función legislativa del poder público y es una manifestación de la autonomía de la rama legislativa, también ha indicado que no constituye una irregularidad de forma que las propuestas de modificación sean publicadas e identificadas en el desarrollo del debate, y que a pesar de que se otorgue la oportunidad de discutir sobre estas, se opte por su aprobación sin que haya muchas intervenciones al respecto, de modo que existe debate incluso cuando la discusión es sencilla o corta, pero el objeto de la discusión es claro y determinado 62. (Cursivas y negrillas fuera del texto original)

En la misma Sentencia C-415 de 2020 se expuso que el debate en el Congreso de la República "se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Solo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el sentido de las cámaras no tiene validez. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley"63.

La jurisprudencia de esta Corte ha reiterado que el control de constitucionalidad de los debates en el procedimiento legislativo se orienta a verificar el cumplimiento de las exigencias procedimentales establecidas en la Constitución y en la ley, cuyo respeto permite la existencia de un debate democrático, sin que corresponda al juez constitucional pronunciarse sobre la calidad o suficiencia del debate mismo. En la Sentencia C-168 de 2012, esta Corporación indicó: "lo relevante es que el asunto se ponga a consideración de la respectiva célula legislativa y que exista oportunidad para que los congresistas intervengan en relación con el mismo, sin que tal intervención, que es potestativa de cada cual, resulte un presupuesto para la aprobación del proyecto"65. Por lo tanto, para efectos del control de constitucionalidad, se entenderá que hay debate cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, aun cuando los congresistas no hagan uso de la palabra o entre las posiciones expresadas no exista controversia66.

En aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, esta Corporación está facultada para establecer si el defecto es de tal entidad que constituye un yerro que afecte la validez de la ley67. Una vez agotado este estadio, el Tribunal debe analizar si se presentó corrección del procedimiento68. Si esa subsanación no ha sucedido, se debe evaluar si es posible regresar la ley al Congreso para que corrija la regularidad denunciada69.

1. El principio democrático en el trámite de aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo

Tratándose del trámite de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, el parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad es la Constitución (artículo 150.3 y 342 y ss. de la Constitución); así como las leyes orgánicas 5 de 1992, sobre procedimiento legislativo en general, y la ley 152 de 1994, sobre procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo es una materia de iniciativa reservada del Gobierno Nacional. El Departamento Nacional de Planeación es la entidad encargada de confeccionar del proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe radicar la iniciativa legislativa y el Congreso debe darle el trámite correspondiente al proyecto de la ley del PND (Artículo 150.3). El artículo 342 constitucional establece como materia de reserva de ley orgánica la elaboración, aprobación y ejecución de la ley del PND70.

El Título XII Del régimen económico y de la hacienda pública, en el capítulo 2 de los planes de desarrollo, de los artículos 339 al 344 de la Constitución y la ley orgánica 152 de 1994 definen las etapas del procedimiento de elaboración y aprobación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley 152 de 1994 establece los principios generales, las instancias para la participación en la elaboración, la coordinación en el Departamento Nacional de Planeación y las particularidades del procedimiento legislativo.

En el artículo 3 se delimitan los Principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, como son: a) Autonomía; b) Ordenación de competencias; c) Coordinación; d) Consistencia; e) Prioridad del gasto público social; f) Continuidad; g) Participación. Durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en la presente Ley; h) Sustentabilidad Ambiental; i) Desarrollo armónico de las regiones; j) Proceso de planeación; k) Eficiencia; l) Viabilidad; y, m) Coherencia.

En el artículo 8 de la Ley 152 de 1994, se establece que al Departamento Nacional de Planeación le corresponde: (i) ejercer la secretaría del Conpes; (ii) desarrollar las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República; y, (iii) coordinar el trabajo de formulación del plan con los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación.

En los artículos 9 al 11 de la Ley 152 se define la conformación del Consejo Nacional de Planeación (artículo 9, 10 y 11 de la Ley 152).

En las funciones de coordinación de la etapa de formulación del Plan Nacional de Desarrollo se destaca aquella que el Gobierno nacional debe realizar con las entidades territoriales, las regiones administrativas y de planificación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 306 y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa, como lo define el artículo 15 de la ley 152 de 1994.

Entre las cuales es oportuno resaltar los espacios de participación en la discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Todo el trámite previo a la etapa propia del

procedimiento legislativo: reuniones en todos los departamentos, regiones, con participación ciudadana, de los gremios, la academia, autoridades nacionales de planeación y autoridades de planeación de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley 152 de 1994.

1. Las particularidades del procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

En el procedimiento legislativo de la ley del Plan Nacional de Desarrollo deben tenerse en cuenta todas las reglas generales que gobiernan el iter legislativo ordinario y las especiales para los Plan Nacional de Desarrollo: (i) La iniciativa reservada en cabeza del gobierno nacional, representado por el Ministerio de Hacienda y crédito público y la convocatoria a sesiones extraordinarias para iniciar su trámite antes del 7 de febrero (artículo 19 de la ley 152 de 1994); (ii) las reglas definidas sobre la publicación previa al debate, los dos debates en comisiones constitucionales económicas conjuntas en un término improrrogable de cuarenta y cinco (45) días (artículo 20 de la ley 152 de 1994), dos debates en plenarias de cada una de las cámaras en un término improrrogable de cuarenta y cinco (45) días (artículo 21 de la ley 152 de 1994) y la sanción del Gobierno (artículo 157 de la constitución); quorum y mayorías para deliberar y decidir; y las comisiones de conciliación (artículo 161 constitucional).

El trámite de aprobación de la Ley del Plan Nacional Desarrollo posee unas reglas específicas relacionadas con la unidad de materia71, los términos perentorios con que cuenta el Congreso para su deliberación y votación, las restricciones en la libertad de configuración legislativa en lo relacionado con la parte general del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, tiene particularidades con el aval del Gobierno para hacer cambios y modificaciones al plan de inversiones. Lo propio sucede con las facultades que tiene el Congreso para incorporar en cualquier tiempo modificaciones al plan de inversiones públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero72. Cuando tales modificaciones se produzcan en las plenarias de las Cámara no será obligatorio que el proyecto retorne al trámite en comisiones económicas conjuntas (artículo 22 de la ley 152 de 1994); y en la prelación que tienen el plan nacional de inversiones en el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 341 de la Constitución)73.

Al respecto, el artículo 20 de la Ley 152 de 1994 advierte que el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Congreso de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de cuarenta y cinco días.

En el Artículo 21º del estatuto en comentario, se recoge las reglas del segundo debate. Indica que, con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión plenaria discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de cuarenta y cinco días. Al llevarse a cabo el primer debate en sesiones conjuntas, es posible y en la práctica se presenta la concomitancia de las plenarias de ambas cámaras legislativas.

En el artículo 22.- Modificaciones por parte del Congreso. En cualquier momento durante el

trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente. En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir. (negrillas, subrayado y cursiva fuera del texto original).

En el artículo 23º.- Modificaciones por parte del Gobierno Nacional. En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.

El artículo 25º reconoce la posibilidad de que los Planes Nacionales de Desarrollo sea expedido por el Gobierno Nacional, cuando el Congreso Nacional no apruebe el Plan Nacional de Inversiones Públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución.

La Sala Plena de la Corte se ha pronunciado sobre el procedimiento legislativo del Plan Nacional de Desarrollo74 en relación con demandas que denuncian la configuración de vicios de trámite.

Por ejemplo, en Sentencia C-087 de 2016, se concluyó que suspender la votación en la sesión de plenaria de la Cámara de Representantes no significaba un vicio sustancial que diera lugar a la inconstitucionalidad de la disposición planificadora que fue acusada en esa oportunidad. Es más, sintetizó que no se había afectado el artículo 161 de la Constitución. Así mismo, la Sentencia C-298 de 2016 estimó que la simultaneidad de sesiones de las plenarias de Senado y Cámara no implicaba incurrir en la prohibición del artículo 93 de la Ley 5ª de 1992. Tampoco se configuraba un vicio cuando no se informó a la Plenaria las razones para adoptar el texto definitivo de un artículo. Sobre el particular, indicó que era suficiente una explicación somera de las normas conciliadas y de la determinación de acoger el texto en el trámite legislativo.

En la reciente Sentencia C-415 de 202075, se reiteró que, en la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, a propósito de los requisitos o calidades del debate en las plenarias de las cámaras legislativas: “existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de la discusión haya sido claro y determinado”, como se expuso de manera detallada en el apartado anterior de la presente sentencia. Aunque, se precisó que el debate debe estar precedido de la publicación del texto – aun cuando sea por medios alternos a la gaceta, como lo es la página web y se haya hecho una exposición del contenido de los artículos. Además, señaló que no existía yerro alguno cuando una disposición no fue incluida en las comisiones terceras y cuartas, empero fue aprobada en los debates de plenaria. En ese contexto, declaró exequible un fragmento del

artículo 336 de la Ley 336 de 2019.

Más adelante, la Sentencia C-427 de 2020 avaló incluir una disposición en la deliberación de las plenarias que no había conformado la ponencia en el primer debate. Se advirtió que se podían adicionar normas en esos estadios, sin que implicara un desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible. Además, constató que el informe de la ponencia había sido incluido para el segundo debate, por lo que el actor de ese entonces no tenía razón en su censura. Enfatizó que aprobar un artículo inmediatamente adoptado en plenaria no implica la ausencia de debate. En el caso concreto, verificó que la proposición había sido puesta en conocimiento de los congresistas. Al respecto, agregó que no le correspondía a la Corte Constitucional juzgar el nivel de calidad o intensidad de la deliberación.

Por consiguiente, las leyes del Plan Nacional de Desarrollo poseen unas particularidades en relación con su trámite que deben ser tenidas en cuenta a la hora de revisar la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones. Entre ellas: i) iniciativa legislativa en cabeza del gobierno; ii) reglas diferenciadas en el principio de unidad de materia; iii) términos perentorios para deliberar o votar; iv) restricción en la libertad de configuración del legislador de la parte general de Plan Nacional de Desarrollo; v) posibilidad de que el Congreso introduzca modificaciones al plan de inversiones públicas. Si esos cambios se presentan en el segundo debate en las sesiones de plenarias no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, siempre que se haya dado la aprobación de la otra Cámara.

En relación con el debate, la jurisprudencia ha precisado que se garantiza esa regla de deliberación con otorgar la posibilidad de que los argumentos interactúen. Acá no revisa un determinado grado e intensidad de debate. De igual forma, se ha entendido que la conformación de la voluntad democrática queda salvaguardada en los siguientes eventos: i) se aprueba un artículo en una cámara inmediatamente después de que fue adoptado en la otra célula legislativa, siempre que se asegure la publicidad de la disposición; ii) se suspende la votación del precepto en la sesión de las plenarias; iii) se realizan sesiones simultáneas en Senado y Cámara para aprobar el precepto censurado; y iv) se exponen motivaciones someras sobre las normas conciliadas y aceptadas por las cámaras.

1. Resolución del cargo por violación del principio democrático contemplado en los artículos 157 y 160 de la Constitución

De acuerdo con la demanda, el ciudadano Adolfo Palacio Correa consideró que en el trámite de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 se había vulnerado el principio democrático consagrado en el artículo 157 y 160 de la Constitución, debido a que no se realizó la deliberación requerida para expedir la disposición demandada. Explicó que esa ausencia de debate se demuestra en que el texto aprobado en el Senado de la República, que corresponde con la disposición acusada, fue el adoptado en la Cámara de Representantes, sin efectuar debate o referenciar algún argumento respecto de su constitucionalidad, conveniencia o necesidad.

La ACODEM, el EGEDA, la Dirección Regional para América Latina y el Caribe de la Federación Internacional de Productores de Fonogramas así como los ciudadanos Juan Sebastián Sereno,

Fabio Alberto Salazar Lopera respaldaron la demanda, al denunciar varios yerros en el procedimiento de aprobación de la norma analizada, a saber: i) no se llevó a cabo uno de los debates requeridos para que un proyecto se convierta en ley; ii) no hubo deliberación pública, motivada y suficiente en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República; y iii) no hubo espacio para que participaran los grupos afectados con el contenido del artículo 181.

En contraste, Sayco, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio Público defendieron la constitucionalidad de la norma. Al respecto aseveraron que el trámite del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 había observado las reglas constitucionales relacionadas con el debate y la publicidad.

Esta Corporación recuerda que debe resolver la incógnita que se refiere a continuación ¿si durante el desarrollo del procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, se vulneró el principio democrático, consagrado en los artículos 157 y 160 de la Constitución, al eludir el debate sobre la disposición demandada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como en la Plenaria del Senado que acogió la totalidad del texto aprobado por la primera célula legislativa?

A su vez, la Corte precisó que las leyes del Plan Nacional de Desarrollo poseen unas particularidades en relación con su trámite que deben ser tenidas en cuenta a la hora de revisar la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones. Entre ellas: i) una iniciativa legislativa en cabeza del gobierno; ii) la existencia de reglas diferenciadas en el principio de unidad de materia; iii) la determinación de términos perentorios para deliberar o votar; iv) la restricción en la libertad de configuración del legislador de la parte general de Plan Nacional de Desarrollo; v) la posibilidad de que el Congreso introduzca modificaciones al plan de inversiones públicas. Si esos cambios se presentan en el segundo debate en las sesiones de plenarias no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, siempre que se haya dado la aprobación de la otra Cámara.

En relación con el debate, la jurisprudencia ha precisado que se garantiza esa regla de deliberación con otorgar la posibilidad de que los argumentos expuestos por los Congresistas interactúen. Acá no revisa un determinado grado e intensidad de debate. De igual forma, se ha entendido que la conformación de la voluntad democrática queda salvaguardada en los siguientes eventos: i) se aprueba un artículo en una cámara inmediatamente después de que fue adoptado en la otra célula legislativa, siempre que se asegure la publicidad de la disposición; ii) se suspende la votación del precepto en la sesión de las plenarias; iii) se realizan sesiones simultáneas en Senado y Cámara para aprobar el precepto censurado; y iv) se exponen motivaciones someras sobre las normas conciliadas y aceptadas por las cámaras.

El debate en las plenarias de las Cámaras transcurrió en tres sesiones correspondientes a los días 30 de abril, 1 y 2 de mayo. Es así como se constata la ocurrencia objetiva y la oportunidad para debatir, discernir, y presentar proposiciones, como se mostrará en las paginas siguientes:

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes adelantada el 30 de abril de 2019, se presentó el proyecto de ley por parte de los coordinadores ponentes, los representantes John

Jairo Roldán Oscar Darío Pérez, quienes expusieron los ejes, los cambios incorporados en las Comisiones económicas conjuntas, los artículos eliminados y la presentación general del proyecto de ley. También se votaron los artículos que carecían de proposición en bloque. En efecto, se anunció que, a partir de este momento, los artículos aprobados aparecen registrados en la página web de la cámara de representantes.

En esa misma sesión, se formuló una proposición en la cual se eliminaron cuarenta artículos entre los que estaba la disposición demandada, el artículo 17 "Acuerdos sobre derechos patrimoniales". Se abrió la discusión por sesenta minutos. En dicha deliberación participaron los Honorables representantes coordinadores ponentes, los representantes de la oposición, la Directora de Planeación Nacional, Gloria Amparo Alonso Másmela, y se sometió a escoger la proposición de votar en bloque o artículo por artículo las disposiciones que contendrían el Plan Nacional de Desarrollo. A las 5:54:30 horas en video de la sesión del 30 de abril de 2019 (segunda parte), la Honorable Plenaria de la Cámara decidió votar en bloque76. Sin embargo, la proposición de eliminar los artículos no fue aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes.

En las 6:10:41 horas del video de la sesión del 30 de abril de 2019 (segunda parte), se levantó la sesión y se anunció que, para la sesión del 1 de mayo o la siguiente sesión plenaria en la cual, se debatirían los proyectos de ley o de actos legislativos objeto de trámite77.

En video de la Sesión del 1 de mayo de 2019, la Cámara de Representantes realizó las votaciones por bloques de los artículos. Luego de la Intervención del Honorable Representante, John Jairo Roldán Avendaño, el artículo 17 "acuerdo sobre derechos patrimoniales" -la disposición demandada- se votó en bloque con otros artículos, que al igual que la norma objeto de control no tenían proposición. El bloque de los artículos fue votado por 140 votos por el sí. Esa información se consignó en el Acta de Plenaria No. 051 del 1 de mayo de 2019, que fue publicada en la Gaceta No. 999 de 2019 (páginas 23, 26 y 27.)

Por su parte, el debate en la Plenaria de Senado de la República transcurrió el día 2 de mayo de 2019, en la cual los coordinadores ponentes expusieron los artículos que: i) aparecen en el informe de ponencia publicado en la Gaceta No. 272 de 2019 el 26 de abril de la misma anualidad; ii) fueron aprobados en las Comisiones Económicas Conjuntas y en la Plenaria de la Cámara de Representantes; y iii) fueron eliminaros en este órgano legislativo. Se sometió a votación la proposición que planteó al Senado acoger el articulado que había aprobado de la Cámara de Representantes.

Con un quorum decisorio de 62 senadores, la Plenaria del Senado aprobó con 58 votos la proposición de acoger el texto que había sido adoptado en la Plenaria de la Cámara de Representantes. El 2 de mayo se cumplió la discusión y votación del proyecto de ley, como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 824 de 201978. A continuación, se reseñará el debate que se presentó para que el Senado de la República acogiera el articulado que fue adoptado en la otra célula legislativa:

* De acuerdo con las pruebas aportadas por la Secretaria General del Senado, en el archivo

de audio del 2 de mayo de 2019, se constata la ocurrencia del debate, la participación de todas las bancadas, la presentación de los ponentes. A las 7:52:15 horas del video de la grabación de la sesión -I parte-, el Honorable Senador David Barguil Assis sugirió al Presidente de la Plenaria del Senado de la República, Doctor Ernesto Macías Tovar, que expusieran los artículos que fueron aprobados en la Plenaria de la Cámara de Representantes; los artículos que fueron suprimidos y los artículos nuevos. Lo anterior consta en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

A las 7:53:40 de tiempo, el presidente del Senado de la República Ernesto Macías Tovar informó a la Plenaria del Senado que se había publicado el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre el particular, ver el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 que se expuso en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

A las 45:18 horas del video de la grabación -2 parte -, la Coordinadora de los ponentes, la Senadora María Del Rosario Guerra de la Espriella, expuso el listado de los artículos que se mantuvieron del texto aprobado por las Comisiones Económicas Conjuntas; los artículos que fueron eliminados; los artículos nuevos y los artículos que fueron aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes.

- El Presidente del Senado retomó el orden del día de la sesión y dio el uso de la palabra a los senadores de la ponencia mayoritaria (María del Rosario Guerra de la Espriella, Efraín José Cepeda Sarabia y Juan Felipe Lemos Uribe), quienes explicaron el trámite cumplido, la ponencia presentada y los cambios producidos en la plenaria de la Cámara de Representantes.

- La Senadora María del Rosario Guerra De la Espriella informó: “Por supuesto que no es agradable después de esto, los que vamos a defender la ponencia mayoritaria de aprobar el plan, intervenir, pero perdónenme, esto ha sido un trabajo serio desde el 7 de febrero, de 60 ponentes, de todos los partidos y movimientos políticos. Entonces, yo si les pido a aquellos que no tuvieron la posibilidad de hacer parte de este proceso que escuchen cómo fue, qué se aprobó y qué salió de la Cámara, porque es muy importante. Ya sea que se apruebe como viene de la Cámara o que aquí se decida otro tema”. A continuación, hizo una exposición amplia del contenido y trámite del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo (expuso el alcance del articulado, el trámite cumplido y el proceso de participación, las metas propuestas, los pactos que contiene, sistema de financiación, las disposiciones más trascendentales, entre otras cuestiones). Luego señaló: “Qué artículos se eliminaron de la ponencia inicial y la de Cámara” a la par que procedió a la lectura de las disposiciones que quedaron eliminadas en la plenaria de la Cámara79

Por último, indicó que “no se aprobó en Cámara artículo nuevo a excepción de un artículo para ratificar el compromiso con la Minga y del resto no se aprobaron en Cámara artículos nuevos (…) Con ello, (…) doy informe de lo que fue la ponencia, (…) faltando unos temas que si hay preguntas las absolveremos durante el transcurso del debate”. Lo anterior consta en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

• A renglón seguido, intervino el Senador Efraín José Cepeda Sarabia, quien continúo la exposición del alcance y trámite cumplido por el proyecto de ley. Este hecho se puede verificar en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

• Posteriormente, el Senador Juan Felipe Lemos Uribe manifestó que : "Yo voy a procurar demorar (…) menos de una hora. Voy a presentarles, (…) cuáles fueron los artículos que en el texto aprobado por la Cámara de Representantes fueron excluidos, pero antes de referirme a eso, quiero hacer una reflexión filosófica y doctrinaria sobre este Plan Nacional de Desarrollo (…)". Más adelante, afirmó que en la medida que los senadores Guerra y Cepeda habían hecho una relación seria y responsable de que durante tres meses "se ha venido discutiendo y que hoy aprobó la Cámara de Representantes", del texto aprobado en dicha plenaria80.

• El presidente Ernesto Macías Tovar dio el uso de la palabra a varios senadores, quienes dejaron constancias sobre el proyecto de ley del PND. Intervinieron Luis Fernando Velasco Chaves, Gustavo Francisco Petro Urrego, Jhon Milton Rodríguez González y Jorge Enrique Robledo Castillo). Como consta en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

• Por una moción de orden, el presidente Ernesto Macías Tovar sometió a votación la primera ponencia radicada, la ponencia negativa, la cual fue negada por la plenaria. Luego de la votación de la ponencia de archivo intervinieron los senadores Aida Yolanda Abella Esquivel, Carlos Eduardo Guevara Villabón, José Aulo Polo Narváez, Wilson Neber Arias Castillo, David Alejandro Barguil Assís, Miguel Ángel Barreto Castillo y Temístocles Ortega Narváez. Como consta en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

• El presidente Ernesto Macías Tovar informó a la plenaria lo siguiente: "(…) el texto aprobado en la Cámara está publicado en la Gaceta del Congreso 293, también está publicado (…) en las páginas del Senado y de la Cámara de Representantes". Como consta en el Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 que se comunicó en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019.

•El Presidente Ernesto Macías Tovar dispuso dar lectura a la proposición con que termina el informe de ponencia mayoritario, la ponencia positiva, la cual fue aprobada por la plenaria del Senado y se da la apertura para el segundo debate81.

• El presidente Ernesto Macías Tovar autorizó por conducto de la Secretaría General dar lectura a la proposición que persigue "acoger el texto aprobado en la (…) plenaria de la Cámara de Representantes (…) Está firmada por la Senadora María del Rosario Guerra, el Senador Julián Bedoya, Efraín Cepeda, Juan Felipe Lemos y, hay más de 40 firmas señor presidente". La misma fue sometida a votación de la plenaria acogiendo el texto del articulado aprobado en la plenaria de la Cámara, siendo relacionados los artículos como fueron votados de acuerdo con los impedimentos aprobados. Acto seguido la presidencia dispuso dar lectura al título del proyecto de ley, lo cual una vez cumplido se dio aprobación82. Así mismo a las 3:01 (video de la grabación -2 parte -), se leyó la proposición para ratificar el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. A las 3:06

horas, 58 senadores presentes aceptaron y avalaron la proposición. Se aprobó esa propuesta con las mayorías requeridas para los artículos que tienen reserva de ley orgánica, contenidos en la ley del Plan Nacional de Desarrollo.

Para la Sala Plena, el demandante se equivoca cuando afirma que hubo un vicio de procedimiento por falta de deliberación. De acuerdo con el precedente constitucional, el debate en las comisiones y cámaras no puede ser objeto de requisitos distintos a los que establece la Constitución, la Ley 5 de 1992 y la Ley 152 de 1994. Es necesario que haya un espacio de deliberación, que los miembros de las comisiones y de las plenarias sean convocados con antelación y se haga el anuncio del debate y votación en la sesión distinta a aquella en la que vaya a llevarse a cabo. En efecto se otorgó el espacio para discutir en las dos cámaras legislativa, los cuales estuvieron precedido de la publicación respectiva a través de la página web -actuación que suplió la falta de la Gaceta respectiva-.

De conformidad con las reglas definidas por la jurisprudencia de esta Corporación sobre el debate, la Sala considera que se cumplieron cada uno de sus elementos y requisitos. Al respecto y como se reseñó en la presente providencia, la Sentencia C-415 de 2020 determinó que está permitido que una sesión plenaria acoja el texto aprobado por la plenaria de la otra cámara cuando: se haya hecho la publicación del texto – aun cuando sea por medios alternos a la gaceta, como lo es la página web; se debata sobre contenidos ciertos y determinados, es decir, se haya hecho una exposición del contenido de los artículos y la ocurrencia del debate, es decir, "existe debate incluso cuando la discusión es corta, siempre que el objeto de la discusión haya sido claro y determinado".

En concreto, las pruebas existentes en el proceso evidencian que la aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2015 estuvo precedida por el debate requerido en la Cámara de representantes, así como en el Senado de la República. Lo anterior en razón de que se dio la oportunidad para discutir sobre dicha decisión en cada órgano legislativo. A su vez, en el Senado se deliberó expresamente sobre la necesidad de adoptar el texto que había aprobado la Cámara de Representantes. Por consiguiente, la censura del actor carece de fundamento.

La Sala Plena subraya que en las plenarias de las cámaras se realizaron los debates respectivos con el pleno de los requisitos previstos en los artículos 157 y 160 de la Constitución. En ese sentido, el debate de la plenaria de la Cámara de Representantes cumplió con todas las etapas de los debates: aprobación del informe de ponencia; presentación de los coordinadores ponentes; votación del articulado con uso de votación en bloque, votación por artículos y sus respectivas proposiciones. Así mismo, el artículo censurado tuvo las publicaciones respectivas.

Del análisis de las pruebas aportadas por la Secretaría General de la Cámara de Representantes, en las Gacetas No. 647, 870 y 999 de 2019 y en el archivo de audio de las sesiones ordinarias de los días 30 de abril de 2019 y 1 de mayo de 2019, la Sala Plena verifica que la aprobación del artículo 17 (hoy artículo 181 analizado) del proyecto de ley que dio origen a la Ley 1955 de 2019 estuvo precedido del debate necesario para su aprobación, votación y expedición.

En el debate en Plenaria de Senado, se cumplieron con las etapas de los debates: la

aprobación del informe de ponencia; la presentación de los coordinadores ponentes con la explicación de cómo fue aprobado el proyecto en las comisiones económicas conjuntas y los artículos nuevos que se proponen en las plenarias, en las que aparece el artículo 181, la disposición demandada; la formulación de la proposición de la votación en bloque del texto aprobado por la Cámara de Representantes y la publicación en la página web de dicho texto, supliendo la falta de la Gaceta respectiva y votación del texto aprobado por la Cámara; la deliberación de la referida propuesta, que abarcaba ratificar el artículo demandado y otros enunciados legales.

Con base en lo anterior, la Sala Plena encuentra ajustado a los artículos 157 y 160 constitucional el procedimiento legislativo del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. A su vez, reconoce que no le asiste la razón al actor cuando acusa la disposición demandada por violación del principio democrático, en concreto por la supuesta falta de deliberación pública del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 en las Plenarias de la Cámara, en las Plenarias del Senado y en las Comisiones Económicas conjuntas. Por consiguiente, declarará la exequibilidad del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 por los cargos examinados en esta providencia.

1. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

El ciudadano Gustavo Adolfo Palacio Correa formuló demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por la presunta vulneración del principio democrático que debe guiar la función legislativa del Congreso de la República, de conformidad con los artículos 157 y 160 de la Constitución.

Explicó que esa ausencia de debate se demuestra en que la disposición censurada: i) no se encontraba en el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, ni en la primera ponencia de la Ley 1955 de 2019; ii) no hubo debate público de la inclusión de la norma en las sesiones de las Plenarias, disposición que no se encontraba en los debates de las comisiones permanentes; y iii) el texto aprobado no fue objeto de deliberación en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República. En concreto, reprochó que en la segunda célula legislativa fueron adoptadas las disposiciones que habían sido aprobadas en la Cámara de Representantes, sin efectuar debate alguno o referencia a su constitucionalidad, conveniencia o necesidad.

En el proceso de constitucionalidad se presentaron 7 escritos de intervención ciudadana y el concepto del Señor Procurador General de la Nación. De las 8 intervenciones, 5 de ellas solicitaron la inexequibilidad y 3 la exequibilidad.

De manera previa, la Sala analizó si en la presente demanda había operado la caducidad fijada en el numeral 3 del artículo 243 de la Constitución. Precisó que ese análisis era indispensable, debido a que la disposición acusada hace parte de la Ley 1955 de 2019, la cual fue publicada en el diario oficial No. 50.964 de 25 de mayo de 2019. La demanda fue formulada un año después de esa fecha, es decir, el 9 de junio de 2020.

Al respecto, aclaró que el estudio sobre la extinción de la acción de inconstitucionalidad debe tener en cuenta la suspensión y reanudación de los términos judiciales, entre ellos los de prescripción y caducidad, decretadas como resultado de las medidas adoptadas para contener el COVID-19, por el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, así como por los Decretos Legislativos 469 de 2020 y 564 de 2020. En efecto, los términos para conocer y resolver demandas de inconstitucionalidad estuvieron suspendidos entre el 16 de marzo de 2020 y el 26 de abril de esa anualidad, fecha en que publicó el Auto 121 de 2020 que reanudó los procesos.

En el caso objeto de análisis, constató que al momento de la suspensión de términos hacía falta 2 meses y 9 días para que se configurara la caducidad de la demanda. Por ende, aplicó la primera parte del inciso 2º del artículo 1º del Decreto 564 de 2020, disposición que regula la suspensión y reanudación del plazo de caducidad. Concluyó que el cómputo extintivo de la acción inconstitucionalidad se suspendió el 16 de marzo de 2020 y se reanudó el 27 de abril de ese año, fecha a partir de la cual se cuentan 2 meses y 9 días calendario, lo que condujo a ubicar la caducidad de la acción de inconstitucionalidad el 6 de julio de 2020. La demanda fue formulada el día 9 de junio de 2020, por lo que no operó la caducidad de la acción para presentar demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma en el procedimiento legislativo del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019.

Una vez se superó ese análisis de oportunidad de la censura, la Corte manifestó que el debate se concentraría en evaluar la vulneración del principio democrático como resultado de la ausencia de debate en el Congreso de la República en la aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019.

Por consiguiente, esbozó que excluiría del análisis las censuras propuestas por el actor en i) y ii). La primera, porque no se trataba de un cargo que denunciara un vicio de procedimiento, pues el documento de Bases del Plan complementa la ley mencionada. La inclusión de materias en ese documento hace parte de los contenidos sustantivos de la Ley 1955 de 2019, según establece su artículo 3. La Segunda, debido a que, de acuerdo con la Sentencia C-427 de 2020, ese reproche se subsume en el desconocimiento del principio de consecutividad e identidad flexible, el cual fue inadmitido y rechazado en el trámite de admisibilidad de la demanda, decisiones que no fueron revocadas en súplica por parte de la Sala Plena.

Así las cosas, esta Corporación debe resolver el problema jurídico que se refiere a continuación: ¿si durante el desarrollo del procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, se vulneró el principio democrático, consagrado en los artículos 157 y 160 de la Constitución, al eludir el debate sobre la disposición demandada en la Plenaria de la Cámara de Representantes, así como en la Plenaria del Senado que acogió la totalidad del texto aprobado por la primera célula legislativa?

En la presente providencia, se reitera que el Estado Social de Derecho y la Constitución Política de 1991 se asientan en el principio democrático como una forma de dotar de legitimidad la actuación de las autoridades a través de la participación ciudadana. Ello permite articular las diferentes formas de ver y comprender el mundo en sociedades diversas y plurales contemporáneas. Dicho mandato se encuentra presente en la vida cotidiana de los

ciudadanos y vincula a los órganos Estatales en el desarrollo de sus funciones. Una muestra de dicha vigencia opera en el procedimiento de conformación de la ley, pues asegura que una de las principales fuentes jurídicas de Colombia cuente con una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta.

A su vez, la Corte precisa que las leyes del Plan Nacional de Desarrollo poseen unas particularidades en relación con su trámite que deben ser tenidas en cuenta a la hora de revisar la constitucionalidad de ese tipo de disposiciones. Entre ellas se encuentran: i) una iniciativa legislativa en cabeza del gobierno; ii) la existencia de reglas diferenciadas en el principio de unidad de materia; iii) la determinación de términos perentorios para deliberar o votar; iv) la restricción en la libertad de configuración del legislador de la parte general de Plan Nacional de Desarrollo; v) la posibilidad de que el Congreso introduzca modificaciones al plan de inversiones públicas. Si esos cambios se presentan en el segundo debate en las sesiones plenarias no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, siempre que se haya dado la aprobación de la otra Cámara.

En relación con el debate, la jurisprudencia ha precisado que se garantiza esa regla de deliberación con otorgar la posibilidad de que los argumentos interactúen. No se trata de revisar un determinado grado e intensidad de debate. De igual forma, concluyó que la conformación de la voluntad democrática queda salvaguardada en los siguientes eventos: i) se aprueba un artículo en una cámara inmediatamente después de que fue adoptado en la otra célula legislativa, siempre que se asegure la publicidad de la disposición; ii) se suspende la votación del precepto en la sesión de las plenarias; iii) se realizan sesiones simultáneas en Senado y Cámara para aprobar el precepto censurado; y iv) se exponen motivaciones someras sobre las normas conciliadas y aceptadas por las cámaras.

En atención a las Sentencias C-298 de 2016, C-481 de 2019, C-415 de 2020 y C-427 de 2020, esta Corporación considera que hubo debate en la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Sintetiza que esa deliberación cumplió con todos los elementos y requisitos constitucionales, legales y jurisprudenciales, como son: la aprobación del informe de ponencia; la presentación de los coordinadores ponentes; la oportunidad para deliberar y presentar proposiciones; la votación del articulado con uso de votación en bloque, votación por artículos y sus respectivas proposiciones. Aunado de lo anterior, en la deliberación efectuada en el Senado se realizó la votación en bloque del texto aprobado por la Cámara de Representantes y la publicación en la página web de dicho texto, supliendo la falta de la Gaceta respectiva y votación del texto aprobado por la Cámara.

Con base en las Sentencias C-415 y C-420 de 2020, se sintetiza que no constituye vicio de trámite respecto del principio democrático el hecho de que el Senado, en sesión plenaria, hubiese acogido el texto que había aprobado la Cámara de Representantes en días previos. A su vez, se verifica que esa decisión fue objeto de deliberación en la Plenaria del Senado, pues se otorgó el espacio y oportunidad para adoptar esa determinación a la par que se debatió sobre la misma.

La Sala Plena subraya que el debate no significa un exhaustivo y extenso análisis de cada una de las proposiciones formuladas por parte de los Congresistas. La obligación de debatir se entiende como la oportunidad y espacio que ofrece el procedimiento legislativo para

presentar y discutir proposiciones. Entonces, queda fuera de la órbita de competencia del juez constitucional medir la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia de la deliberación en el seno de las Comisiones y de las Plenarias. En respeto de la autonomía del legislador, a esta Corporación corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos formales del procedimiento de elaboración de la ley, en este caso, la ley del Plan Nacional de Desarrollo, a saber: La constitución, la Ley 5 de 1992, la Ley 152 de 1994 y las reglas jurisprudenciales sobre el principio democrático.

1. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 “por el cual [sic] se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-157/21

Ref: Expediente D-13772. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019 "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad".

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RIOS.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, presento las razones que me conducen a salvar mi voto en la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 26 de mayo de 2021, que por votación mayoritaria profirió la Sentencia C-157 de 2021 de la misma fecha.

El fallo declaró exequible el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019. Aquel modificó el artículo 183 de la Ley 23 de 1982 referido a los acuerdos sobre derechos patrimoniales de los derechos de autor. En particular, contiene las reglas aplicables a dichos convenios en los siguientes aspectos: i) transferencia o licencia mediante acto entre vivos; ii) las limitaciones temporales y territoriales de las transferencias y las licencias; iii) las formalidades de los acuerdos; iv) la inscripción en el Registro Nacional del Derecho de Autor; y, v) la ineficacia de la transferencia general o indeterminable la producción futura, entre otras.

Luego de descartar la operancia de la caducidad, la postura mayoritaria analizó únicamente el cargo por vulneración de los artículos 157 y 160 de la Carta. Aquel estaba sustentado en que, presuntamente: "(…) la plenaria del Senado acogió la totalidad del texto aprobado sin formularse la argumentación respectiva para adoptar esa decisión". En tal sentido, estudió todo el procedimiento legislativo que dio origen a la norma acusada y, concluyó que no había desconocido ninguna regla constitucional y orgánica que regula la materia.

1. Salvé en voto en el asunto de la referencia porque considero que, en este caso: i) operó la caducidad de la acción de inconstitucionalidad en los términos del artículo 242.3 superior, por cuanto la demanda se fundó en la existencia de un vicio de forma; y, ii) el cargo por vulneración del principio democrático con fundamento en los artículos 1º y 3º superiores era inepto. En tal sentido, la postura mayoritaria al entrar a conocer de fondo el asunto en comento, no solo adecuó la acusación con base en algunos de los artículos citados por el actor y que consideró oportuno hacerlo, sino que además adelantó un control oficioso e integral del proceso legislativo que originó la norma demandada. Paso a explicar mi posición.

La acción de inconstitucionalidad por vicios de forma había caducado

2. La Sentencia C-157 de 2021 consideró que en el presente asunto no operó la caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma. En este caso, la norma acusada fue publicada en el Diario Oficial número 50964 del 25 de mayo de 2019. Por tal razón, el término fenecía el 25 de mayo de 2020, pese a lo cual la demanda fue presentada el 9 de junio de ese mismo año. La mayoría expresó que este Tribunal "(…) ha considerado extender o no el término extintivo de dicha herramienta procesal de acuerdo con las particularidades del caso". De esta manera, advirtió que no hay precedente vinculante, pero si "criterios ab-exemplo" que permiten resolver la discusión procesal83. Bajo tal premisa, refirió los siguientes casos: i) la Sentencia C-113 de 2006 que analizó la suspensión de términos cuando la acción es presentada ante otra autoridad que ordenó su remisión a la Corte. En este punto, "(…) el término que duró la demanda en otro despacho judicial no puede ser oponible al demandante"84; ii) El Fallo C-801 de 2008, al expresar que la vacancia judicial no extiende el plazo de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma; y, iii) la Sentencia C-882 de 2011. Esta providencia precisó que, ante la vacancia judicial, el plazo se extiende al día hábil siguiente.

En seguida, la postura mayoritaria refirió el contenido del Decreto Legislativo 564 de 2020 y consideró que:

"En el caso objeto de análisis, se tiene que al momento de la suspensión de término a la demanda le hacía falta 2 meses y 9 días para que se configurara la caducidad (…) la norma detiene el fenómeno extintivo de la acción de constitucionalidad en el momento en que se ordenó la suspensión de términos judiciales (…) para empezar a correr nuevamente esa figura al día siguiente en que se reanudaron los términos procesales por parte de la Corte Constitucional.

El computo extintivo de la acción de inconstitucionalidad se suspendió el 16 de marzo de 2020 y se reanudó el 16 de abril de ese año, fecha a partir de la cual se cuentan 2 meses y 9 días, lo que conduce a ubicar la caducidad de la acción (…) el 25 de junio de 2020. (…) Sobre el particular, se advierte que esa extensión de la fecha original de caducidad se debe a la reanudación del conteo del plazo extintivo de la acción después del periodo de suspensión establecido por el DL 564 de 2020, y no como resultado de una sumatoria de plazo. (…) Es más se subsume en la facultad que tiene esta Corporación de contabilizar el plazo de caducidad fijado en el numeral 3º del artículo 243 de la Carta Política con criterios adicionales al simple paso del tiempo y con el propósito de hacer efectivos los derechos fundamentales y

los principios que rigen la administración de justicia.”85

3. Me aparto de esta argumentación porque considero que, en este caso, era evidente la operancia de la caducidad. En tal perspectiva, si bien la postura mayoritaria advirtió que el conteo del término no comprendía una adición de tiempo al plazo inicial, lo cierto es que el resultado práctico demuestra que al actor le fue sumado un mes para la presentación de la demanda desde el vencimiento inicial.

Conforme a lo expuesto, insisto que en el presente caso operó la caducidad y no existía norma constitucional o legal que permitiera sumarle tiempo al actor para presentar la demanda con fundamento en la suspensión de términos prevista en el Decreto Legislativo 564 de 2020. Por el contrario, existe norma constitucional que expresa un año como término improrrogable de caducidad para presentar demandas de inconstitucionalidad por vicios de forma (artículo 242 superior). A continuación, presento los siguientes argumentos:

4. La caducidad es un presupuesto procesal de la acción. Por tal razón, el ejercicio de la acción debe hacerse dentro de los plazos fijados por el Constituyente o el Legislador, so pena de impedir el establecimiento de una relación jurídico procesal válida. Bajo ese entendido, el examen de la caducidad es objetivo y su declaratoria procede aun de oficio. En ese escenario, el juez constata el término y el incumplimiento de la carga por parte del sujeto procesal, por lo que no puede modificar o soslayar el término previsto bajo análisis subjetivos de la conducta de las partes86.

5. Los términos procesales están contenidos en normas de orden público. En tal sentido, su observancia es estricta y no le permite al juez atenuar las cargas que deben asumir las partes. Se trata de plazos necesarios para garantizar postulados superiores como la seguridad jurídica y el acceso efectivo a la administración de justicia. Además, constituyen parámetros que materializan la igualdad entre los asociados87.

6. La contabilización de términos cuando el último día del plazo es feriado o vacante: este era el precedente jurisprudencial vigente de la Corte y la postura mayoritaria, así lo reconoció al referir la Sentencia C-882 de 2011. En estos eventos, el término se extiende hasta el siguiente día hábil de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 “régimen político y municipal”. Esa norma establece lo siguiente:

ARTICULO 62. En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los de meses y años se computan según el calendario; pero si el último día fuere feriado o de vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

En tal sentido, si bien esa decisión no constituía precedente obligatorio en este caso, si era una regla jurisprudencial de interpretación restrictiva, cercana y relevante para la contabilización del término de la caducidad en circunstancias excepcionales de falta de atención al público. Bajo ese entendido, la Corte tenía la obligación de verificar si el último día del vencimiento de la caducidad era vacante, feriado o de otra naturaleza que impidiera la presentación de la demanda, como sería la suspensión de términos. En tal caso, procedía la aplicación excepcional y restrictiva del artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 y no la flexibilización y la adición de plazos para el conteo del término de caducidad.

7. Al actor no le era aplicable la excepción contenida en el Decreto Legislativo 564 de 2020. Esta normativa fue excepcional y expedida con ocasión del estado de emergencia económica generada por la pandemia del COVID-19. Aquella reguló la suspensión de términos, prescripción y caducidad de la siguiente manera:

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente. (Énfasis agregado)

Se trata de una disposición que impactó los procesos judiciales de la siguiente manera: i) suspendió los términos de caducidad y de prescripción desde el 16 de marzo de 2020; ii) estableció que los plazos se reanudan a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos decretada por el Consejo Superior de la Judicatura. Esta previsión siguió la línea del artículo 62 de la Ley 4ª de 1913 y las reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación; y, finalmente, iii) consagró una excepción a dicha reanudación y es que, si al decretar la suspensión el plazo para la caducidad era inferior a 30 días, el interesado tenía un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

La Sentencia C-213 del 202088 analizó la constitucionalidad de la mencionada norma y enfatizó que aquella otorga certeza tanto en la determinación del momento en que operó la suspensión de los términos de caducidad, como en el instante de su levantamiento. Al respectó, precisó:

"(i) (…) el decreto objeto de control da certeza en cuanto a la fecha a partir de la cual se encuentran suspendidos los términos, esto es, el 16 de marzo de 2020; (ii) se superan las dudas interpretativas que surgen de la lectura sistemática de los artículos 9 y 10 del Decreto Legislativo 491 de 2020, en cuanto que una de dichas normas indica que la suspensión dependerá de la decisión del Procurador, pero la otra dispone que los términos de prescripción y caducidad se encuentran suspendidos; (iii) se incluyen medidas de suspensión de términos de desistimiento tácito y de duración de los procesos; (iv) se toman previsiones respecto del conteo de términos, luego de su reactivación, cuando se tratara de términos inferiores a 30 días;"

La postura mayoritaria refirió la existencia de dicha regulación. Sin embargo, omitió analizar sus efectos y, particularmente, su aplicación en el caso concreto. Si hubiese asumido dicho ejercicio, habría concluido que este asunto estaba regulado por la regla general. Es decir, la reanudación del tiempo a partir del término a partir del día hábil siguiente a la cesación de la suspensión de los plazos. De esta suerte, no le era aplicable la excepción que prevé la concesión de un mes adicional para presentar la demanda.

De acuerdo con lo expuesto, cuando se produjo la suspensión de términos el 16 de marzo de 2020, al actor le restaban 2 meses y 9 días para que operara la caducidad de la acción de inconstitucionalidad (25 de mayo del mismo año). Cuando se levantó la suspensión, el 16 de

abril de 2021, aun tenía 1 mes y 9 días para presentar la demanda oportunamente y hacer inoperante la caducidad. Aquel lapso era prudente y razonable para adelantar dicha actuación procesal. Además, el demandante no alegó alguna circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito que le impidiera ejercer su derecho de acción en el plazo fijado por la Constitución, incluso, por los medios virtuales habilitados por la Corte.

En tal sentido, a la demanda en referencia no le era aplicable la excepción del DL 564 de 2020, expuesta previamente. De igual manera, no existe norma constitucional o legal que habilitara a la Corte a extender injustificadamente el término establecido por la Carta para la caducidad de la acción de inconstitucionalidad.

8. Las decisiones de la Corte referidas por la Sentencia C-157 de 2021 no facultan a la Corte para establecer los términos de caducidad, tal y como lo expuso la mayoría. Ninguna de esas providencias sumó los tiempos restantes del plazo de caducidad ante una suspensión general de términos. Por el contrario, establecieron criterios de interpretación excepcionales y restringidos de aplicación de la caducidad ante la imposibilidad de presentar la demanda por vacancia o día feriado. En efecto, la Sentencia C-113 de 200689 analizó el caso de una demanda de inconstitucionalidad presentada ante una autoridad judicial sin jurisdicción y competencia para conocerla. En ese momento, no operó ni la suspensión ni la adición del término de caducidad. La presentación oportuna de la demanda hizo inoperante la caducidad, es decir, el derecho fue ejercido en el plazo fijado por la Constitución. En otras palabras, la falta de jurisdicción o de competencia de la autoridad judicial que conoció la demanda no afectó dicho plazo, pues la caducidad no operó por el ejercicio oportuno de la acción de inconstitucionalidad. Por su parte, la Sentencia C-882 de 201190 estudió el caso de una acción de inconstitucionalidad que caducaba durante la vacancia judicial. En aquella oportunidad, la Corte aplicó el artículo 62 del Régimen Político y Municipal. Bajo tal perspectiva, el término para presentar la demanda se extendía hasta el siguiente día hábil.

En conclusión, en ninguno de los dos casos referentes judiciales citados por la mayoría, la Corte sumó tiempos para beneficiar al demandante y desconocer los estrictos plazos para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Además, tampoco consolidaron una potestad ilimitada de la Corte para verificar los términos de caducidad91. Tales pronunciamientos establecieron parámetros objetivos de interpretación del cómputo de la caducidad ante circunstancias particulares, como la vacancia judicial o la presentación ante otra autoridad judicial sin jurisdicción ni competencia, que impedían la presentación oportuna de la demanda.

De otra parte, la supuesta facultad que tiene la Corte para contabilizar el plazo de caducidad con criterios diferentes al paso del tiempo configura un argumento que desconoce la noción de orden público de las normas procesales, en especial, si aquellas están incluidas en la Constitución. Además, vulnera principios superiores como la legalidad, la confianza legítima y la seguridad jurídica. Bajo estas premisas, la Corte carece de competencia para adicionar, flexibilizar o moldear los términos procesales fijados por la Constitución para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad o de cualquier otra.

9. Los efectos procesales de la postura mayoritaria: la argumentación de la Sentencia C-157 de 2021 genera incertidumbre sobre su impacto en el ejercicio de otras acciones judiciales

cuyo término de caducidad corrió durante la suspensión de términos decretada por el DL 564 de 2020. En tal sentido, formulo los siguientes interrogantes: ¿operó o no la caducidad?, ¿los jueces están en la obligación de sumar tiempos a los demandantes?, ¿los procesos en los que operó la caducidad en estas especiales circunstancias tendrían que revivir?, ¿están viciados de nulidad? De otra parte, cuando la caducidad opere durante la vacancia judicial ¿también debe sumarse el tiempo de su duración para efectos de la caducidad? Finalmente, ¿el DL 564 de 2020 y la sentencia C-213 de 2020, que lo declaró exequible, perdieron vigencia o sus efectos serán parcialmente inactivados con esta decisión?. Ninguna de esas preguntas fue resuelta por la sentencia ni fue clara a la hora de definir las reglas aplicables a los casos futuros.

10. Así las cosas, la Ley 1955 de 2019 fue publicada en el Diario Oficial número 50964 del 25 de mayo del mismo año, por lo tanto, la caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma operó el 25 de mayo de 2020 (art. 242.3 C.P). El actor presentó la demanda, por supuestas irregularidades en el proceso legislativo, el 9 de junio de 2020. En ese momento, el término de caducidad feneció. No existía norma constitucional o legal, tampoco reglas jurisprudenciales que le permitieran a la Corte ampliar el plazo de caducidad hasta el 25 de junio de 2020, con ocasión de la suspensión de términos contenida en el DL 564 de 2020. De igual manera, no le era aplicable la excepción contenida en dicha normativa, que permitía sumar un mes al término inicial, si al momento de la suspensión le restaban menos de 30 días, porque al peticionario le quedaban 2 meses y 9 días para presentar la demanda y activar la acción de inconstitucionalidad. De igual manera, la Corte carece de competencia para adicionar, flexibilizar o moldear los términos procesales fijados para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad o de cualquier otra. Aquellos están contenidos en normas constitucionales y de orden público, que garantizan los principios de legalidad, confianza legítima y seguridad jurídica.

El cargo por vulneración del principio democrático con fundamento en los artículos 1º y 3º superiores, era inepto

11. La postura mayoritaria consideró que este cargo era apto. De oficio, al formular el problema jurídico, adecuó la censura en los siguientes términos: "(…) si durante el desarrollo del procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, se vulneró el principio democrático, consagrado en los artículos 157 y 160 de la Constitución, al eludir el debate sobre la disposición demandada, por cuanto la Plenaria del Senado acogió la totalidad del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara, sin que se hubiese presentado la deliberación respectiva para adoptar esta decisión?"

Para tal efecto, desarrolló los siguientes temas: i) la jurisprudencia constitucional relacionada con el principio democrático en el procedimiento legislativo; ii) los debates en las comisiones y en las plenarias como manifestación del principio democrático en el trámite de formación de la ley. En este mismo punto, estudió las reglas para el control constitucional del debate; y, iii) los presupuestos del principio democrático en el trámite de aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Finalmente, al resolver el caso concreto, analizó la totalidad del proceso legislativo que originó la norma acusada, concluyó que no había desconocido ninguna regla constitucional al respecto y la declaró exequible.

12. No comparto esta aproximación metodológica por las siguientes razones: i) el cargo era inepto; y, ii) la postura mayoritaria, sin justificación constitucional, modificó la censura propuesta por el demandante para fundarla en los artículos 157 y 160 superiores. Tal situación produjo, de una parte, que la Corte examinara el reproche con base en el principio de consecutividad, no obstante, que aquel fue rechazado en la etapa de admisión de la demanda; y de otra, que estudiara de manera oficiosa la totalidad del trámite legislativo que dio origen a la norma acusada. Paso a explicar mi posición.

13. El cargo era inepto. El demandante indicó que el artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, desconocía el principio democrático contenido en los artículos 1º y 3º de la Constitución, por la ausencia de deliberación del Congreso de la República. Precisó que la incorporación en segundo debate no contó con justificación "(…) como se estableció en el cargo no. 2 de esta acción", referido al supuesto desconocimiento del principio de consecutividad.

De acuerdo con lo expuesto, el reproche carecía de claridad. La censura no era comprensible puesto que, si bien el ciudadano refirió la vulneración del principio democrático por la incorporación de la norma en segundo debate, supuestamente, sin justificación ni deliberación, remitió dicha argumentación a lo expuesto en otro cargo, específicamente el relacionado con la presunta vulneración del principio de consecutividad. De igual manera, estaba ausente la especificidad porque la acusación fue ambigua y no precisó las reglas del proceso legislativo que fueron desconocidas. En tal sentido, el ciudadano se limitó a presentar razones genéricas sin concretar la manera en que la norma desconoció la Constitución.

14. La adecuación oficiosa de la demanda por parte de la postura mayoritaria. Considero que la conducción del debate constitucional, desde la admisión del cargo por violación del principio democrático, pero adecuado al presunto desconocimiento de los artículos 157 y 160 superiores, tuvo los siguientes efectos: i) analizó una censura con base en el principio de consecutividad, pese a que aquel había sido rechazado por el ponente en la fase de admisión; y, ii) generó una especie de control oficioso e integral de todo el proceso legislativo que dio origen a la norma acusada, con lo que dejó sin participación a los ciudadanos que pudiesen estar interesados en intervenir con sus conceptos en el proceso.

15. En primer lugar, la Corte no podía abordar el estudio del cargo con base en el artículo 157 superior relacionado con el principio de consecutividad. Lo anterior porque aquel fue rechazado por el Magistrado Sustanciador en la etapa de admisión. En efecto, el Auto del 13 de agosto de 2020, precisó que:

"Así las cosas, para el Magistrado sustanciador persisten las fallas de fundamentación del cargo en relación con el debido proceso legislativo, en particular, en lo relacionado con la supuesta violación del principio de identidad y consecutividad en el procedimiento legislativo. El Congreso en desarrollo de las facultades que otorga la ley 5 de 1992 y la ley 152 de 1994, puede incorporar válidamente artículos nuevos para el debate en las plenarias de Senado y Cámara de representantes. Y, lo hace en el caso bajo estudio no cómo lo exponen las demandas de manera aislada sino en la presentación del conjunto de disposiciones que ponentes y gobierno acuerdan incluir sin afectar el trámite legislativo del proyecto de ley respectivo. Lo anterior puede desprenderse de la lectura de las Gacetas del Congreso No.

272 y 273 (…)".

Bajo tal perspectiva, la postura mayoritaria no podía emprender el análisis de una acusación por vulneración del principio de consecutividad contenido en el artículo 157 superior. Aquella había sido rechazada previamente porque no acreditó los presupuestos del concepto de violación. En tal sentido, la Corte no estaba habilitada para hacer un pronunciamiento de fondo sobre dicha censura.

16. De otra parte, el cargo edificado por la postura mayoritaria fue ambiguo y redireccionado al análisis del amplio contenido del artículo 160 superior. Esta situación generó, desde la formulación del problema jurídico, que la Corte asumiera la revisión oficiosa de todo el procedimiento de expedición del artículo acusado. En efecto, la sentencia expresó "(…) le corresponde a la Corte resolver ¿si durante el desarrollo del procedimiento de aprobación del artículo 181 de la Ley 1955 de 2019, se vulneró el principio democrático (…)".

Por tal razón, la mayoría emprendió un análisis oficioso e integral de todo el trámite legislativo que originó la norma reprochada. En dicha labor, abordó un sinfín de temas ajenos al objeto de debate, como "(…) la participación de los miembros de la organización política Comunes (organización conformada por los miembros de los excombatientes de la FARC). Estas últimas curules estarán vigente en los mandatos constitucionales 2018-2022 y 2022 -2026."92 También, aspectos relacionados con la unidad de materia, la consecutividad, la publicidad, los anuncios previos, las actividades de preparación de la Ley PND, entre otros. Esta situación desconoció la naturaleza rogada de la acción pública y la pacífica, consolidada y reiterada jurisprudencia de la Corte sobre la materia.

17. En suma, salvé mi voto en la Sentencia C-157 de 2021. Consideré que en este caso la Corte debió declararse inhibida porque operó la caducidad. La Ley 1955 de 2019 fue publicada en el Diario Oficial número 50964 del 25 de mayo del mismo año, por lo tanto, la caducidad operó el 25 de mayo de 2020 (art. 242.3 C.P). El actor presentó la demanda, por supuestos vicios de forma, el 9 de junio de 2020. En ese momento, el término de caducidad había fenecido. No existía norma constitucional o legal, tampoco reglas jurisprudenciales que le permitieran a la Corte ampliar el plazo de caducidad con ocasión de la suspensión de términos desde el 16 de marzo de 2020 decretada por el DL 564 de ese año. De igual manera, no le era aplicable la excepción contenida en dicha normativa. Aquella otorgaba un mes adicional para presentar la demanda si al momento de la suspensión de términos le restaban menos de 30 días para que operara la caducidad. Al actor le restaban 2 meses y 9 días para presentar la demanda de inconstitucionalidad cuando el referido decreto ordenó la suspensión de términos. Además, el Auto 121 de 2020 proferido por la Corte, levantó la suspensión de términos el 16 de abril de 2020 y, en ese momento, al peticionario le restaba más de un mes para radicar la demanda.

De igual manera, el cargo por vulneración del principio democrático con fundamento en los artículos 1º y 3º superiores era inepto. Sin ninguna justificación constitucional válida, la postura mayoritaria adecuó la acusación y habilitó un análisis de fondo con base en los artículos 157 y 160 de la Carta. Aquel no surgió de la demanda. La censura sobre el principio de consecutividad (art. 157 C.P.) fue rechazada en la fase de admisión. Además, creó un escenario de análisis ambiguo y generó que la Corte asumiera un control oficioso de todo el

trámite legislativo de expedición de la disposición acusada. Lo anterior, desconoció la naturaleza rogada de la acción pública de inconstitucionalidad y la pacífica, consolidada y reiterada jurisprudencia de este Tribunal sobre la materia.

De esta manera, dejo expresas mis razones para salvar el voto a la Sentencia C-157 de 2021, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-157/21

Expediente: D-13772

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 de la ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito aclarar mi voto frente al fallo de la referencia. Si bien compartí la decisión de declarar la exequibilidad de la disposición demandada, a mi juicio, la Corte Constitucional debió abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo pues el cargo por vulneración del principio democrático es inepto por incumplir el requisito de especificidad al no identificar la irregularidad alegada. No obstante lo anterior, se adecuó la acusación y se adelantó el estudio del trámite legislativo olvidando que el cargo por violación al principio de consecutividad había sido rechazado en la etapa de admisión de la demanda.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 La Señora Secretaría general de la Comisión Tercera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes remitió todo el expediente legislativo de las Comisiones económicas conjuntas. No obstante, el Secretario General de la Comisión Tercera Constitucional permanente del Senado de la República, Doctor Rafael Oyola Ordosgoitia y el Secretario General de la Comisión Cuarta Constitucional permanente del Senado de la República, Doctor Alfredo Rocha Rojas remitieron el 14 de octubre de 2020 y el 16 de octubre de 2020, respectivamente, las pruebas del expediente legislativo en primer debate del Proyecto de Ley 311 de 2019 Cámara – 227 de 2019 Senado, correspondiente a la Ley 1955 de 2019, como consta en el expediente electrónico que reposa en la Secretaria General de la

Corte Constitucional: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2021-04-27&todos=%25&palabra=13772

2 Los efectos de la pandemia obligaron al Gobierno Nacional a expedir el Decreto Legislativo 806 de 2020. En la Sentencia C-420 de 2020, se recopilaron los esfuerzos y medidas que se implementaron para asegurar una adecuada prestación del servicio público de administración de justicia, entre ellos se adoptó la suspensión de términos judiciales en todo el país.

4 El control de constitucionalidad del decreto legislativo No. 564 de 2020 se realizó en la Sentencia C-213 de 2020 (MP Alejandro Linares Cantillo)

5 Acuerdo PCSJA20-11527 del 22 de marzo de 2020

6 Sentencia C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa

7 Por ejemplo, en Sentencia C-121 de 2020, la Corte entendió que una demanda por vicios de forma fue formulada en la oportunidad establecida por la Constitución, al ser presentada exactamente año siguiente el mismo día de la promulgación de la Ley acusadad, a saber: i) La Ley 1920 de 2018 fue expedida y publicada en el Diario Oficial No. 50.652 de 12 de julio de 2018; y ii) La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 12 de julio de 2019

8 Sentencia C-801 de 2008 M.P. Manuel José Cépeda Espinosa

9 En Sentencia C-227 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se precisó que "la figura procesal de la caducidad ha sido entendida como el plazo perentorio y de orden público fijado por la ley, para el ejercicio de una acción o un derecho, que transcurre sin necesidad de alguna actividad por parte del juez o de las partes en un proceso jurídico. La caducidad es entonces un límite temporal de orden público, que no se puede renunciar y que debe ser declarada por el juez oficiosamente"

10 "Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de controlo presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días, meses o años, se encuentran suspendidos desde el16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales. El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente. Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal." En Sentencia C-213 de 2020, se precisó que ese artículo tenía las siguientes medidas: "(i) suspensión de términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal; (ii) el conteo de su reanudación cuando el plazo para interrumpir la prescripción o

hacer inoperante la caducidad fuera inferior a treinta (30) días; (iii) aclaración que la suspensión de términos prevista en el decreto no es aplicable en materia penal; y, (iv) suspensión de términos procesales para el desistimiento tácito y los términos de duración del proceso, así como su reanudación".

11 Sin embargo, es importante aclarar que en dicho documento existen referencia frente a la necesidad de actualizar el régimen legal de los derechos de autor conexos en el "Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro", así como el "Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja".

12 Sentencias C-034 de 2020, C-200 de 2019, C-096 de 2017, C-516 de 2016. C-007 de 2016, C- 674 de 2015, C-164 de 2005, C-572 de 2014, C-554 de 2014, C-287 de 2014, C-255 de 2014, C-178 de 2014, C-538 de 2012.

13 Al respecto pueden consultarse las siguientes sentencias sobre los principios que orientan el procedimiento legislativo: C-372 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández); C-168 de 2012 (MP. Gabriel Mendoza Martelo); C-141 de 2010 (MP Humberto Sierra Porto); C-337 de 2015 (MP. Myriam Ávila Roldan); C-208 de 2016 (MP. Ma. Victoria Calle Correa); C-298 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos); C-007 de 2018 (MP. Diana Fajardo Rivera) y C-481 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo).

14 El Congreso puede proferir leyes que desarrollan mandatos de los preceptos constitucionales, como cuando se expone en la Constitución "la ley definirá"; "la ley reglamentará"; y también puede proferir leyes que desarrollen temas novedosos, que no sean desarrollo de un mandato constitucional, en virtud del ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa definida en el artículo 150 de la Constitución. Al respecto puede consultarse C-1648 de 2000 (MP. Cristina Pardo Schlesinger); C-551 de 2001, C-226 de 2002, C-233 de 2002, C-247 de 2002, C-394 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-911 de 2007 (MP Jaime Araujo Rentería); C-920 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño); C-704 de 2010 (MP. Ma. Victoria Calle Correa); C-102 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo); C-1050 de 2012 (MP. Ma. Victoria Calle Correa); C-400 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); C-092 de 2020 (MP José Fernando Reyes Cuartas), entre otras.

15 Ver sentencia C-501 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño)

16 Ver sentencia C-031 de 2017 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio)

17 CP art. 1.

18 Ver sentencia C-1190 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería)

19 En este acápite se seguirán las consideraciones plasmadas en las Sentencias C-298 de 2016 MP Alberto Rojas Ríos y C-087 de 2016 M.P.

20 La Corte se ha pronunciado sobre las reglas para la validez de los debates y la importancia del requisito del informe de ponencia que debe anteceder a todo debate, pueden consultarse las sentencias C-044 de 2015 (MP Ma. Victoria Calle Correa) en la cual se reiteró la jurisprudencia sobre el vicio de procedimiento sobre la elusión del debate y la C-760 de

2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra), al declarar la inexequibilidad de algunos artículos de la Ley 600 de 2000 debido a que las modificaciones propuestas a los mismos para el cuarto debate no fueron dadas a conocer a los representantes con antelación a la sesión en que se llevó a cabo su aprobación.

21 sentencia C-751 de 2013 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez

22 Sentencia C-481 de 2019 MP Alejandro Linares Cantilla.

23 Al respecto puede consultarse la Sentencia C-668 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra)

24 Tratándose del trámite en comisiones, si la proposición con que termina la ponencia es favorable a que la célula aborde el debate del proyecto, entonces es posible continuar con el trámite, sin necesidad de votar el informe; votación que es preceptiva, en cambio, cuando el ponente propone archivar o negar el proyecto (art. 157 Ley 5ª de 1992). Entretanto, en las plenarias, siempre debe existir votación previa del informe de ponencia antes de entrar en la discusión específica del articulado (art. 176 Ley 5ª de 1992). En la sentencia C-816 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes, SV y AV. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis, AV. Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte se refirió a la importancia de la aprobación expresa, por parte de las Plenarias, de la votación con la que termina el informe de ponencia, por cuanto ella constituye un primer momento de la deliberación en el que los parlamentarios expresan su conformidad con las orientaciones generales del proyecto, antes de proceder al segundo momento del debate, en el que se aborda la discusión del articulado. En tal sentido, declaró la inexequibilidad del Acto Legislativo No. 01 de 2003 por cuanto durante el sexto debate surtido en segunda vuelta ante la Plenaria de la Cámara de Representantes se prosiguió con su trámite pese a que el respectivo informe de ponencia no había sido aprobado por la mayoría absoluta que se exige tratándose de proyectos de Acto Legislativo, lo que determinaba el hundimiento del proyecto en cuestión, razón por la cual al proseguir con su trámite el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable.

25 En la sentencia C-222 de 1997 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), al declarar exequible el Acto Legislativo 1 de 1996, la Corte enfatizó la importancia de distinguir entre debate y votación, y aclaró que la Carta no sólo exigía ocho votaciones mayoritarias de los actos legislativos sino además ocho debates.

26 Sobre el bicameralismo y su relación con la actividad legislativa, en la sentencia reciente la C-481 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo) se expuso: " 62.La jurisprudencia ha explicado que la concepción de un Congreso bicameral, en el que se ha previsto para cada una de las cámaras "orígenes representativos diferenciados" , tiene profundas consecuencias desde la perspectiva de la organización y control del poder. 63. Dado el diverso origen democrático -aunque los congresistas representan a los ciudadanos y en sus actuaciones deben consultar la justicia y el bien común -, las cámaras, desarrollan un componente intraorgánico del sistema de frenos y contrapesos, "en tanto una de las células legislativas está facultada para ejercer control político sobre la otra, de suerte que opera como barrera de los excesos en que pudiere incurrir" alguna de ellas. Este esquema busca la aplicación del debate legislativo y que las leyes sean el resultado de darle igual respeto y consideración a

los intereses plurales que están siendo representados. Al respecto, la Corte ha explicado que la participación de dos cámaras, que ejercen idénticas competencias en el trámite de los proyectos de ley, "permite el mejoramiento de la actividad de producción legislativa" , por cuanto cada cámara controla las iniciativas discutidas y aprobadas por la otra, es decir, cada etapa del debate se surte con integridad, buscando que en cada una, se tenga en cuenta diversas ideas e intereses. En esa medida, se estima que el bicameralismo propicia "la producción de resultados legislativos más estables, en tanto obliga que la aprobación de los proyectos de ley esté precedida de un trámite deliberatorio complejo, lo que estimula a que las iniciativas aprobadas tengan vocación de permanencia".

27 Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1621 de 2013 'por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el Marco Jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones'. La Sentencia C-540 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

28 Ver Sentencia C-427 de 2020 (MP. Alejandro Linares Cantillo)

29 Al respecto pueden consultarse las Sentencias C-087 de 2017 (MP. Jorge Pretelt Chaljub); C-298 de 2016 (MP. Alberto Rojas Ríos); C-481 de 2019 (MP. Alejandro Linares Cantillo); C-427 de 2020 (MP. Alejandro Linares Cantillo) y la C-415 de 2020 (José Fernando Reyes Cuartas)

30 Ver Sentencias de la Corte Constitucional C – 1041 de 2005(MP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández) y C – 490 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva.)

31 Ibidem

32 Sentencia de la Corte Constitucional C – 751 de 2013 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

33 Sentencia de la Corte Constitucional C – 880 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra.)

34 Sentencia de la Corte Constitucional C – 801 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño.)

35 Sentencias de la Corte Constitucional C-1048 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este sentido, la Sentencia C – 222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) señala que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio.

36 Sentencia de la Corte Constitucional C – 168 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Que reitera lo precisado además en las Sentencias C – 013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C – 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Y Manuel José Cepeda Espinosa.

37 Sentencias de la Corte Constitucional C – 465 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos y C-540 de

2012. Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional: C-397 de 2010, C-840 de 2008, C-1040 de 2005, C-951 de 2001, C-161 de 1999 y C-386 de 1996. Autos de Sala Plena 033 de 2009 y 232 de 2007.

38 Al respecto puede consultarse la Sentencia C-298 de 2016 (MP. Alberto Rojas Ríos). En tal sentencia fueron referencias las siguientes Sentencias: C-013 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C -760 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa) y C -168 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

40 Sentencias C-481 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo, C-084 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C-751 de 2013 MP Luis Guillermo Guerrero Pérez

41 Sobre la publicidad como un requisito de los proyectos para que se conviertan en Ley, pueden consultarse las sentencias C – 1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández) y C – 1041 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández).

42 En este sentido, puede consultarse la Sentencia C – 168 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo). Así mismo, ver la Sentencia C-084 de 2018 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

43 En Sentencia C-084 de 2018 se referenció el artículo 71 de la Ley 5º de 1992.

44 Ibidem, decisión que reseñó el artículo 88 de la Ley 5ª de 1992.

45 Ibidem, fallo que citó el artículo 70 del Reglamento del Congreso.

46 Sobre las sesiones ordinarias y extraordinarias, puede consultarse: el artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos. También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. En el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo. Sobre la instalación de las sesiones del Congreso: el artículo 139. Las sesiones del Congreso serán instaladas y clausuradas conjunta y públicamente por el Presidente de la República, sin que esta ceremonia, en el primer evento, sea esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones.

Sobre la sede oficial: el artículo 140. El Congreso tiene su sede en la capital de la República. Las cámaras podrán por acuerdo entre ellas trasladar su sede a otro lugar y, en caso de perturbación del orden público, podrán reunirse en el sitio que designe el Presidente del Senado.

En relación con la posibilidad de realizar sesiones virtuales que pueden realizarse en el

Congreso de la República, el artículo 3 de la ley 5 de 1992 le da facultades a las mesas directivas para adoptar estas medidas cuando lo considere oportuno, como ha sido la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, así lo manifestó la Sala plena a propósito del control de constitucionalidad del Decreto legislativo No. 491 de 2020 en la sentencia C-242 de 2020: para la rama Legislativa, se encuentra que la Ley 5ª de 1992 y sus modificaciones, orgánica del reglamento del Congreso, permite en su artículo 3º que, a falta de norma expresamente aplicable, acuda "a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional", con fundamento en lo cual bien puede utilizar las tecnologías de la información y las comunicaciones para el desarrollo de sus reuniones y el ejercicio de las funciones legislativas, así como la importante labor de control político en tiempos de emergencia económica, social o ecológica, sin perjuicio del deber de garantizar las condiciones para la deliberación, la decisión, la publicidad y la participación de conformidad con la Constitución y la ley. En estos eventos es claro que las convocatorias, las deliberaciones y las votaciones deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y asegurar el derecho de acceso a la información y a la documentación requeridas para la deliberación. Y no sobra reiterar que en las sesiones no presenciales, se deben garantizar plenamente todos los derechos inherentes al ejercicio de la función congresional y de representación política, garantizando en forma efectiva los derechos de las minorías y los de la oposición. (cursiva y negrilla fuera de los textos originales)

47 El artículo 142 constitucional establece: Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse. Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas.

48 ARTÍCULO 1 del acto legislativo No. 02 de 2015 establece: Adiciónense los incisos cuarto, quinto y sexto al artículo 112 de la Constitución Política, los cuales quedarán así: El candidato que le siga en votos a quien la autoridad electoral declare elegido en el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernador de Departamento, Alcalde Distrital y Alcalde municipal tendrá el derecho personal a ocupar una curul en el Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Concejo Distrital y Concejo Municipal, respectivamente, durante el período de la correspondiente corporación. Las curules así asignadas en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes serán adicionales a las previstas en los artículos 171 y 176. Las demás curules no aumentarán el número de miembros de dichas corporaciones. En caso de no aceptación de la curul en las corporaciones públicas de las entidades territoriales, la misma se asignará de acuerdo con la regla general de asignación de curules prevista en el artículo 263. (Cursivas y negrillas fuera del texto original)

49 Artículo 2 de la ley 3 de 1992 determina la composición y competencia de cada una de las Comisiones constitucionales permanente: Comisión Primera. Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura

y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos. Comisión Segunda. Compuesta por trece miembros en el Senado y diecinueve miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: política internacional; defensa nacional y fuerza pública; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; honores y monumentos públicos; servicio militar; zonas francas y de libre comercio; contratación internacional. Comisión Tercera. Compuesta de quince miembros en el Senado y veintisiete miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro. Comisión Cuarta. Compuesta de quince miembros en el Senado y veintisiete miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. Comisión Quinta. Compuesta de trece miembros en el Senado y dieciocho miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales. Comisión Sexta. Compuesta por trece miembros en el Senado y dieciocho miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: comunicaciones; tarifas; calamidades públicas; funciones públicas y prestaciones de los servicios públicos; medios de comunicación; investigación científica y tecnológica; espectros electromagnéticos; órbita geoestacionaria; sistemas digitales de comunicación e informática; espacio aéreo; obras públicas y transporte; turismo y desarrollo turístico; educación y cultura. Comisión Séptima. Compuesta de catorce miembros en el Senado y diecinueve en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud; organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia. Al respecto debe tenerse en cuenta la adición de una curul en las Comisiones Constitucionales Primeras de Senado y de Cámara de representantes que establece el artículo 24 de la ley 1919 de 2018 (Estatuto de la oposición) y lo definido en el parágrafo transitorio 1 del artículo 1 de la ley 1921 de 2018: "De conformidad establecido en el artículo 1 del Acto legislativo 03 de 2017, para los cuatrienios legislativos 2018-2022 y 2022 y 2026, tendrán dos miembros adicionales a los establecido en el presente artículo en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, en las Comisiones Primera y Tercera, y un miembro adicional en ambas cámaras en las Comisiones Quintas, que serán elegidas por el sistema de cociente electoral.

50 Al respecto pueden consultarse la C-473 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa); la

C-044 de 2015 (MP Ma. Victoria Calle Correa) y la C-298 de 2016 MP. Alberto Rojas Ríos. Sobre la importancia de la observancia de las reglas que gobiernan los debates en una sentencia reciente la C-481 de 2019 (MP Alejandro Linares Cantillo) se expuso: "En el caso estudiado, la plenaria de la Cámara de Representantes optó por votar un texto desconocido, indeterminado e implícito (ver supra, numerales 122 a 128), actuación que afecta el componente deliberativo propio de la actividad legislativa, el cual se materializa en reglas procedimentales, cuya observancia es una de las garantías del igual respeto y consideración a los representantes de los ciudadanos y de sus intereses, así como una garantía para las minorías allí representadas. Estas normas son la esencia de la deliberación del Congreso, su observancia no es un simple formalismo, sino que entrañan un respeto por la igualdad, la participación política y el control político que pueden ejercer los ciudadanos, por lo que su observancia es imperativa, más aun tratándose de tributos y delitos, materias que impactan directamente la esfera privada de los ciudadanos." (Cursivas fuera del texto original)

51 En relación con la publicidad y su inescindible relación con el principio democrático, la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-298 de 2016 MP. Alberto Rojas Ríos expuso: "El principio de publicidad se encuentra inescindiblemente ligado a la participación democrática en la actividad parlamentaria, puesto que su debida observancia garantiza la materialización del principio democrático en la creación de los preceptos normativos. Por esta razón, la participación dentro del debate parlamentario debe entenderse no sólo como el correcto funcionamiento de un órgano del Estado, sino que, en sentido un más amplio, la expresión de los miembros del congreso en los debates parlamentarios representa la participación de la sociedad misma en la producción de las normas. De modo que, el principio de publicidad parlamentaria, a su vez permite el estudio puntal del debate legislativo y brinda la oportunidad real de que todos los sectores políticos representados en el Congreso de la República puedan incidir en la decisión legislativa, lo cual garantiza la efectividad del principio democrático."

52 Sentencia C-393 de 2000

53 Para mencionar algunos ejemplos: (i) las comisiones de conciliación definidas en el artículo 161 constitucional, no tienen la capacidad de sustituir los debates de las plenarias, su función es conciliar los textos aprobados en las plenarias de ambas cámaras. Pero nunca suplir las funciones de las respectivas plenarias. Una vez definido el texto unificado, este debe someterse a debate de las respectivas plenos de Senado y de Cámara; (ii) es el caso de que el Gobierno presente objeciones a los proyectos de ley, el texto de las objeciones se radica en las plenarias de ambas cámaras. Cada plenaria debe estudiar, hacer el debate y la votación respectiva (artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 de la Constitucionales; artículos 79.4, 196 a 201 de la Ley 5 de 1992 y el Decreto 2067 de 1991); (iii) el tiempo máximo de dos legislaturas para culminar el procedimiento de elaboración de una ley y desarrollar los debates del procedimiento legislativo ordinario. El tiempo máximo de una legislatura para los temas reservados a las leyes estatutarias. El tiempo de los debates para los proyectos con particularidades como la ley de presupuesto general de la nación (Ver el Decreto 624 de 1989 -Estatuto tributario-) y la ley del Plan Nacional de Desarrollo (la ley 152 de 1994 y la exposición infra en la presente sentencia).

54 Sentencia C-1056 de 2003 MP. Alfredo Beltrán Sierra, MP. Alfredo Beltrán Sierra. Reiterada

en la Sentencia C-1147 de 2003 MP. Rodrigo Escobar Gil. En ambos pronunciamientos, la Corte declaró la inexequibilidad de normas por considerar que durante algunos de los debates parlamentarios se eludió la exigencia de votación.

55 Ver Sentencia C-044 de 2015 (MP. Ma. Victoria Calle Correa)

56 Corte Constitucional, sentencia C-252 de 2012. De manera similar, sentencias C-473 de 2004, C-1041 de 2005, C-168 de 2012, C-112 de 2019, entre otras.

57 Sentencia C-298 de 2016.

58 Sentencias de la Corte Constitucional C – 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C- 915 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C – 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En similar sentido también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C – 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C – 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y la Sentencia C – 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

59 Sentencia de la Corte Constitucional C- 277 de 2007 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1° (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, "Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política". En igual sentido, Sentencias C – 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C – 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C – 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C – 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C – 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C – 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

60 Ver Sentencia C-298 de 2016 MP. Alberto Rojas Ríos

61 Pueden consultarse las sentencias C-415 de 2020, C-332 de 2016 y C-481 de 2019.

62 Pueden consultarse las sentencias C-415 de 2020, C-751 de 2013, C-332 de 2016 y C-481 de 2019

63 Pueden consultarse las sentencias C-415 de 2020; C-087 de 2016 y C-880 de 2003.

64 Sentencia C-110 de 2019. Al respecto, se indicó que "no le corresponde a esta Corte, prima facie, realizar valoraciones de la utilidad y oportunidad del gasto, ni comparar su cuantía con el marco fiscal de mediano plazo. Su tarea, al estudiar el eventual desconocimiento de la sostenibilidad financiera del sistema pensional en su dimensión hetero-referente o del criterio de sostenibilidad fiscal (arts. 48 y 334 de la Constitución), consiste en asegurar que el debate en el Congreso haya permitido identificar (a) el impacto de la medida en las finanzas públicas y (b) las razones del Congreso para no atender el concepto negativo emitido por el Gobierno en el curso del trámite legislativo. En ese contexto, advierte este Tribunal, es obligación del Congreso propiciar y desarrollar una deliberación específica y explícita sobre el impacto fiscal de la reforma propuesta, que aborde los siguientes asuntos: (i) los costos fiscales de la iniciativa, (ii) su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo y (iii) las posibles fuentes de financiación. Esto, en todo caso, no supone reconocer un poder de veto por parte del Gobierno Nacional en tato, como se ha dejado dicho, lo que se activa es una obligación particular de deliberación."

65 Sentencia C-168 de 2012 (MP Gabriel Mendoza Martelo). Se ha reiterado en la sentencia C-044 de 2015 (MP. Ma. Victoria Calle Correa).

66 Al respecto pueden consultarse las Sentencias C-044 de 2015 (MP. Ma. Victoria Calle Correa); C-473 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta sentencia se declaró exequible la Ley 812 de 2003, "Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006, que había sido demandada por diversos cargos, entre ellos, por elusión de debate debido al trámite irregular de una moción de suficiente ilustración.

67 Sentencia C-298 de 2016 MP Alberto Rojas Ríos.

68 Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

70 Al respecto puede consultarse la Sentencia C-415 de 2020 (MP. José Fernando Reyes Cuartas), en las consideraciones de la Corte se hace un recuento histórico de la puesta en marcha de las reglas de la Planeación en Colombia y las reglas constitucionales y legales para la elaboración, aprobación y ejecución del Plan Nacional de desarrollo. También puede consultarse las Sentencias C-095 de 2021 (MP. Alberto Rojas Ríos); C-030 de 2021 (M.P Antonio José Lizarazo Ocampo) C-183 de 2020 (MP. Alejandro Linares Cantillo); C-427 de 2020 MP. (Alejandro Linares Cantillo); C-095 de 2020 (MP. José Fernando Reyes Cuartas) en el cual se realizó una reiteración de la jurisprudencia sobre PND.

71 En Sentencias C-026, C-126, C-415, C-440, C-464 de 2020 y C-030, C-063 de 2021, la Corte explicó que para verificar la validez jurídica de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo deben tenerse en cuenta las siguientes reglas judiciales: i) La disposición acusada debe tener un carácter instrumental con las metas y objetivos del plan, esto es, tendría que observar una relación de medio a fin positiva entre esas dos normas. La jurisprudencia ha entendido que una norma instrumental es aquel enunciado presupuestal o normativo idóneo para asegurar la efectiva y eficiente realización o cumplimiento del plan de desarrollo. ii) La relación entre las normas que conforman los objetivos generales del plan y las que contienen sus instrumentos debe ser directa e inmediata a la par que estrecha y verificable. La medida acusada debe conducir inequívocamente a realizar las metas generales planteadas iii) La relación entre objetivos metas y estrategias generales del plan frente a las normas instrumentales debe ser una conexión teleológica estrecha, de modo que se constate la relación entre medios y fines. iv) La evaluación de la conexidad entre las normas demandadas con los objetivos y propósitos del plan nacional se examinará caso a caso (aplicación de reglas a cada caso). Así mismo, las Sentencia C-415, C-464 de 2020, así como C-030, C-063 y C-095 de 2021, configuraron reglas adicionales cuando las normas del plan de desarrollo configuran vacíos legales de forma permanente: i) la modificación o expedición de leyes ordinarias de carácter permanente no es inconstitucional per se. Lo anterior en razón de que la temporalidad es un criterio indicativo, empero no definitivo para la validez del precepto legal. ii) En estos casos, debe evaluarse la justificación que formule el legislador y el ejecutivo en relación con el precepto acusado. Se trata de constatar si el Gobierno Nacional y el Legislador expusieron con claridad que las disposiciones: 1) constituyen una expresión de la función de planeación; 2) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; 3) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del

plan nacional de inversiones; 4) no se emplean para llenar vacíos e inconsistencias de otros tipos de disposiciones legales; y 5) no contienen cualquier tipología de normatividad legal.

72 Al respecto puede consultarse la Sentencia C-094 de 1996 (MP Vladimiro Naranjo Mesa)

73 Véase la Sentencia C-524 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño)

74 Al respecto pueden consultarse las Sentencias C-030 de 2021, C-464 de 2020, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-126 de 2020, C-095 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020; C-427 de 2020. De igual manera En la Sentencia C- 519 de 2016, la Corte declaró la inexequibilidad de unas disposiciones que no hacían parte del proyecto presentado por el Gobierno, las cuales no fueron debatidos en las Comisiones económicas conjuntas; en la Sentencia C-453 de 2016, se definieron las competencias de las Comisiones Económicas conjuntas -las comisiones terceras y cuartas-de ambas cámaras legislativas en el trámite del Plan Nacional de Desarrollo; en la sentencia C-1062 de 2008, se concretaron las reglas sobre la presentación, debate e introducción de modificaciones al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo; en la sentencia C-473 de 2004 sobre el alcance del debate y el momento en que se agota la discusión de la ley del Plan Nacional de Desarrollo; en la sentencia C-305 de 2004 se precisaron las facultades de las plenarias para la inclusión de modificaciones al proyecto durante el segundo debate y de la norma especial que al respecto existe para el trámite del Plan Nacional de Desarrollo de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica 152 de 1994; en la sentencia C-669 de 2004, Aprobación por las plenarias de un artículo diferente al aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate; y en la Sentencia C-380 de 2004, la Corte se refirió al termino para la aprobación del segundo debate del proyecto de ley del Plan Nacional de desarrollo.

75 sentencia C-415 de 2020 (MP José Fernando Reyes Cuartas). En el mismo sentido ver la Sentencia C

76 Ver Acta de Plenaria No. 050 del 30 de abril de 2019, publicada en la Gaceta No. 647 de 2019. Así mismo, 4:50 horas, tal como consta el video (segunda parte)

77 Ver Acta de Plenaria No. 050 del 30 de abril de 2019, publicada en la Gaceta No. 647 de 2019

78 La Sala recuerda que esa actuación estuvo precedida de los siguientes hechos y/o actuaciones: i) El 26 de abril de 2019, previa designación de los ponentes y la coordinadora, se publicó el informe de ponencia positivo para segundo debate, lo cual se registra en la Gaceta del Congreso 272 de 2019. El informe estuvo acompañado del pliego de modificaciones y del texto propuesto para segundo debate ante la plenaria del Senado de la República. En la Gaceta del Congreso No. 272 de 2019, en las páginas 80, 95 y 661 aparece en la ponencia para Segundo debate el artículo 17 “Acuerdos sobre derechos patrimoniales”; y ii) El 01 de mayo de 2019 se anunció para discusión y votación en la próxima sesión, según lo registra el Acta 51 publicada en la Gaceta del Congreso 825 de 2019.

79 En concreto, indicó “Para primer debate se eliminó el artículo de la unificación del Presupuesto que era el 35, lo de los licores eso quedó eliminado. Qué se eliminó en Cámara hoy, se eliminó el artículo 7°, que es el artículo del régimen de adjudicación de áreas de

reserva forestal; el artículo 54, que es el de proyecto de gasto público territorial; se eliminó el artículo 81, que es el de instrumentos de la intervención en el tema de fondos de pensiones; el artículo 82, que es el artículo que caracteriza el sistema de pensiones, que era lo que aquí estábamos diciendo que, no se debía tener dos pensiones de invalidez y la ordinaria, resulta que ese artículo lo eliminaron, o sea, que hoy se pueden mantener dos pensiones. Se eliminó el artículo 83, de actuaciones frente al reconocimiento irregular de pensiones. Se eliminó el artículo 89, de la parafiscalidad para el catastro. El 182, de los fondos de estabilización de precios agropecuarios. El artículo 203 de incapacidad (sin sonido). Se eliminó en Cámara el artículo 247 de devolución de aportes al Sistema General de Seguridad Social. Se eliminó en Cámara el artículo 330 de facultades para ser vigilancia al Sistema General de Participaciones. Se eliminó Cámara el artículo 334, que daba facultades para transformar, eliminar o fusionar comités y juntas. Y se eliminó en Cámara el artículo 346, que es el reajuste de pensiones".

80 Ver Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019

81 Ver Acta No. 52 del 2 de mayo de 2019 publicada en la Gaceta No. 824 de 2019 y en el Audio de la sesión plenaria del 2 de mayo de 2019

82 Ibidem.

83 Sentencia C-157 de 2021, página 19.

84 Ibidem.

85 Ibidem. Páginas 20-21.

86 Sentencia SU-498 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

87 Ibidem.

88 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

89 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

90 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

91 Sentencia C-157 de 2021, página 20.

92 Sentencia C-157 de 2021, pág. 32.