

Sentencia C-168/12

REMUNERACION POR COMUNICACION PUBLICA DE LAS OBRAS Y GRABACIONES AUDIOVISUALES A LOS ARTISTAS INTERPRETES O EJECUTANTES DE LAS MISMAS-Contenido normativo/LEY FANNY MIKEY-Trámite legislativo

PRINCIPIOS QUE ORIENTAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Es acorde con un debate democrático, expresión de una voluntad legislativa libre e ilustrada, respeto de la regla mayoritaria y de los derechos de las minorías, publicidad e instrumentalidad de las formas

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

PROYECTO DE LEY-Debates/DEBATE PARLAMENTARIO-Elementos fundamentales/DEBATE PARLAMENTARIO-Reglas constitucionales y legales/DEBATE PARLAMENTARIO-Importancia

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes. Sobre ese particular, en la Sentencia C-760 de 2001, la Corte expresó que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Prosiguió la Corte advirtiendo que, en tal virtud, "(...) se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157, CP), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático." La Constitución, en sus artículos 145, 146, 157 y 160, señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates. Se regula allí, en primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para

adoptar decisiones (Artículo 145, CP); en segundo lugar, la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación, salvo que la Constitución exija una mayoría especial (Artículo 146, CP); en tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarios, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP); en cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP); en quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP) y, en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP). A su vez, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, fija algunos de los parámetros que deben cumplir los debates parlamentarios o que sirven de orientación sobre la materia, entre los cuales se encuentran la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1º,); el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2º, 157 y 176); el quórum deliberatorio y decisorio (artículos 95, y 117 a 119); las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105); el trámite de las ponencias (artículos 150, 153, 156, 157, 171, 174, 175 y 176); el trámite de las proposiciones (112 a 115) ; las enmiendas a los proyectos (Artículos 160, 161, 162, 177, 178 y 179), o la forma de conciliar las diferencias entre lo aprobado en una y otra Cámara, en los términos del artículo 161 de la Constitución (Artículos 186 a 189). Todas esas reglas constitucionales y legales se orientan a asegurar que pueda cumplirse el debate en debida forma y atienden a la realización de unos principios sustantivos, entre los cuales cabe destacar la garantía para la formación y expresión de la voluntad legislativa de manera libre e ilustrada; el respeto, tanto de la regla mayoritaria, como de los derechos de las minorías; la suficiencia de las oportunidades deliberativas; la publicidad de los asuntos debatidos, no solo como presupuesto para el debate entre los congresistas, sino como derecho de la ciudadanía general, o el respeto de la función representativa y deliberativa que cumplen los congresistas.

PRINCIPIO DE CORRECCION FORMAL DE LOS PROCEDIMIENTOS EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO-Objeto

DEBATE-Alcance de la expresión como instrumento para la configuración de la voluntad legislativa

La Corte Constitucional, en diversas oportunidades se ha referido al alcance de la expresión “debate”, como instrumento para la configuración de la voluntad legislativa y, si bien ha reconocido que la misma remite al sentido que esa palabra tiene en el idioma castellano, también ha señalado que “(...) la interpretación correcta de los términos ‘discusión y debate’ es la que se ajusta a las definiciones legales establecidas por el Reglamento del Congreso y no la del sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso general.” En ese contexto, por ejemplo, ha dicho la Corte que, de manera general, es propio del debate parlamentario “(...) la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio (...)”, pero también ha declarado que, de conformidad con su definición legal, puede decirse que existe “debate” aun cuando no haya controversia. En ese sentido, ha dicho que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”, lo cual quiere decir que 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.

DEBATE PARLAMENTARIO-Reglas no están orientadas a su calidad o suficiencia

Ninguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de ley o de acto legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia”. Agregó la Corte que “[a]ún en materia impositiva donde impera la máxima ‘no tributación sin representación’, la Constitución exige que exista debate sobre la trascendencia de los tributos, sin proveer parámetros sobre la suficiencia del mismo, como se dijo en la sentencia C-776 de 2003”.

DEBATES QUE REALIZAN LAS COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES DEL CONGRESO-Etapas

En el caso del debate que realizan las comisiones constitucionales permanentes, según el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, éste tiene lugar, por regla general, después de la publicación del informe de ponencia y, excepcionalmente -tal como lo autoriza el artículo 156 de la misma Ley- antes de su publicación, pero después de la entrega de una reproducción del informe de ponencia a los miembros de la comisión respectiva, cuando así lo haya autorizado el Presidente de la Comisión. En cuanto a la iniciación del debate de los proyectos de ley en comisiones, éste se inicia luego de la intervención del ponente del proyecto (artículo 157, Ley 5ª de 1992). Si la proposición con la que termina el informe es que se dé primer debate al proyecto, el debate se inicia sin necesidad de votarlo. Si la proposición es para archivar o negar el proyecto, se debate primero esta propuesta y cerrado el debate, se procede a su votación (artículo 157, Ley 5ª de 1992). El debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas 3 horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración (artículo 108, Ley 5ª de 1992). El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones (artículo 164, Ley 5ª de 1992). La iniciación del debate parlamentario de proyectos de ley o de acto legislativo en las Plenarias, ocurre luego de que el ponente presente su informe (artículo 176, inciso 1, Ley 5ª de 1992). A diferencia de lo que ocurre en las comisiones constitucionales permanentes -en donde no se exige la aprobación del informe cuando éste termina con la proposición "Dése primer debate"- el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, supone siempre la aprobación del informe como condición previa a la iniciación del debate (artículo 176, Ley 5ª de 1992). Si la plenaria aprueba el informe, se procede al debate global del proyecto, salvo que se solicite la discusión separada de algunos de los artículos del proyecto (artículo 176, inciso 2 Ley 5ª de 1992). Finalizado el debate y aprobado el texto del proyecto de ley, el ponente debe elaborar un informe que será remitido a la otra cámara (artículo 182, Ley 5ª de 1992)".

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS PROCESALES Y LA POSIBILIDAD DE SANEAMIENTO DE VICIOS EN LA FORMACION DE LAS LEYES-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/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance del examen respecto de irregularidades

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. De manera general, ha señalado la Corte que “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. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...)”. Como consecuencia de lo anterior, dijo la Corte en la citada Sentencia C-473 de 2004, “... de conformidad con lo que establecen el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, y el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992, la Corte ha señalado que al estudiar la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo debe examinar ‘(i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad”. Agregó la Corporación que, en desarrollo del principio de instrumentalidad de las formas, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo y señaló que “(...) el principal derecho de las mayorías es el poder adoptar decisiones, y en esa medida decidir cuándo tiene suficientes elementos de juicio para adoptar la decisión, razón por la cual, según lo prevé el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 5ª de 1992, la aplicación del Reglamento del Congreso debe hacerse de tal forma que “toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión”. Igualmente la principal garantía para las minorías es tener la oportunidad de ser escuchadas efectivamente, por ello las reglas sobre duración y número de intervenciones, así como los requisitos previos a la declaración sobre suficiente ilustración protegen su derecho a ser escuchadas. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan la formación de las leyes

propenden por lograr armonizar los derechos de las mayorías con las garantías para las minorías. Ello se refleja en varias reglas de procedimiento cuya finalidad es permitir que las mayorías decidan pero sin atropellar a las minorías”.

TRAMITE LEGISLATIVO DE PROYECTO DE LEY-Frente a la designación de varios ponentes y ante la discrepancia entre ellos, pueden presentar informes separados

Aunque no existe regulación expresa en el reglamento del Congreso, la práctica legislativa ha admitido que, cuando se designan varios ponentes -posibilidad que sí contempla el reglamento-, ante la discrepancia entre ellos es posible que se presenten informes separados.

TRAMITE LEGISLATIVO DE PROYECTO DE LEY-Hipótesis que pueden presentarse por diferencias en informes de ponencia

Una primera hipótesis de doble ponencia ocurre cuando una de las ponencias propone dar debate a determinado proyecto, al paso que la otra propone su archivo. En ese caso, indistintamente del orden de votación, si, en primer lugar, se niega la ponencia de archivo, sería preciso votar sobre la otra ponencia, al paso que si, en primer lugar se aprueba la ponencia de dar segundo debate al proyecto, por sustracción de materia, ya no se requeriría votar la ponencia de archivo. También puede ocurrir que se presenten, como en este caso, dos ponencias que coincidan en la propuesta de dar debate al proyecto, pero que difieran en el articulado. Aunque, como se ha dicho, no hay una regulación general en el reglamento del Congreso sobre esta materia, cabría acudir, por analogía, a lo dispuesto para el evento de sesiones conjuntas, caso en el cual en el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992, se dispone que, de no ser posible una ponencia conjunta, se tomará como base la primera en el tiempo. Ello implicaría, por ejemplo, decidir adoptar una determinada ponencia y a partir de ella, presentar y tramitar las proposiciones relativas a la otra ponencia que no fue acogida. En ese caso la negativa de una ponencia no implica negativa sobre el articulado sino la decisión de resolver sobre otra y tramitar el proyecto con base en ella, sin perjuicio de que se pudieran someter a consideración de los legisladores, vía proposición, modificaciones al articulado que estuviesen contenidas en la ponencia negada.

REMUNERACION POR COMUNICACION PUBLICA DE LAS OBRAS Y GRABACIONES AUDIOVISUALES A LOS ARTISTAS INTERPRETES O EJECUTANTES DE LAS MISMAS-Inexistencia

de vicios de procedimiento en la manera como se tramitó la votación de los informes de ponencia y del proyecto de ley

Las reglas de procedimiento atienden a la materialización de un fin sustantivo. En este caso, es claro que la votación del título de manera separada de la del articulado obedece a la circunstancia de que se trata de entidades materialmente distintas y que, como quiera que el título debe corresponder al articulado aprobado, en principio, cumplida la aprobación de éste, debe producirse la decisión sobre aquel. A su vez, la fórmula que condensa la decisión legislativa de que un determinado proyecto sea ley, implica una reafirmación de la votación del articulado, en la medida en que cabe la posibilidad de que al votar separadamente distintos artículos, la manera como los mismos hayan sido aprobado o la falta de aprobación de algunos de ellos, conduzca a que algunos congresistas opten por no aprobar el proyecto en su conjunto. Esto es, en ciertos escenarios, cabe que, por la manera como se produce la votación, se adopten decisiones diferentes en cada una de las referidas instancias de votación. Es claro que cuando se procede a la votación separada de algunos artículos del proyecto, o cuando hay proposiciones sustitutivas en relación con algunos de ellos, o simple discusión sobre su contenido y votación independiente, resulta imposible reunir en un solo acto la votación. Sin embargo, cuando se procede a la votación en bloque, pierde, en principio, relevancia, la votación separada. En este caso había solo un artículo de contenido sustantivo. Ante la proposición del presidente de proceder a la votación en un solo acto, se habría podido interponer una moción de orden para solicitar que se aplicara estrictamente el reglamento, esto es, separando la votación del articulado, del título y de la fórmula final. Tal moción, que no se presentó, habría buscado hacer prevalecer la forma sobre la celeridad de los procedimientos, porque no se advierte una justificación objetiva para separar la votación de un proyecto que consta de un solo artículo sustantivo, en relación con el cual no se han presentado proposiciones sustitutivas, ni solicitud de votación separada. Podría concluirse que el tenor literal del reglamento exigía realizar tres votaciones sucesivas inmediatas, con un resultado previsiblemente idéntico. Sin embargo, el no haberlo hecho así, aunque, no se atiene en estricto sentido a la norma reglamentaria, no constituye en este caso un vicio de procedimiento, porque no implicó el desconocimiento de ningún principio sustantivo.

ARTISTAS INTERPRETES-Cambio en el empleo de la expresión no corresponde a una diferencia sustantiva

MODIFICACION EN PLENARIA DE SENADO PARA REINCORPORAR EN EL TEXTO DE LEY, UNA EXPRESION ORIENTADA A AFIRMAR EL CARACTER IRRENUNCIABLE DEL DERECHO-No comporta la adopción de un tema nuevo o de uno que hubiese sido previamente negado

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia Constitucional/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Debe concordarse con el principio de instrumentalidad de las formas

En relación con el principio de publicidad la jurisprudencia constitucional ha expresado que “(...) el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo” y que “(...) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.” Ha dicho la Corte que el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(...) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario.

Referencia: Expediente D-8607

Asunto: Demanda de Inconstitucionalidad de la Ley 1403 de julio 19 de 2010, “Por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre Derechos de Autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas, intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o “Ley Fanny Mikey”

Demandante: Iriana Aponte Díaz

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., siete (7) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en especial la prevista en el artículo 241, numeral 7º de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Iriana Aponte Díaz presentó demanda de constitucionalidad contra la Ley 1403 de 2010, “Por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre Derechos de Autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas, intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales” o “Ley Fanny Mikey”.

Mediante Auto del tres de agosto de 2011, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, ordenó además comunicar la demanda al Ministro del Interior y de Justicia y al Ministro de Tecnologías de la Información y las comunicaciones para que, si lo estimaban conveniente, interviniesen dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Además invitó al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, ala Dirección Nacional de Derechos de Autor, a la Organización Sayco-Acinpro y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Norte, Libre, de los Andes y del Atlántico para que rindiesen concepto sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.47.775 de 19 de julio de 2010, es la siguiente:

LEY 1403 DE 2010

(julio19)

EL CONGRESO DE COLOMBIA

“Por Por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre Derechos de Autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas, intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o “Ley Fanny Mikey”

“ARTÍCULO 1o. Adiciónese el artículo 168 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 168. Desde el momento en que los artistas, intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anteriores.

PARÁGRAFO 1o. Sin perjuicio de lo contemplado en el párrafo anterior, los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales conservarán, en todo caso, el derecho a percibir una remuneración equitativa por la comunicación pública, incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial al público, de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones. En ejercicio de este derecho no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizador o causahabiente.

Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones

audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos.

PARÁGRAFO 2o. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellos tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios.

PARÁGRAFO 3o. Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

I. LA DEMANDA

1. Disposiciones que se consideran infringidas

La demandante considera que en el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 1403 de 2010, se infringieron los artículos 29, 146, 157, numeral 1º, 160 y 161 de la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 112, 113, 115, 123, 175, 186 y 193 de la Ley 5 de 1993, por la cual se expide el reglamento del Congreso de la República.

2. Fundamentos de la demanda

La demandante considera que en la expedición de la Ley 1403 de 2010 se incurrió en los vicios de procedimiento que se exponen a continuación.

2.1. Desconocimiento de los artículos 113, 114, 115, 122, 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992 y 146 de la Constitución Política.

Expresa la demandante que durante el curso del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República, en la sesión del 17 de junio de 2010, se le dio un trámite irregular a dos proposiciones distintas, presentadas por los senadores Luis Fernando Velasco y Alfonso Valdivieso, respectivamente.

De acuerdo con la accionante, a tenor de lo dispuesto en el numeral 1º del artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, la proposición presentada por el Senador Alfonso Valdivieso debía tenerse como proposición principal.

Expresa la accionante que cada uno de los senadores hizo la exposición de su respectiva ponencia y que, a partir de esas presentaciones, se puede establecer que la ponencia del Senador Velasco correspondía al texto que fue aprobado en segundo debate en la Cámara de Representantes y que en la ponencia del Senador Valdivieso se incorporaron algunos elementos relacionados con la manera de hacer efectivos los derechos patrimoniales, así como sobre el respeto por la renunciabilidad de tales derechos por parte de los destinatarios de la norma.

En su criterio, sin dar lugar a un debate sobre el contenido de las dos ponencias y sin aplicar las previsiones del reglamento del Congreso que se estiman violadas, se procedió a votar las proposiciones, sobre la base de que si no se aprobaba la propuesta de mantener sin modificaciones el texto aprobado en la Cámara de Representantes se hundiría el proyecto porque ya no había tiempo para hacer la correspondiente conciliación.

Narra la accionante que la Presidencia del Senado dispuso que se votara en primer lugar la proposición del senador Valdivieso en la que se solicitaba dar segundo debate al proyecto de ley, con el siguiente resultado, según quedó consignado en el acta publicada en la Gaceta del Congreso 416 del 19 de julio de 2010: Por el SI: 10; por el NO; 47; Total Votos: 57.2 En consecuencia, prosigue, la proposición fue negada.

En criterio de la accionante, como quiera que se trataba de la proposición principal y la misma fue negada, lo procedente era el archivo del proyecto.

Señala que, pese a lo anterior, el Presidente del Senado dispuso una nueva votación, esta vez sobre la ponencia del Senador Velasco, la cual, de acuerdo con el reglamento del Congreso, era de carácter modificatorio. Insiste en que, dado que se votó negativamente la propuesta principal no era posible haber sometido a votación la propuesta modificatoria. Agrega que el debate sobre el articulado sólo podría haber tenido lugar si se hubiese aprobado la propuesta del senador Valdivieso conforme a la cual debía darse segundo debate al proyecto de ley.

Observa la demandante que la propuesta del Senador Velasco obtuvo el siguiente resultado, según quedó consignado en el acta publicada en la Gaceta del Congreso 416 del 19 de julio de 2010: Por el SI: 62; por el NO; 6; Total Votos: 68 votos.³

No obstante ese resultado, para la demandante, el haberle dado continuidad al debate, con posterioridad a la votación en la que se negó la proposición en ese sentido, constituye un vicio insubsanable que debe dar lugar a la declaratoria de inexecuibilidad de la ley demandada.

2.2. Desconocimiento del principio de publicidad contenido en el numeral 1º, del artículo 157 de la Constitución y en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992 e indebida votación por haberse efectuado la misma contrariando el numeral 4º, del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992.

Expresa la demandante que en este caso se desconoció el mandato contenido en el numeral 1º del artículo 157 de la Constitución, que impone el deber de dar publicidad a los proyectos de ley, y, más específicamente, lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, que establece que el informe de ponencia debe radicarse en la Secretaría de la respectiva comisión permanente, cuando menos con tres días de anticipación al debate, a fin de lograr la oportuna publicación antes del mismo. Señala que el informe de ponencia del Senador Velasco fue radicado el día anterior al debate, a las 3:00 P.M., lo cual pone en evidencia que su publicación fue posterior al debate. Agrega que tampoco hubo ningún tipo de reproducción mecánica para sanear dicha omisión y que esa circunstancia quedó registrada en la gaceta 416 de 2010, página 55, que recoge una constancia en ese sentido por parte del Senador José Darío Salazar.

Anota la demandante que, no obstante la carencia de publicidad de la ponencia el Presidente

del Senado dispuso una votación que se aparta de lo normado en el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el cual, al existir dos proposiciones, lo procedente era discutir el articulado, decidir sobre las proposiciones luego de su lectura, votar el título y, finalmente, preguntar si quería el senado que el proyecto fuera ley de la Republica. Por el contrario, el Presidente solicitó que se votara la omisión de lectura del articulado, lo cual es contrario al deber de publicidad y de transparencia, y, además que se votara en un solo momento la omisión de la lectura, el articulado y el título, cuando, de acuerdo con el reglamento, tales votaciones debían hacerse por separado.

Señala la demandante que esta tercera votación, viciada de nulidad por los aspectos anotados, obtuvo el siguiente resultado, según quedó consignado en el acta publicada en la Gaceta del Congreso 416 del 19 de julio de 2010: Por el SI: 63; por el NO:2; Total Votos: 65 votos.5

2.3. Expresa la demandante que en el debate del proyecto en la plenaria del Senado de la República no se tuvo en cuenta una proposición modificatoria presentada por la Senadora Carlina Rodríguez, a la cual no se hizo alusión en el desarrollo de la plenaria y tampoco aparece relacionada en el informe de ponencia del senador Velasco, lo cual es contrario al contenido del inciso 3º del artículo 160 de la Constitución y al artículo 175 de la Ley 5ª de 1992.

2.4. Para la demandante se presentó un desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, por no haber integrado la comisión de conciliación, ante las diferencias presentadas entre el proyecto aprobado por el Senado, incluyendo su título, y lo aprobado por la Cámara de Representantes.

Expresa la demandante que existen diferencias en el título del proyecto de ley, tal como aparece en la Gaceta 358 de 2010, que contiene la ponencia presentada por el Senador Velasco, y como quedó consignado en el acta de plenaria No. 44 publicada en la gaceta 416 de 2010. Expresa que la corrección de esa inconsistencia, que se hizo mediante una nota aclaratoria que se publicó en la Gaceta 406 de 2010, no puede tener valor, por cuanto ese tipo de aclaraciones debe aprobarse por la plenaria de la corporación, lo cual en este caso no ocurrió.

De acuerdo con lo expresado por la demandante, en la Gaceta del Congreso número 372, se

publicó el texto aprobado en sesión Plenaria al Proyecto de ley número 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara, con base en la ponencia presentada por el Senador Luis Fernando Velasco. El título que aparece publicado y que corresponde al título presentado en el texto propuesto para segundo debate de la ponencia, es: “ ‘Por la cual se modifican y adicionan tres párrafos al artículo 168 de la Ley 23 de 1982 (sobre derechos de autor) para establecer una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales’ (Ley Fanny Mickey)”. Con posterioridad, el Senador Velasco radicó en la Secretaría General un Informe Final del debate y aprobación en el Senado del Proyecto en el que expresa que “... por un error en el archivo digital de la Ponencia, el título se envía con unos cambios que hacen que esta no sea idéntica a lo que aprobó la Cámara de Representantes y ello induce a una publicación errada de la Secretaría del Senado”. Se agrega en el informe que se pudo establecer, una vez revisados los audios y videos correspondientes, que el título leído correspondía al presentado en la proposición con que termina el informe de Ponencia para Segundo Debate del Senador Velasco, esto es: “Por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982 sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o Ley Fanny Mickey”. A partir de ese informe se publicó la nota aclaratoria que la demandante estima carente de valor, razón por la cual, ante la diferencia en los títulos entre lo aprobado en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, habría sido necesario, en su criterio, acudir al trámite de la conciliación.

IV. INTERVENCIONES

1. El señor Abel Martín Villarejo, manifestando obrar en nombre y representación de la Asociación de Entidades Iberoamericanas de Actores, Latin Artis, en su calidad de Secretario General de la misma, presentó escrito orientado a oponerse a las pretensiones de la demanda, debido a que considera que la ley acusada, en su contenido sustancial, se ajusta a la Constitución Política de Colombia y que en el trámite del respectivo proyecto de ley se aplicaron las normas constitucionales y reglamentarias correspondientes, sin que, debido al carácter instrumental de los procedimientos, deficiencias menores de trámite tengan repercusión sobre la constitucionalidad de la ley.

De manera previa a la presentación de sus consideraciones sobre los vicios de procedimiento señalados por la demandante, el interviniente hace algunos planteamientos de carácter

sustantivo, para señalar, por un lado, que la ley contiene un reconocimiento al derecho a la remuneración de los actores como un principio de justicia, puesto que el legislador intervino para establecer un equilibrio entre el contrato de producción, que implica la cesión de derechos patrimoniales al productor, y el derecho a la remuneración que les corresponde por los actos de explotación realizados por terceros, por ejemplo, exhibidores y emisores. Desde este punto de vista prosigue señalando que, por otro lado, la Ley 1403 de 2010 rompe la discriminación que se derivaba de la Ley 23 de 1982 y garantiza el principio constitucional de igualdad, puesto que incorpora en la legislación colombiana el derecho a la remuneración a favor de los actores por la comunicación al público de su prestación artística, en similares condiciones al ya reconocido a los cantantes y músicos en grabaciones sonoras, sin discriminaciones. Agrega que esa fórmula resulta ser más justa e igualitaria, porque no hay una ninguna razón para que, mientras el cantante o músico tenga un derecho de remuneración por la comunicación al público de su actividad intelectual a través de la utilización del fonograma que contiene su prestación, se le niegue el mismo derecho al actor cuya interpretación es fijada en un soporte audiovisual. Es decir que la norma atacada reconoce un principio de igualdad entre los artistas intérpretes o ejecutantes de cualquier género.

En relación con los requisitos procedimentales y formales supuestamente infringidos en la tramitación de la norma acusada, el interviniente se expresa en los términos que se sintetizan a continuación:

1.1. Supuestas irregularidades en el trámite ante la plenaria del Senado por desconocimiento de los artículos 113, 114, 115, 177 y 178 de la Ley 5ª de 1991.

Para el interviniente las acusaciones presentadas por la demandante en relación con este tema parten de una premisa errónea, cual es la de concluir que la proposición presentada por el Senador Valdivieso tenía el carácter de Proposición Principal, mientras que la del Senador Velasco tendría la condición de Proposición Modificativa. En su criterio, sucedió todo lo contrario, puesto que la ponencia principal del proyecto correspondió al Senador Velasco, que presentó a la Plenaria el proyecto de ley que debía ser sometido a votación, mientras que la proposición presentada por el Senador Valdivieso tenía carácter modificativo. Expresa que es preciso tener en cuenta que, al paso que en la propuesta del Senador Valdivieso se adjuntó un pliego de modificaciones, en la del Senador Velasco también se propuso dar

segundo debate al citado proyecto, sin propuesta modificativa alguna, sino que sencillamente añadió “dadas las modificaciones aquí propuestas”, aludiendo a las presentadas por el Senador Valdivieso. Concluye que, por tanto, la negativa a las propuestas presentadas por el Senador Valdivieso no impedía la continuación del trámite, con la votación de la ponencia, o Proposición Principal, del Senador Velasco. De todo lo anterior se desprende, además, en criterio del interviniente, que no había lugar a integrar la comisión de conciliación a la que hace referencia la demandante.

1.2. Supuesto desconocimiento de lo normado en los artículos 113, 115 y 175 de la Ley 5ª de 1992, respecto a la proposición modificativa presentada por la Senadora Carlina Rodríguez:

Señala el interviniente que, según la demandante, la ausencia de trámite de una propuesta aditiva presentada por la Senadora Carlina Rodríguez, invalidaría el proceso, con independencia del contenido y alcance de dicha propuesta, que tenía un carácter extremadamente limitado, al no pretender modificación sustancial ni relevante del texto que finalmente fue sometido a votación. En su concepto, la propuesta de la Senadora Rodríguez no significaba la inclusión o exclusión de determinados colectivos concretos de artistas en el ámbito subjetivo de la norma atacada, sino que dejaba la delimitación del mismo al albur de quien interprete la misma. Dado ese alcance limitado, la no consideración de la propuesta no es un hecho que genere daño suficiente como para invalidar el trámite, pues su exclusión no afecta a ningún derecho o principio constitucional.

Concluye señalando que los requisitos formales del procedimiento de formación y expedición normativa tienen un carácter instrumental con respecto a la finalidad perseguida: que se concrete la voluntad popular a través de la expedición de la norma debatida. Agrega que, en el caso que nos ocupa, resultaría inadmisibles que determinados defectos formales, de escasa entidad, con efectos muy limitados y de nula relevancia constitucional, tengan por consecuencia la invalidez de una ley expresamente inspirada en el derecho fundamental a la igualdad y no discriminación.

2. El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo intervino en el proceso para impugnar la demanda incoada y defender la exequibilidad de la Ley 1403 de 2010.

De manera general expresa que para que prospere la inconstitucionalidad de una norma por vicios de procedimiento en su formación es necesario, en primer lugar, que se pruebe la

existencia de tales vicios y, en segundo lugar, que, si hay errores de trámite, ellos sean de tal entidad que no se puedan subsanar y que, por tanto, hagan inevitable la declaración de inexecutable de las disposiciones afectadas. Agrega que es claro que no todo error cometido en el curso de ese trámite es un vicio de procedimiento, ni da lugar a la declaración de inexecutable.

A continuación señala que en el presente caso, un examen del expediente legislativo, de las actas correspondientes a los distintos debates y de las publicaciones efectuadas en la Gaceta del Congreso, permite afirmar que en el trámite de la Ley 1403 de 2010, se observaron, de forma íntegra y pormenorizada, todas las reglas consagradas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, y se dio cumplimiento a la totalidad de los requisitos constitucionales y reglamentarios.

A renglón seguido, el interviniente se refiere a los distintos cargos presentados por la demandante.

2.1. Expresa que durante el debate realizado en la sesión plenaria del Senado de la República el 17 de junio de 2010, fueron presentadas dos proposiciones, una del Senador Luis Fernando Velasco, y otra del Senador Alfonso Valdivieso. Estima que la primera tenía el carácter de principal, porque solicitaba, simplemente, dar segundo debate el proyecto de ley, al paso que la segunda, en su criterio, debe tenerse como sustitutiva, porque proponía lo mismo, pero sobre la base de introducir unas modificaciones que el Senador Valdivieso presentaba al Senado.

Argumenta que la demandante, a partir de un criterio puramente formalista, incurre en el error de considerar que la proposición principal era la del Senador Valdivieso y la modificatoria la del Senador Velasco, cuando, como se ha mostrado, se trataba precisamente de lo contrario. En efecto, observa, si bien es cierto que la ponencia del Senador Valdivieso se registró primero, no lo es menos que desde una perspectiva material, era esa ponencia la que contenía unas modificaciones sobre lo aprobado en la Cámara de Representantes, mientras que la ponencia del Senador Velasco proponía aprobar el mismo texto ya adoptado en la Cámara.

Después de hacer un recuento sobre la manera como transcurrió el debate y se produjeron las votaciones, el interviniente señala que es posible concluir que la votación negativa de la

ponencia del senador Valdivieso implicaba que la plenaria del Senado se opuso a las modificaciones que ella contenía y que, por el contrario, obrando de acuerdo con el reglamento, negada la proposición sustitutiva, se votó la principal, la cual fue aprobada con texto idéntico al que había sido aprobado en la Cámara de Representantes. Añade que en el curso del debate se dio oportunidad para que se presentaran y explicaran las diferencias que existían entre las ponencias y que, si bien es cierto que se puso de presente tanto por el Senador Velasco como por el Presidente del Senado, que el apremio del tiempo implicaba que si se aprobaba el texto con modificaciones no daba espacio para el trámite de conciliación, no es menos cierto que el propio Senador Valdivieso dio cuenta de esa eventualidad, y que la Plenaria decidió sobre el particular, después de escuchar todas las explicaciones que este último presentó para sustentar su propuesta.

Expresa, por otro lado, que la plenaria del Senado, con base en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, podía introducir las adiciones, modificaciones o supresiones que estimara necesarias con respecto a lo aprobado en la Comisión, y que los senadores, advertidos sobre los riesgos que para la suerte de la iniciativa implicaba la proximidad del fin de las sesiones, resolvieron libremente desechar las modificaciones propuestas y conservar el texto aprobado en la Cámara.

Agrega que, aún si, en gracia de discusión, se admitiera que las proposiciones presentadas fueron votadas sin seguir el orden que contempla el reglamento, se tendría que esa irregularidad no tendría la entidad suficiente como para constituir un vicio de procedimiento, puesto que se trataba de dos proposiciones de ponentes, razón por la cual la alteración en el orden de votación no conlleva la afectación de los fines esenciales del Estado que se buscan preservar con las formas procesales.

2.2. Se refiere a continuación el interviniente al cargo relacionado con el hecho de no haberse dado trámite a la proposición presentada por la Senadora Carlina Rodríguez, para señalar, en primer lugar, que, por consideraciones cronológicas no era posible que la misma hubiese sido incluida en el informe de ponencia para plenaria, el cual debe contener todas las proposiciones presentadas en la comisión, pero no las que se hayan radicado ante la misma plenaria, el mismo día del debate. Advierte a continuación, que de conformidad con las reglas que rigen el trámite de las proposiciones, no cabía decidir sobre la presentada por la Senadora Carlina Rodríguez mientras no se resolviese sobre las dos primeras que se

habían sometido a consideración de la plenaria, y concluye señalando que, en todo caso, tampoco se aprecia que, en el curso del debate, la senadora Carlina Rodríguez hubiese impulsado su propuesta, habiendo tenido oportunidad para hacerlo, lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe tenerse como una forma de desistimiento o renuncia de la proposición presentada.⁶

2.3. En cuanto al cargo por violación del principio de publicidad, debido a que la ponencia para segundo debate en el Senado no habría sido publicada, el interviniente manifiesta que aporta prueba acerca del hecho de que, así no se hubiese publicado oportunamente la ponencia en la Gaceta del Congreso, sí se procedió a la distribución manual del contenido de la misma entre los senadores. A ese efecto, acompaña certificación expedida por el Senador Luís Fernando Velasco Chaves -ponente de la iniciativa en el Senado- de fecha 2 de septiembre de 2011, así como declaración jurada del funcionario del Senado que hizo entrega del informe de ponencia a todos los senadores.

2.4. Sobre la pretensión de la demandante de acuerdo con la cual, a tenor de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, la votación sobre cada uno de los puntos que han integrado el debate debe hacerse por separado, el interviniente anota que, que según lo previsto por el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, no habrá lugar a la lectura de la ponencia, salvo que así se disponga por la Comisión, y que en este caso, no solamente había lugar a la no lectura de la ponencia, acogándose la plenaria a la regla general, sino que esa decisión se sometió a votación en la que fue aprobada.

Prosigue señalando que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 176 del reglamento del Congreso, a menos que se solicite lo contrario, los proyectos se discutirán globalmente, y que teniendo en cuenta que el proyecto solo tenía dos artículos, uno de los cuales era el sustancial, el 1, relativo a la materia tratada (adición del artículo 168 de la Ley 23 de 1982), porque el artículo 2 solamente se refería a la vigencia de la Ley, no tenía ningún sentido votar los dos artículos por separado. Concluye poniendo de presente que la jurisprudencia ha avalado la constitucionalidad de la votación en bloque.⁷

2.5. Finalmente, el interviniente se refiere al planteamiento conforme al cual habría sido necesario acudir al trámite de conciliación, para resaltar que ello no era necesario, en razón a que el texto aprobado en una y otra cámara es el mismo, tal como se puede verificar en las

Gacetas No. 1251 del 3 de diciembre de 2009 y No. 372 del 24 de junio de 2010. Advierte que si bien es cierto que en la publicación de los textos se observa una diferencia en el título del proyecto entre el que aprobó la Cámara y el que aprobó el Senado, lo cierto es que esa diferencia es atribuible a un error de transcripción, que fue subsanado mediante nota aclaratoria que se publicó en la Gaceta 406 del 15 de julio de 2010.

2.6. Con apoyo en las anteriores razones, el interviniente respetuosamente solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley acusada.

3. El ciudadano Luís Eduardo Montealegre Lynett solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, con base en un conjunto de razones que sintetiza en los siguientes términos:

3.1. Expresa, en primer lugar, que el cargo de inconstitucionalidad fundado en la violación de los principios de consecutividad e identidad flexible (artículo 177 e inciso 2° del artículo 178 de la Ley La de 1992), no cumple los requerimientos sustanciales exigidos por la jurisprudencia constitucional, debido a que la accionante no identificó (i) cuáles son las diferencias entre el texto proveniente de la Comisión Primera del Senado y el aprobado por la Plenaria de esa misma Corporación y (ii) tampoco expuso una argumentación clara y suficiente que demostrara que las modificaciones recaen sobre asuntos nuevos, que no guardan relación de conexidad con lo previamente discutido o con el núcleo temático de la iniciativa original.

Añade que, aún si en sede de discusión fuera admitida la aptitud sustantiva del cargo, el mismo no tendría vocación de prosperidad, por cuanto, objetivamente puede observarse que las modificaciones introducidas por la Plenaria del Senado al proyecto, no recaen sobre temas nuevos, no aprobados, o negados previamente y tampoco transformaron a la iniciativa en una diferente, que son las únicas razones que conducirían a la inexecutable de una ley, por violación de los principios de consecutividad e identidad flexible. En otro aparte de su escrito el interviniente hace una pormenorizada exposición sobre este particular.

3.2. En torno al vicio derivado de no haber dado trámite a la proposición radicada por la Senadora Carlina Rodríguez, expresa que, debido a que la parlamentaria no ejerció los mecanismos para resolver dicha situación, debe interpretarse, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, que su iniciativa fue objeto de desistimiento o de renuncia.

3.3. Estima que la demandante se equivoca cuando afirma que la negativa de la proposición con que concluyó la ponencia realizada por el Senador Valdivieso, debió conducir al archivo definitivo del proyecto, puesto que la proposición con que concluyó la ponencia realizada por el Senador Velasco, no tiene el carácter de modificativa respecto de la presentada por el Senador Valdivieso, sino que es claro que se trata de dos proposiciones principales distintas, que surgen como resultado de la radicación de ponencias separadas. Entre ellas no existe una relación de interdependencia. Por tanto, la negativa de alguna de ellas no determina el archivo de la actuación.

3.4. En cuanto al cargo basado en el desconocimiento del principio de publicidad, atribuible al hecho de que la ponencia no habría sido publicada en la Gaceta del Congreso con antelación al cuarto debate, señala que de constatarse que ello fue así, esa circunstancia no genera la inconstitucionalidad automática de la ley.

Expresa que, de conformidad con el criterio hermenéutico de la instrumentalidad de las formas, debe concluirse que el principio de publicidad en relación con la ponencia fue acatado mediante la distribución de la reproducción mecánica del proyecto y la exposición de su contenido por los ponentes ante la Plenaria. Es innegable que estos medios son mecanismos eficaces para que los parlamentarios conozcan con claridad el objeto del debate.

Añade que, en caso de que no se hubiese contado con la autorización del Presidente del Senado para el reparto de la reproducción mecánica de la ponencia radicada por el Senador Velasco, debe considerarse que la Corte Constitucional ha señalado que la inobservancia de ese requerimiento no constituye un vicio de inconstitucionalidad, pues no afecta los derechos que salvaguarda el principio de publicidad.

3.5. Frente al cargo conforme al cual la votación conjunta, en un solo acto, de decisiones que en criterio de la demandante debían adoptarse por separado, configura un vicio de inconstitucionalidad, destaca que la jurisprudencia constitucional ha avalado las votaciones en bloque en el curso del proceso legislativo. Agrega que la pretensión de la actora conforme a la cual existe un vicio de inconstitucionalidad derivado del hecho de que en dicha votación no fueron utilizadas las formas lingüísticas previstas en la ley, no es de recibo, por cuanto el Presidente del Senado explicó claramente, mediante otras expresiones,

que se iba a proceder para que la iniciativa se convirtiera en ley de la República. En consecuencia, la irregularidad proveniente de ese hecho no afectó prerrogativas o valores superiores, por lo cual resulta constitucionalmente irrelevante a la luz del principio de la instrumentalidad de las formas.

3.6. En cuanto al argumento sobre la existencia de discrepancias entre los votos registrados en la Gaceta del Congreso y los que constan en el registro fílmico, observa que las mismas no tienen relevancia sustancial, puesto que no alteran el sentido de las decisiones adoptadas durante la sesión celebrada el 17 de junio de 2010 y en ningún caso se registró un número de votos superior al de los senadores asistentes.

3.7. Frente al cargo de acuerdo con el cual hay diferencia entre los títulos aprobados por la Plenaria de la Cámara de Representantes y la Plenaria del Senado de la República, lo cual habría hecho imperativo acudir al trámite de conciliación, expresa que un análisis del caso muestra que tales discrepancias son atribuibles a un error en la edición de la Gaceta del Congreso, que fue puesta de presente en una nota aclaratoria y que ello no cuenta con la relevancia sustancial, pues no afectó prerrogativas superiores. Agrega que por esa razón no se daban los supuestos previstos en la Constitución para que se tuvieran que conciliar los textos de los títulos aprobados por las plenarias.

En su escrito, el interviniente hace una detallada exposición en torno a cada uno de los anteriores puntos, presentando los fundamentos fácticos, normativos y jurisprudenciales que considera relevantes y concluye señalando que, en su criterio, los argumentos expuestos desvirtúan con claridad los cargos de inconstitucionalidad impetrados y, en consecuencia, de manera respetuosa, solicita que se declare la exequibilidad de la Ley 1403 de 2010.

4. Las ciudadanas Diana Carolina Grisales Castañeda y Luisa Fernanda Guzmán Mejía, estudiantes de derecho de la Universidad de los Andes, intervinieron para coadyuvar la demanda, por considerar que en el trámite de la ley se incurrió en vicios que contrarían el proceso legislativo previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992. Para sustentar su pretensión, en lo esencial, reiteran los argumentos expuestos por la demandante.

5. El Presidente del Senado de la República, en compañía del Senador Luis Fernando Velasco, quien fuera autor de una de las ponencias en el trámite del proyecto que culminó con la expedición de la ley demandada, radicó ante la Corte un escrito orientado a esclarecer lo

acontecido durante el debate en la plenaria del Senado de la República del proyecto de Ley 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara.

En ese orden de ideas, los intervinientes se refieren a los distintos aspectos que se cuestionan en la demanda, en los términos que se sintetizan a continuación.

5.1. En relación con el trámite de las ponencias presentadas por los Senadores Alfonso Valdivieso y Luís Fernando Velasco, expresan, en primer lugar, que existe una confusión en la demanda, porque las proposiciones presentadas no pueden considerarse como aisladas, sino que hacen parte del informe de ponencia que rindió cada uno de los aludidos senadores. Prosiguen señalando que, en ese contexto, cuando se negó la proposición con la que terminaba el informe de ponencia del Senador Valdivieso, en realidad lo que se negó fue iniciar el debate con base en el pliego de modificaciones o articulado que allí se proponía. Resultaba evidente que la plenaria no negó la posibilidad de discutir el proyecto, dado que ya conocía la existencia de otra ponencia que lo mantenía vivo, si no que lo que realmente negó la plenaria fue discutir sobre el articulado del senador Valdivieso, y por el contrario aceptó y aprobó el articulado de la ponencia del senador Velasco.

Estiman que lo que resulta pertinente es determinar cuál era la verdadera voluntad de la plenaria del Senado y puntualizan que, antes de iniciar la votación de las dos proposiciones, ambos ponentes intervinieron en la plenaria explicando sus razones y los contenidos de sus respectivas ponencias, y que, así mismo, el Presidente del Senado interviene resaltando que si la plenaria realmente desea que el proyecto sea ley, debía aprobar la ponencia del senador Velasco; siendo así es lógico pensar que al negar la proposición del senador Valdivieso lo que la plenaria buscaba era que la ponencia del senador Velasco se convirtiera en principal, para que se pudiera, no solo basar el debate sobre ella, sino que, además, fuese posible aprobar su articulado adjunto que, al ser igual al que se había aprobado por la Cámara de Representantes, evitaba la conciliación y así lograría darle vida a lo que hoy es la Ley 1403 de 2010.

5.2. Expresan que la omisión en relación con el trámite de la proposición presentada por la senadora Carlina Rodríguez no puede tenerse como un vicio que afecte el trámite del proyecto, puesto que durante el debate no existió ningún tipo de manifestación para que ésta fuese tenida en cuenta. Agregan que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte

Constitucional, cuando un parlamentario no usa los mecanismos legales que le asisten para pedir que sus proposiciones sean consideradas, cabe entender que se produce un desistimiento de las mismas.⁹

Señalan, igualmente, que no era posible que en el informe del senador Velasco se hiciese alusión a la proposición de la senadora Carlina Rodríguez, por razones meramente lógicas y temporales, ya que ésta fue presentada en la plenaria, y, como es evidente, la ponencia es elaborada con antelación a la realización de la plenaria. Ponen de presente que, de acuerdo con la Ley 5ª de 1992, en su artículo 232 “[e]l ponente del respectivo proyecto deberá consignar la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes y las razones para su aceptación o rechazo, siempre que las observaciones se hayan efectuado a más tardar tres (3) días antes de la presentación del informe (...)” y que eso no ocurrió en este caso, puesto que la proposición en cuestión habría sido radicada ante a plenaria del Senado con posterioridad a la elaboración del informe de ponencia.

5.3. En cuanto a la vulneración del principio de publicidad debido a que la ponencia del Senador Luís Fernando Velasco no se habría publicado de manera oportuna, expresan que es preciso tener en cuenta que la ponencia efectivamente fue publicada en la Gaceta 358 de 2010 y que, en todo caso, cada uno de los asistentes a la plenaria tuvo acceso a una copia de la ponencia, oportunamente distribuida por un asistente del senador Velasco.

Agregan que, por otra parte, es claro que el objetivo del principio de publicidad se cumplió, pues la plenaria conocía el texto que se estaba votando y aprobando, puesto que los dos ponentes explicaron ampliamente los elementos esenciales y las diferencias sustanciales entre una ponencia y otra.

Concluyen este acápite expresando que la Ley 5ª de 1992, en su artículo 156, señala que “(...) para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”, posibilidad que resulta igualmente aplicable en las plenarias y que se dio en el caso que nos ocupa.

5.4. En relación con la observación conforme a la cual el título de la ley, tal como fue aprobado en la plenaria de la Cámara es diferente al que fue aprobado en la plenaria del

Senado, los intervinientes expresan que el asunto plantea dos interrogantes, el primero, fáctico, orientado a establecer cuál fue el título que escuchó, voto y aprobó la plenaria del Senado, y el segundo, jurídico, dirigido a determinar si el hecho de que, por error, existiese una diferencia en el texto del título de la ley en relación con el que fue aprobado por la Cámara de Representantes, puede tenerse como una discrepancia que, a la luz de lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución Política, hiciese imperativo el trámite de conciliación.

Sobre el primer aspecto, ponen de presente que el título que es consignado en el orden del día, en su séptimo punto, es el mismo título que tiene el proyecto que viene de Cámara, que siempre existió claridad en que la propuesta del senador Velasco era la de mantener el texto de la ley idéntico al aprobado por la Cámara y que cuando el Secretario procede a dar lectura a la ponencia presentada por el Senador Velasco, para someterla a aprobación, en ella se dice "Solicitamos, a la Plenaria del Senado, dadas las modificaciones aquí propuestas, dar segundo debate al Proyecto de Ley 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara 'por la cual se adiciona la ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y Grabaciones audiovisuales o Ley Fanny Mikey', con base en el articulado adjunto" y que ese título leído, que es el que escuchó y aprobó la plenaria, es el mismo título que aprobó la plenaria de la Cámara.

Concluyen señalando que durante la plenaria, en ningún momento se leyó el título errado y que es claro que la voluntad legislativa fue la de aprobar el proyecto tal como se había aprobado en la Cámara de Representantes, para evitar el trámite de la conciliación y que el error de transcripción que se presentó en el texto de la ponencia que se publicó inicialmente así como en la publicación del texto aprobado por la plenaria, fue corregido mediante nota aclaratoria presentada por el senador Velasco a solicitud del Presidente del Senado.

En relación con el segundo aspecto, observan que el hecho de que la ponencia contuviera un título errado, no era razón suficiente para que se apelara al artículo 161 de la Constitución Política, puesto que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que los errores gramaticales entre los textos aprobados entre ambas Cámaras, que no afecten la aplicación material de la norma, no conducen a que se vea truncado el esfuerzo legislativo. Para sustentar esta afirmación citan varias sentencias de la Corte, entre ellas, la C-055 de 1995 en la que se

expresó que las diferencias aisladas en algunos artículos no necesariamente conducen al fracaso de la totalidad del proyecto y que no puede permitirse que una institución creada por el Constituyente para agilizar el trámite de las leyes (las comisiones de conciliación) se convierta en todo lo contrario, esto es, en un mecanismo que entorpece la labor legislativa del Congreso. Se remiten también a la Sentencia C-003 de 1996 que señala que “[n]o sería sensato exigir que siempre los proyectos de ley aprobados en principio en segundo debate por las dos cámaras constaran de los mismos artículos, y que las discrepancias a las que se refiere el artículo 161 de la Constitución fueran solamente de forma, de redacción o de estilo (...)”, y a la Sentencia C-371 de 2000, en la que la Corte Constitucional afirmó que resulta claro que problemas de transcripción o gramaticales, que nada inciden en el contenido material de la norma, no constituyen discrepancias y añadió que “[p]retender que una comisión accidental o de conciliación se conforme con el único propósito de corregirlos, desconocería la intención del constituyente de racionalizar y flexibilizar el trámite de las leyes. (...) al estudiar el tema de las comisiones accidentales, el desacuerdo sobre ciertas partes del proyecto, si no afectan el sentido global del mismo, no debe frustrar todo el esfuerzo realizado para tramitar una ley”.

5.4. Se refieren, finalmente, los intervinientes, al cargo conforme al cual no se siguió el procedimiento de votación de acuerdo a la Ley 5ª de 1992, para puntualizar que la votación en bloque está permitida por la ley, que señala que “si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un ministro, o un miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos”¹⁰ y que el artículo 159 de la Ley 5ª de 1992 faculta al Presidente para ordenar la discusión y la votación de los proyectos a consideración de las cámaras.

Agregan que como se evidencia en las gacetas y en las grabaciones de la correspondiente sesión, la plenaria tuvo pleno conocimiento de lo que se estaba discutiendo y votando y que nadie pidió la votación separada de los artículos, el título o la vigencia. Agregan que, en ese escenario, es posible apelar a los principios de interpretación del reglamento, como guías del procedimiento legislativo, entre ellos al que propugna por la celeridad de los procedimientos y de acuerdo con el cual, guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso. Expresan que, en consonancia con ese principio, siempre que se respeten las reglas constitucionales y legales, y que en especial no se violente el

procedimiento legislativo, la votación en bloque constituye un elemento de celeridad y eficiencia en los procedimientos legislativos, que está, además, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución.

6. Quien intervine por la Dirección Nacional de Derechos de Autor solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la ley acusada.

El interviniente realiza unas consideraciones preliminares en relación con la prevalencia del derecho sustancial en el procedimiento de formación de las leyes, con base en las cuales aborda el estudio de cada uno de los cargos propuestos por el demandante.

6.1. Se pronuncia, en primer lugar, en relación con la supuesta irregularidad en el trámite de las dos ponencias presentadas a la plenaria del Senado de la República, para señalar que, aun cuando la demandante advierte la supuesta vulneración de los artículos 113, 114 y 115 de la Ley 5ª de 1992, no desarrolla en el cuerpo de la demanda ningún argumento que justifique su planteamiento.

Concluye que, en este acápite de la demanda, el único planteamiento de inconstitucionalidad se refiere a una supuesta inaplicación de los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992, aspecto en relación con el cual expresa que dichos artículos no regulan el supuesto en que se presenten dos ponencias o dos proposiciones en el debate en plenaria y que sus previsiones se aplican cuando existan diferencias sustanciales entre los textos aprobados en las comisiones constitucionales frente a los aprobados en las plenarios situación que no se dio en el trámite de la Ley 1403 de 2010, pues las diferencias que se alegan en la demanda se presentaron entre las dos ponencias presentadas a la Plenaria del Senado y no entre lo aprobado en la plenaria y lo aprobado en la comisión primera.

Recalca que los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992 responden a lo que la Corte Constitucional designa como el principio de identidad o de identidad flexible y que, en ese orden de ideas, en el presente caso, no se presentaron los supuestos en ellos contenidos, toda vez que en la plenaria del Senado no se introdujeron modificaciones o alteraciones sustanciales respecto al texto aprobado de Cámara de Representantes y en Comisión Primera de Senado, que justificaran la devolución del proyecto a la comisión respectiva. Precisan que el texto aprobado por la plenaria de Senado conserva el mismo objeto del proyecto que se discutió en los tres debates anteriores, incluyendo el de la Comisión Primera

de Senado, esto es: la creación de un derecho de remuneración por comunicación pública, incluida la puesta a disposición y el alquiler comercial en favor de los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales.

Prosigue señalando que si bien existen diferencias entre el texto del proyecto aprobado en Comisión Primera de Senado y el aprobado en la plenaria de dicha corporación, las mismas no son de carácter sustancial ni son de la entidad como para alterar el contenido de la iniciativa, pues se refieren esencialmente a aspectos relacionados con el ejercicio del derecho de remuneración más no con la creación del derecho en sí mismo.

Expresa, de otra parte, que la forma en que se discutieron las dos proposiciones, es decir el hecho que fueron votadas de manera independiente, no constituye un vicio formal que pueda derivar en la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1403 de 2010, por cuanto en relación con ellas se cumplieron los presupuestos materiales del debate legislativo y fue claro que la voluntad del Senado en plenaria fue la de escoger la propuesta del Senador Velasco, sin que se desconociera la discusión de la proposición minoritaria, de esta forma se garantizó la integridad del debate y la participación democrática de los diferentes sectores. Así las cosas, en el marco del principio de “instrumentalidad de las formas”, prevaleció el fin democrático de garantizar que todas las proposiciones presentadas por los congresistas fueran conocidas por la plenaria, discutidas y votadas por la corporación, como efectivamente ocurrió.

Dice, finalmente, que resulta preciso señalar que si bien es cierto en la plenaria del Senado de la República del 17 de junio de 2010, se mencionó por parte del Presidente de la corporación y del Senador Valdivieso, el hecho de que si el proyecto no se votaba se “hundía”, ello no puede constituir un vicio de forma pues no constituye una irregularidad en el trámite, no implica la omisión o quebrantamiento de alguna etapa del procedimiento legislativo, sencillamente es una consideración que bien pudo o no ser acogida por los diferentes congresistas conforme a su conocimiento del trámite legislativo, siendo sencillamente un elemento más dentro del debate.

6.2. En relación con el trámite dado a la proposición presentada por la senadora Carlina Rodríguez el mismo día del debate en la plenaria del Senado, el interviniente manifiesta que, verificada el Acta 44 del 17 de junio de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso 416 del 19

de julio de 2010, donde se plasma la Plenaria del Senado en la cual se discutió y aprobó el proyecto 213 de 2009, Senado, 157 de 2008, Cámara, hoy Ley 1403 de 2010, no se encuentra ninguna alusión a proposición alguna presentada por la Senadora Carlina Rodríguez. Agrega que, no obstante, revisado el expediente remitido por el Secretario General del Senado a la Corte Constitucional, se encuentra copia de una proposición suscrita por la Senadora Carlina Rodríguez, fechada el 17 de junio de 2010, sin que se especifique donde fue presentada o la hora de recibido.

Expresa que no existe certeza alguna de si la referida proposición fue presentada a la Presidencia del Senado el día en que se debatió la iniciativa legislativa, o durante el mismo debate, o bien posteriormente cuando ya no era pertinente su discusión y votación. Prosigue advirtiendo que si bien es cierto que en la Plenaria de Senado del 17 de junio de 2010, no se discutió la proposición de la Senadora Carlina Rodríguez, también es cierto que no existe ninguna prueba de que tal proposición se hubiera presentado oportunamente dando lugar a que fuera discutida. Añade que, aún en el supuesto de que la proposición hubiese sido oportunamente presentada, el hecho de que la misma no haya sido discutida en la plenaria no es suficiente para derivar en la inexecutable de la Ley 1403 de 2010, puesto que, en ese evento, lo esperado en el marco del trámite legislativo era que si la Senadora Rodríguez se encontraba presente en el recinto de la plenaria, y tenía interés directo en que su proposición fuera discutida, lo hubiera manifestado abiertamente a la corporación pidiendo la palabra. Ella tenía esa carga, pues si advirtió que no se dio espacio para el debate de su proposición debió dejarlo de presente durante el debate, para que así la plenaria asumiera conocimiento de su proposición, sin embargo no lo hizo, guardo silencio derivando en la situación acontecida, cuando ello se pudo evitar si hubiera desplegado un comportamiento diferente.

Considera el interviniente, de otra parte, que la previsión contenida en el artículo 160 de la Constitución Política y en el artículo 175 del reglamento del Congreso, conforme a la cual 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, no resulta aplicable en este caso, porque de ella no se desprende la obligación de los congresistas designados ponentes para plenaria de plasmar en su informe las propuestas presentadas por otros congresistas en la misma plenaria, sino que lo que exige la norma es que se incluyan en el informe de ponencia para plenaria las propuestas

presentadas en comisión y se detallan las razones en virtud de las cuales fueron rechazadas. Adicionalmente, habría una imposibilidad temporal para la inclusión de la proposición de la senadora Carlina Rodríguez, puesto que la misma se habría radicado el mismo día del debate, esto es, con posterioridad a la elaboración de las ponencias, una de las cuales, además, fue suscrita por la propia senadora Rodríguez.

6.3. En cuanto al planteamiento de la demandante sobre una supuesta vulneración de los artículos 146 de la Constitución y 122 de la Ley 5ª de 1992, debido a que, al negarse la primera proposición sometida a votación (la contenida en la ponencia presentada por el Senador Valdivieso) la voluntad del Senado fue la de no aprobar el proyecto, siendo procedente en consecuencia el archivo de la iniciativa, expresa que en realidad, un detenido examen de lo acontecido en el debate en la plenaria muestra, de manera inequívoca, que la voluntad de la plenaria del Senado fue rechazar la ponencia presentada por el senador Alfonso Valdivieso y aprobar la del senador Luís Fernando Velasco.

6.4. Se refiere, a continuación el interviniente al argumento de la demandante sobre la vulneración del principio de publicidad que se desprende del artículo 157 de la Constitución Política, por cuanto el informe de ponencia del senador Velasco se habría publicado en la Gaceta del Congreso posteriormente a la realización de la sesión Plenaria del Senado de la República, y no se le habría dado aplicación del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en tanto no se habría distribuido a los miembros de la Plenaria reproducción mecánica de la ponencia.

Al respecto manifiesta que la ponencia del Senador Velasco fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 358 del 16 de junio de 2010 y que el debate en la Plenaria del Senado se realizó un día después, el 17 de junio de 2010, como consta en el Acta 44 publicada en la Gaceta del Congreso 416 de 2010, razón por la cual es claro que no se desconoció el artículo 157 de la Constitución Política, ni el principio de publicidad que debe regir el trámite legislativo, toda vez que la publicación de la ponencia del Senador Velasco se realizó un día antes del debate en Plenaria del Senado de la República.

Añade que, si en gracia de discusión, la publicación de la ponencia no se hubiese realizado con anterioridad al debate, este vicio de forma se habría subsanado durante el curso del mismo, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional ha puntualizado que la finalidad

constitucional que se pretende garantizar con la publicidad del proyecto o de las ponencias es que los congresistas tengan acceso efectivo del texto sobre el cual deben debatir a fin de aprobarlo o negarlo.

Así, el interviniente resalta que en la sesión Plenaria del Senado de la República celebrada el 17 de junio de 2011, los ponentes del Proyecto de Ley, el Senador Alfonso Valdivieso y el Senador Luís Fernando Velasco, antes de que se realizara la votación expusieron ante todos los Senadores asistentes el contenido del proyecto de ley y las propuestas que cada uno de ellos estaban realizando en sus respectivos informes de ponencia. Del mismo modo pone de presente que, tal como consta en la Gaceta del Congreso 416 de 2010, la Senadora Griselda Janeth Restrepo manifestó en la plenaria que ella sí tenía el texto de la ponencia en sus manos y que al respecto no creía ser una privilegiada.

Considera que hay suficientes elementos de juicio para concluir que los senadores asistentes a la plenaria se informaron de manera suficiente sobre el contenido de la iniciativa y las ponencias antes de votar por la opción que legislativa consideraron más adecuada y que, en todo caso, puede constatarse en la Gaceta 416 de 2010, que en la sesión plenaria se explicó a los congresistas el contenido del proyecto y de las dos ponencias que fueron presentas para su consideración garantizándose el principio de publicidad que debe regir los trámites legislativos.

Expresa, finalmente, que en relación a la mecánica utilizada en la votación en la Plenaria del Senado no se advierte ninguna irregularidad en la omisión de la lectura del articulado, puesto que, partiendo del principio constitucional de la buena fe, la única conclusión válida a la que se puede llegar es que si los congresistas votaron la omisión del articulado de la iniciativa es porque ya lo conocían y estaban suficientemente ilustrados sobre su alcance.

6.5. Sobre la diferencia en el texto del título del proyecto de ley, tal como fue aprobado en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República, expresa el interviniente que verificadas las Gacetas del Congreso mencionadas por la demandante se advierte que efectivamente existieron dos publicaciones de los textos definitivos aprobados en la Plenaria del Senado del 17 de junio de 2010, una en la Gaceta 372 de 2010 y otra en la Gaceta 406 de 2010. Agrega que en las dos Gacetas se consigna el mismo articulado del proyecto, pero que, sin embargo, el título es diferente, por cuanto la Gaceta 406 de 2010 contiene una nota

aclaratoria del Secretario General del Senado advirtiendo que en la Gaceta 372 de 2010, por un error de digitación, se publicó un título del proyecto que no correspondía al aprobado en la Plenaria del Senado del 17 de junio de 2010, y por consiguiente se solicitó publicar nuevamente el texto definitivo del proyecto aprobado en plenaria del Senado incluyendo el verdadero título, conforme lo remitió el Senador Ponente Luís Fernando Velasco, publicación finalmente realizada en la mencionada Gaceta 406 de 2010.

Estima que, en este contexto, parece existir una irregularidad de forma en el trámite legislativo, la cual, sin embargo, no tiene la entidad como para constituir un vicio de trámite y, en cualquier caso, existió una subsanación oportuna por parte el Senado de la República la cual impide que hoy el vicio pueda causar la inexecutable de la Ley 1403 de 2010.

Manifiesta que, revisada la Gaceta del Congreso 416 de 2010, donde se plasmó lo ocurrido en la sesión plenaria del Senado del 17 de junio de 2010, en la cual se aprobó la iniciativa legislativa, es claro que todos los Congresistas presentes fueron informados por el Senador Luís Fernando Velasco que el texto de la iniciativa contenido en su ponencia era el mismo aprobado por Plenaria de la Cámara de Representantes. En consecuencia, advierte, razonablemente es posible concluir que la voluntad de los Senadores que votaron positivamente la ponencia del Senador Velasco era aprobar el mismo texto que fue aprobado por la Cámara de Representantes, incluyendo, por supuesto, el título de la iniciativa como finalmente fue publicado en la Gaceta 406 de 2010.

En este orden de ideas, en opinión del interviniente, las diferencias mínimas que se presentaron en la publicación del título de la iniciativa legislativa no pueden constituir un vicio de forma, ni mucho menos uno que tenga la entidad como para concluir en la inexecutable de la Ley 1403 de 2010, más aun cuando no existió ninguna irregularidad con respecto a la aprobación del articulado del proyecto. Añade que en ese sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional al señalar que “[e]n cuanto a las supresiones de apartes normativos originalmente incluidos en los textos publicados, que no tienen el alcance de alterar su sentido, aplicando criterios de respeto al principio democrático representado en la decisión legislativa, la Corte entenderá que ellas no afectan la constitucionalidad del texto restante, el cual si era conocido previamente por los representantes, por lo cual sobre el mismo podía válidamente recaer el debate y la votación.”¹¹

Ahora bien, continúa, en caso de que se llegara a considerarse que lo acontecido en relación con el título de la iniciativa efectivamente constituye un vicio de forma en el trámite, es evidente que el mismo fue subsanado con la nota aclaratoria efectuada por el Secretario General del Senado, publicada en la Gaceta 406 de 2010, donde se advirtió y corrigió el error en la publicación del título del proyecto efectuado en la Gaceta 372 de 2010, y se realizó nuevamente la publicación del texto definitivo aprobado en plenaria del Senado incluyendo el título tal como se aprobó Plenaria del Senado.

6.6. Finalmente, el interviniente manifiesta que en este caso no era procedente agotar el trámite conciliatorio por cuanto, como se ha dejado explicado, el proyecto aprobado en plenaria de Cámara fue idéntico al aprobado por la plenaria del Senado. Observa que la Corte Constitucional en Sentencia C-761 de 200118, se refirió expresamente a la competencia de las comisión de conciliación indicando que“(...) la competencia de dichas comisiones se circunscribe a las diferencias entre el texto válidamente aprobado en cada una de las plenarios (...)” y que, en similar sentido en Sentencia C-797 de 2004, se dijo que la finalidad de la comisión accidental de conciliación o mediación, es preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarios, discrepancias que, como se ha explicado por la Corte, no pueden consistir tan sólo en meras cuestiones de redacción o estilo.

En este orden de ideas reitera que para el presente caso, al no cumplirse el supuesto descrito en el artículo 161 de la Constitución Política, en cuanto no se presentaron diferencias entre Cámara y Senado sobre la iniciativa, sencillamente no era aplicable la norma y por consiguiente no era procedente agotar el trámite conciliatorio.

En conclusión, el interviniente, teniendo en cuenta que no se configuraron vicios de forma que hubieran afectado garantías constitucionales en el proceso de formación de la Ley 1403 de 2010, solicita que la norma acusada sea declarada exequible.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5221del 6 de octubre de 2011, solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad, por los cargos analizados, de la Ley 1403 de 2010, por medio de la cual se adicionó el artículo 168 de la Ley 23 de 1982.

En criterio del Ministerio Público, en razón de los cargos presentados en la demanda, le corresponde a la Corte determinar si en el proceso de formación de la Ley 1403 de 2010 se incurrió en algún vicio insubsanable, en particular, si el proyecto debió archivarse al ser negada una proposición en el segundo debate en el Senado, si se vulnera el principio de publicidad por la eventual falta de publicación de una proposición, y si existieron discrepancias que hacían necesario conformar una comisión de conciliación.

Para resolver las anteriores cuestiones, la vista fiscal realiza, en primer lugar, un análisis sobre el proceso de formación de la Ley 1403 de 2010 y, en particular, lo actuado en el segundo debate en el Senado de la República. Señala que en la Gaceta del Congreso 347 del 15 de junio de 2010 aparece un informe de ponencia suscrito por el Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento, quien propone al Senado dar segundo debate al proyecto, “con base en el pliego de modificaciones adjunto”. A su vez, prosigue, en la Gaceta 358 del 16 de junio de 2010, aparece otro informe de ponencia, distinto al anterior, suscrito por el Senador Luís Fernando Velasco Chaves, quien propone al Senado dar segundo debate al proyecto, “con base en el articulado adjunto”.

El Ministerio Público continúa advirtiendo que el proyecto fue anunciado en la sesión del 16 de junio de 2010, según consta en el Acta 43 de esta fecha, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso 415 del 19 de julio de 2010, y que el texto de ambos informes de ponencia fue propuesto en la sesión ordinaria del 17 de junio de 2010, según consta en el Acta 44 de esta fecha, publicada en la Gaceta 416 del 19 de julio de 2010.

Hace a continuación un recuento de lo ocurrido en el debate en la plenaria del Senado, a partir de lo consignado en el Acta 44, y relata que se concedió la palabra al Senador Velasco, quien expuso las razones en las que se basaba su informe de ponencia y explicó las diferencias que existían entre su informe y el presentado por el Senador Valdivieso. Transcribe la siguiente afirmación del Senador Velasco: “la que se aprobó en la Cámara de Representantes, la que hoy vengo a defender, (...)” y narra que, enseguida, intervino el Ministro del Interior y de Justicia, quien apoyó la ponencia del Senador Velasco. Agrega que después intervino el Senador Valdivieso, quien reiteró su propuesta de introducir modificaciones de fondo al proyecto, en relación con los derechos patrimoniales de los artistas y puso de presente sus discrepancias con la anterior ponencia. Continúa señalando que, luego de esas intervenciones, el Presidente ordenó a la Secretaría leer la proposición del

Senador Valdivieso y que se procedió a votar sobre ella, con el resultado de 10 votos por el sí y 47 votos por el no, con lo cual quedó negada. Observa que, enseguida, el Presidente ordenó a la Secretaría leer la proposición del Senador Velasco y que se procedió a votar sobre ella, con el resultado de 62 votos por el sí y 6 votos por el no, con lo cual quedó aprobada. Advierte que, no obstante lo anterior, en un lapsus calami, en el acta aparece la siguiente anotación errónea: “En consecuencia ha sido negada la proposición positiva con que termina el informe de la ponencia presentada por el honorable Senador Luís Fernando Velasco Chaves del Proyecto de ley número 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara”. Relata que, aprobada la proposición se puso a consideración de la Plenaria el articulado y que el Presidente propuso omitir la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que sea ley de la República, cerró la discusión y abrió la votación, con un resultado de 63 votos por el sí y de 2 votos por el no.

A partir del anterior recuento, el Ministerio Público expresa que acierta la demanda al señalar que en la Plenaria del Senado del 17 de junio de 2010 se presentaron dos ponencias sobre el Proyecto de ley 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara, pero que yerra al considerar que en dicha sesión se vulneró lo dispuesto en los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992, pues lo aprobado no contenía asuntos nuevos, o no aprobados, o negados previamente, en la respectiva Comisión, dado que las diferencias, que sí existen, se presentan entre los dos informes de ponencia.

Manifiesta que la demandante considera que el proyecto debió haber sido archivado, al ser negada la proposición del Senador Valdivieso, pues asume que lo negado fue tanto dar segundo debate al proyecto como hacerlo con base en el pliego de modificaciones adjunto, pero observa que, dada la existencia de otra proposición en el sentido de dar segundo debate al proyecto sin modificaciones, lo que asume la demanda no parece razonable. Para el Ministerio Público, en realidad, lo que se negó al votar la proposición del Senador Valdivieso no fue dar segundo debate al proyecto, sino hacerlo con base en el pliego de modificaciones adjunto.

En cuanto a la duplicidad de ponentes, el Ministerio Público afirma que esa posibilidad está permitida por el artículo 150 de la Ley 5 de 1992, pues si las conveniencias lo aconsejan puede haber varios ponentes. Expresa que en este caso, dos de los ponentes del proyecto de ley presentaron informes de ponencia diferentes, pues no pudieron ponerse de acuerdo para

presentar un solo informe y señala que esa pluralidad no es per se censurable en el ámbito de un Estado Social y Democrático de Derecho, sino que, por el contrario, de cara a enriquecer el debate, puede ser plausible que los ponentes manifiesten a la Plenaria posturas diferentes y las argumenten, pues ello le brinda a ésta la posibilidad de dar un debate profundo, serio y adecuado, al considerar y decidir lo que corresponda respecto de cada una de ellas. En su criterio, a eso se refiere el artículo 146 Superior cuando habla de la toma de decisiones por mayoría, lo que por otra parte sí aconteció en este caso.

Expresa que, en relación con el cargo por violación del principio de publicidad, es preciso advertir que en la jurisprudencia constitucional el mismo se ha ponderado con el principio de instrumentalización de las formas, al cual es preciso acudir “(...) para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos (...)”¹². A continuación, después de transcribir algunos apartes de sentencias en los que la Corte se refiere a estos dos principios¹³, anota que, en el caso sub examine el segundo debate fue anunciado en la sesión del 16 de junio de 2010, según consta en el Acta 43 de la misma fecha, publicada en la Gaceta 358 del 16 de junio de 2010; los correspondientes informes de ponencia fueron publicados en las Gacetas del Congreso 347 del 15 de junio de 2010 y 358 del 16 de junio de 2010 y el proyecto se discutió y aprobó en la sesión ordinaria del 17 de junio de 2010, según consta en el Acta 44 de esta fecha, publicada en la Gaceta 416 del 19 de julio de 2010.

Respecto de la posible discrepancia entre el título del proyecto de ley y la publicación del texto aprobado en la Plenaria del Senado, el Ministerio Público expresa que se debe señalar que al examinar la Gaceta del Congreso 416 de 2010, en la cual aparece el Acta 44 que da cuenta de la sesión Plenaria del Senado de la República, se observa con claridad que el autor del informe de ponencia aprobado, es decir el Senador Velasco, informa que el texto del mismo es igual al aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Concluye que ante esta evidencia, lo dicho por la demandante carece de sustento y que la discrepancia a la que se alude en la demanda, quizá provenga de otro lapsus calami, del que se da cuenta en la nota aclaratoria del Secretario General del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso 406 de Julio 15 de 2010, y en la que se adjunta el texto correcto y se precisa que éste y no otro fue el aprobado por el Senado de la República en su sesión plenaria del 17 de junio de 2010.

En mérito de lo expuesto, el señor Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la Ley 1403 de 2010, mediante la cual se adicionó el artículo 168 de la Ley 23 de 1982, por los cargos analizados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia.

2. Cuestión previa

Toda vez que en la demanda se formulan acusaciones por vicios de forma y que, tratándose de esta clase de vicios, la acción pública de inconstitucionalidad tiene el término de caducidad de un año previsto en el artículo 242-3 de la Constitución, la Corte verifica que la demanda fue presentada oportunamente, puesto que la Ley 1403 de 2010 aparece publicada en el Diario Oficial No. 47.775 de 19 de julio de 2010 y la actora radicó la demanda en la Secretaría General de la Corporación el día 29 del mes de junio de 2011.

3. La materia sometida a examen

Para el demandante, en opinión que comparten algunos de los intervinientes, durante el trámite en la sesión plenaria del Senado de la República del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1403 de 2010, se incurrió en una serie de vicios de procedimiento, de carácter insubsanable, razón por la cual es preciso declarar la inexecuibilidad de la misma. A grandes rasgos, tales vicios podrían sintetizarse de la siguiente manera:

El trámite que se le dio en la sesión plenaria del Senado de la República a dos proposiciones distintas, presentadas por los senadores Luis Fernando Velasco y Alfonso Valdivieso, no se ajustó a las previsiones constitucionales y legales aplicables, porque la manera como se presentaron y votaron, condujo a que se eludiera el debate, sin aplicar las normas que regulan el trámite que debe seguirse cuando surgen discrepancias entre lo aprobado en comisión y en plenaria; se desconoció la voluntad expresada por la plenaria del Senado en el sentido de no aprobar la proposición de dar segundo debate al proyecto de ley y, en lugar de archivarlo, como correspondía, se prosiguió con la votación de una segunda proposición. En

esta votación, además, se incurrió en la irregularidad de votar conjuntamente la decisión de omitir la lectura del articulado, el articulado y la manifestación de que la voluntad de la plenaria era la de que el proyecto se convirtiera en ley. Se violó el principio de publicidad del trámite legislativo, puesto que la ponencia presentada por el Senador Velasco no fue publicada previamente al debate, ni se distribuyó entre los senadores. No se le dio trámite a una proposición oportunamente presentada por la senadora Carlina Rodríguez, ni la misma se incluyó en el informe de ponencia. El texto presentado por el senador Velasco y votado por la plenaria del Senado tiene diferencias en su título con el aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, razón por la cual se imponía la realización del trámite de conciliación, diligencia que no se cumplió.

Por su parte, la mayoría de los intervinientes y el Ministerio Público coinciden en afirmar, por un lado, que algunas de las acusaciones presentadas por el demandante se originan en un errado entendimiento de los elementos fácticos y jurídicos relevantes, razón por la cual no plantean un verdadero problema de constitucionalidad y, por otro, que determinadas irregularidades a las que se refiere la demandante, analizadas a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, carecen de la entidad necesaria para constituir un vicio de procedimiento que afecte la validez del trámite legislativo.

Para abordar las cuestiones de procedimiento que se han planteado en este proceso, la Corte hará, en primer lugar, unas consideraciones generales sobre el principio de instrumentalidad de las formas aplicado al procedimiento legislativo; procederá, a continuación, a hacer un recuento sobre el contenido del proyecto que dio origen a la Ley 1403 de 2010, así como sobre algunos aspectos del trámite del mismo que resultan relevantes, para, a partir de esos elementos, abordar el estudio de los cargos presentados.

4. El principio de instrumentalidad de las formas aplicado al procedimiento legislativo

Tal como se puso de presente en la Sentencia C-473 de 2004, la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático y la significación que, en ese contexto, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes.

Sobre ese particular, en la Sentencia C-760 de 2001, la Corte expresó que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el

trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Prosiguió la Corte advirtiendo que, en tal virtud, "(...) se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157, CP), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático."14

La Constitución, en sus artículos 145, 146, 157 y 160, señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates. Se regula allí, en primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP)15; en segundo lugar, la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación, salvo que la Constitución exija una mayoría especial (Artículo 146, CP)16; en tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarios, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP)17; en cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP); en quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP)18y, en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).19

A su vez, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, fija algunos de los parámetros que deben cumplir los debates parlamentarios o que sirven de orientación sobre la materia, entre los cuales se encuentran la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1º.); el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2º, 157 y 176); el quórum deliberatorio y decisorio (artículos 95, y 117 a 119); las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105); el trámite de las ponencias (artículos 150,

153, 156, 157, 171, 174, 175 y 176); el trámite de las proposiciones (112 a 115) ; las enmiendas a los proyectos (Artículos 160, 161, 162, 177, 178 y 179), o la forma de conciliar las diferencias entre lo aprobado en una y otra Cámara, en los términos del artículo 161 de la Constitución (Artículos 186 a 189).

Todas esas reglas constitucionales y legales se orientan a asegurar que pueda cumplirse el debate en debida forma y atienden a la realización de unos principios sustantivos, entre los cuales cabe destacar la garantía para la formación y expresión de la voluntad legislativa de manera libre e ilustrada; el respeto, tanto de la regla mayoritaria, como de los derechos de las minorías; la suficiencia de las oportunidades deliberativas; la publicidad de los asuntos debatidos, no solo como presupuesto para el debate entre los congresistas, sino como derecho de la ciudadanía general, o el respeto de la función representativa y deliberativa que cumplen los congresistas.

En armonía con lo anterior, en la Ley 5ª de 1992 se establecen los principios que se tendrán en cuenta para la interpretación y la aplicación del reglamento del Congreso²⁰, señalando, en primer lugar, que sus normas, sin perjuicio de la corrección formal de los procedimientos, "(...) deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso". Se enuncia, a continuación, el principio de corrección formal de los procedimientos, cuyo objeto es "(...) subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones." Se consigna luego la regla de las mayorías orientada a que la aplicación del reglamento se haga "(...) en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común." Finalmente, la norma alude a la regla de las minorías, según la cual el reglamento garantiza el derecho constitucional de éstas a ser representadas, a participar y a expresarse.

Por otra parte, la Corte Constitucional, en diversas oportunidades se ha referido al alcance de la expresión "debate", como instrumento para la configuración de la voluntad legislativa y, si bien ha reconocido que la misma remite al sentido que esa palabra tiene en el idioma castellano, también ha señalado que "(...) la interpretación correcta de los términos 'discusión y debate' es la que se ajusta a las definiciones legales establecidas por el

Reglamento del Congreso y no la del sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso general.”²¹En ese contexto, por ejemplo, ha dicho la Corte que, de manera general, es propio del debate parlamentario “(...) la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio (...)”²²,pero también ha declarado que, de conformidad con su definición legal, puede decirse existe “debate” aun cuando no haya controversia.²³ En ese sentido, ha dicho que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse “[e]l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”, lo cual quiere decir que 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.

Así, en la Sentencia C-473 de 2004, la Corte puntualizó que “[n]inguna de las normas constitucionales o legales que regulan el debate parlamentario exigen que el Congreso o cualquiera de sus células legislativas debatan los proyectos de ley o de acto legislativo con una determinada intensidad o que las distintas posiciones sean expuestas bajo ciertas condiciones de calidad, ni mucho menos establecen parámetros materiales para medir su suficiencia”. Agregó la Corte que “[a]ún en materia impositiva donde impera la máxima ‘no tributación sin representación’, la Constitución exige que exista debate sobre la trascendencia de los tributos, sin proveer parámetros sobre la suficiencia del mismo, como se dijo en la sentencia C-776 de 2003.²⁴”

En la aludida Sentencia C-473 de 2004 la Corte, después de puntualizar lo que debe entenderse por debate, según lo establecido en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, y que, de acuerdo con esa disposición el mismo se inicia, “(...) al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”²⁵,realizó un pormenorizado recuento sobre las normas del reglamento del Congreso que regulan su trámite del Congreso, en los siguientes términos:

“En el caso del debate que realizan las comisiones constitucionales permanentes, según el artículo 15726 de la Ley 5ª de 1992, éste tiene lugar, por regla general, después de la publicación del informe de ponencia y, excepcionalmente -tal como lo autoriza el artículo

15627 de la misma Ley- antes de su publicación, pero después de la entrega de una reproducción del informe de ponencia a los miembros de la comisión respectiva, cuando así lo haya autorizado el Presidente de la Comisión. En cuanto a la iniciación del debate de los proyectos de ley en comisiones, éste se inicia luego de la intervención del ponente del proyecto (artículo 157, Ley 5ª de 1992). Si la proposición con la que termina el informe es que se dé primer debate al proyecto, el debate se inicia sin necesidad de votarlo. Si la proposición es para archivar o negar el proyecto, se debate primero esta propuesta y cerrado el debate, se procede a su votación (artículo 157, Ley 5ª de 1992). El debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas 3 horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración (artículo 108,28 Ley 5ª de 1992). El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones (artículo 164,29 Ley 5ª de 1992).

La iniciación del debate parlamentario de proyectos de ley o de acto legislativo en las Plenarias, ocurre luego de que el ponente presente su informe (artículo 176, inciso 1, Ley 5ª de 1992). A diferencia de lo que ocurre en las comisiones constitucionales permanentes -en donde no se exige la aprobación del informe cuando éste termina con la proposición “Dése primer debate”- el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, supone siempre la aprobación del informe como condición previa a la iniciación del debate (artículo 176, Ley 5ª de 1992). Si la plenaria aprueba el informe, se procede al debate global del proyecto, salvo que se solicite la discusión separada de algunos de los artículos del proyecto (artículo 176, inciso 2 Ley 5ª de 1992). Finalizado el debate y aprobado el texto del proyecto de ley, el ponente debe elaborar un informe que será remitido a la otra cámara (artículo 182, Ley 5ª de 1992).30”

Establecidas las reglas que gobiernan el trámite de los debates en el Congreso de la República, así como la importancia que el respeto por las mismas tiene en el Estado democrático, es preciso observar que la Corte ha puntualizado que los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo. Así lo señaló esta Corporación en la Sentencia C-055 de 1995, según la cual, la interpretación de las normas que regulan el procedimiento legislativo no ha de hacerse “en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión

democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.”³¹

Las anteriores consideraciones han dado lugar a la formulación del principio de la instrumentalidad de las formas aplicado al procedimiento legislativo, puesto que, como se anotó por la Corte en la Sentencia C-737 de 2001,“(…) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (…)”, y ese principio tiene plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes.

Puntualizó la Corte en esa sentencia que del principio de instrumentalidad de las formas se derivan al menos dos consecuencias, que pueden parecer contradictorias, pero que, en realidad, son plenamente complementarias:

De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. (...)

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen.³²

Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. De manera general, ha señalado la Corte que “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. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en

especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...).”³³

Como consecuencia de lo anterior, dijo la Corte en la citada Sentencia C-473 de 2004, “... de conformidad con lo que establecen el parágrafo del artículo 24134 de la Constitución, y el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992,³⁵ la Corte ha señalado que al estudiar la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo debe examinar ‘(i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad’.³⁶”

Agregó la Corporación que, en desarrollo del principio de instrumentalidad de las formas, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo y señaló que “(...) el principal derecho de las mayorías es el poder adoptar decisiones, y en esa medida decidir cuándo tiene suficientes elementos de juicio para adoptar la decisión, razón por la cual, según lo prevé el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 5ª de 1992, la aplicación del Reglamento del Congreso debe hacerse de tal forma que “toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión”. Igualmente la principal garantía para las minorías es tener la oportunidad de ser escuchadas efectivamente, por ello las reglas sobre duración y número de intervenciones, así como los requisitos previos a la declaración sobre suficiente ilustración protegen su derecho a ser escuchadas. La Constitución y las leyes orgánicas que regulan la formación de las leyes propenden por lograr armonizar los derechos de las mayorías con las garantías para las minorías. Ello se refleja en varias reglas de procedimiento cuya finalidad es permitir que las mayorías decidan pero sin atropellar a las minorías.”

En ese contexto, es preciso tener en cuenta que el debate parlamentario se surte en un escenario deliberativo complejo que tiene su propia dinámica y que exige de los participantes una actitud activa en el ejercicio de sus derechos y sus obligaciones. Éstos deben promover sus iniciativas, advertir las circunstancias que consideren susceptibles de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates. No es de recibo la actitud deliberadamente pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite. Quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtirse en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad. En esa línea, por ejemplo, la Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexecutable de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma. Así, en la Sentencia C-1040 de 2005 la Corporación expresó que “[s]i bien el Reglamento del Congreso reconoce el derecho de los congresistas a formular proposiciones y a que las mismas se sometan a consideración de la Comisión o Plenaria respectiva, ello no significa que su sola radicación exima al parlamentario de su deber de diligencia inherente al trámite de la proposición, en especial, cuando se trata de propuestas de artículos que no fueron incluidos en el texto publicado y del cual se rindió ponencia.” Agregó que “(...) el citado deber de diligencia se manifiesta no sólo en la obligación de radicar la proposición y explicar su contenido, sino también en solicitar, antes de la culminación y votación del proyecto, su sometimiento a discusión y decisión mediante una moción de orden³⁷; guardar silencio sobre la existencia de una proposición, para sólo manifestarse sobre ésta una vez culminado el trámite del proyecto, no tiene relevancia para afectar la validez del procedimiento legislativo, porque ello supondría premiar una conducta omisiva, y por lo mismo, contraria a los deberes que regulan el comportamiento de los congresistas.” La Corte declaró que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen

comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidarla expresión legítima de la voluntad democrática y concluyó que en el caso sometido a su consideración no había vicio de procedimiento atribuible a la ausencia de trámite de unas proposiciones, porque quienes las presentaron, a pesar de haber tenido una participación activa en el debate legislativo “(...) en ningún momento plantearon una moción de orden para someter a discusión y votación sus proposiciones, optando por guardar silencio en contravención al deber que les incumbía de acudir a los diversos mecanismos legales para hacer valer sus derechos parlamentarios ante la Comisión respectiva.”

En principio, es en el propio debate, empleando la mecánica que la Constitución y la Ley han previsto para ello, en donde deben tramitarse las discrepancias y hacerse valer las garantías que el procedimiento legislativo ha previsto. Solo aquellas irregularidades que trasciendan ese ámbito, o, porque habiendo sido planteadas, no fueron atendidas, o porque fueron inadvertidas, o porque no tuvieron ocasión de expresarse, tendrían la virtualidad de plantearse como eventuales vicios de procedimiento.

5. Contenido del proyecto y objeto del trámite que condujo a la expedición de la Ley 1403 de 2010

El 25 de septiembre del año 2008 se radicó en la Secretaría General de la Cámara de Representantes un proyecto de ley de origen parlamentario, orientado a adicionar la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, en orden a establecer una remuneración por comunicación pública de las obras y grabaciones audiovisuales a los artistas intérpretes o ejecutantes de las mismas, y con la propuesta de que la ley resultante se denominase “Ley Fanny Mickey”.

Se expresó en la exposición de motivos de ese proyecto que “[t]odos los creadores que trabajan en la producción de una obra o grabación audiovisual, en cualquier lugar del mundo, son retribuidos por su trabajo y cualquier incidencia que surja en dicha fase de producción ha de ser resuelta por la legislación e instituciones de ámbito laboral o gremial” (...), pero que, “(...) una vez ha finalizado el proceso de producción de la obra, su régimen de explotación futura queda sometido al ámbito del Derecho de Autor y Derechos Conexos, ya que esta rama del Derecho es la que se ocupa de que la obra se mantenga en su integridad, que pueda ser explotada bajo determinadas condiciones y que los creadores de la misma puedan

participar económicamente del éxito de su explotación futura.” Añade la exposición de motivos que “(...) en la actualidad (...) la mayoría de los participantes en tales obras (guionistas, director-realizador, compositor de la música y los artistas que ejecutan o interpretan dicha música) ya tienen regulados sus derechos en la legislación colombiana sobre la materia, con la excepción de los derechos de remuneración de los actores en la ejecución pública, no obstante ser estos elementos fundamentales para la creación y explotación de tales obras o creaciones audiovisuales.”

De este modo, señala la exposición de motivos, el proyecto obedece al propósito de reconocer el derecho patrimonial de los artistas intérpretes de obras audiovisuales y pone de presente que “(...) la Decisión 351 de 1993 (al amparo del artículo 30 del Tratado de Creación de la Comunidad Andina de Naciones) ofrece un marco mínimo de protección para el artista, que nuestra legislación nacional no ha asumido hasta ahora ni ha incorporado a nuestro Derecho interno por lo que se refiere a los derechos de remuneración del actor. La propia Ley 23 de 1982 y la Ley 44 de 1993 ofrecen un marco regulatorio adecuado para todos los titulares de derechos de las creaciones audiovisuales, menos para los actores y actrices.”

Precisa el escrito que en la legislación vigente sí están previstos, sin distinción de titulares, aspectos importantes en la protección del actor que, por ser comunes a todos los creadores, no requieren nueva regulación sino una mera remisión a la legislación vigente. Tal sucede, por ejemplo, se observa, con los derechos patrimoniales exclusivos de autorizar la comunicación pública de las interpretaciones audiovisuales. Por la referida razón, prosigue la exposición de motivos, en la modificación que se propone no es necesario incorporar definiciones como las de artista intérprete o ejecutante, obra audiovisual, obra cinematográfica, ni reglas sobre la duración de los derechos, su gestión colectiva y demás disposiciones complementarias para obtener su efectividad, pues tales extremos ya se hallan legislados, incluso de manera reiterativa en algunos casos, tanto en la Decisión 351 de 1993 de la Comisión Andina, como en las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993.

En la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se da cuenta del trámite cumplido hasta ese momento por la iniciativa que, por su naturaleza, había sido repartida a la comisión primera de ese cuerpo legislativo. Se informa que con el fin de enriquecer el proyecto, la ciudadanía había solicitado a la Comisión, la celebración de una

audiencia pública, que se llevó a cabo el día 14 de mayo de 2009, con la participación de actrices y actores de obras audiovisuales que manifestaron las razones por las cuales consideraban importante el proyecto de ley. Así mismo, intervinieron delegados de diferentes entidades del gobierno nacional, como la Dirección Nacional de Derechos de Autor, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio de Cultura, quienes apoyaron la iniciativa legislativa.

El día 9 de junio de 2009, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aprobó por unanimidad el proyecto de ley, pero con observaciones de algunos representantes sobre su contenido, por lo cual se solicitó a la mesa directiva la ampliación del número de ponentes y se acordó pedir al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, convocar a una mesa de trabajo con el fin de concertar el texto del proyecto de ley que sería presentado a la plenaria de la Cámara de Representantes.

Esta mesa de trabajo se realizó el día 19 de agosto en el despacho de la Ministra de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones, en la que participaron algunos ponentes del proyecto de ley, la Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, funcionarios de la Dirección Nacional de Derechos de Autor, algunos delegados de los artistas de obras audiovisuales y de Asomedios, así como un abogado experto en el tema. En dicha reunión se respondieron muchos de los interrogantes y dudas expuestas por los participantes y como consecuencia de esto se logró concertar el texto del proyecto de ley, sobre el que versa el informe de ponencia.

Allí se expresaba que para ese momento, previamente a la expedición de la nueva ley, una vez el artista, intérprete o ejecutante de una obra o grabación audiovisual autorizaba la fijación de su representación, no podía exigir una retribución económica distinta a los honorarios que hubiere pactado con el productor audiovisual. Lo anterior implicaba que la comunicación pública no generaba ningún tipo de retribución en su favor. Por tal motivo, se proponía adicionar el artículo 168 de la Ley 23 de 1982, con tres párrafos dedicados al derecho de remuneración de los actores y las actrices por dicha comunicación pública, que la ponencia explicaba así:

“En el primer párrafo se pretende que los artistas, intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales conserven un derecho de remuneración por la comunicación

pública de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones, a pesar de que estos hayan autorizado o cedido la fijación, la reproducción, la comunicación al público, la transmisión o cualquier otra forma de utilización de sus interpretaciones y ejecuciones conforme a lo estipulado en los artículos 166 y 167 de la Ley 23 de 1982. Se aclara que el ejercicio de este derecho de remuneración no faculta a los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales para prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizadores o causahabiente.

Se establece que este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos, es decir, acorde con las Leyes 23 de 1982 y 44 de 1993.

En el segundo párrafo se establecen unas excepciones a lo que se considera comunicación pública, únicamente para los efectos de esta ley. De este modo se consagra que no se entiende por tal, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro de las instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, se excluyen del pago de este derecho de remuneración las comunicaciones que se realicen dentro de aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellos tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios.

En el tercer párrafo se dilucida que se entiende por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.”³⁸

En el curso de los debates en la comisión y en la plenaria de la Cámara de representantes se discutió sobre el alcance del derecho y la manera de hacerlo efectivo y se incorporaron algunas modificaciones al texto original.

Entre los aspectos que mayor atención recibieron durante el trámite que se ha reseñado estaban el carácter renunciable o no del derecho patrimonial por la comunicación pública de

las obras o grabaciones audiovisuales y la necesidad de que tal derecho se haga valer a través de sociedades de gestión colectiva, frente a la posibilidad de otras modalidades de gestión.

El texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:³⁹

Artículo 1º. Adiciónese el artículo 168 de la Ley 23 de 1982, el cual quedará así:

Artículo 168. Desde el momento en que los artistas, intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anterior.

Parágrafo 1º. Sin perjuicio de lo contemplado en el párrafo anterior, los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conservarán, en todo caso, el derecho a percibir una remuneración equitativa por la comunicación pública, de las obras y grabaciones audiovisuales donde se encuentren fijadas sus interpretaciones o ejecuciones. En ejercicio de este derecho no podrán prohibir, alterar o suspender la producción o la normal explotación comercial de la obra audiovisual por parte de su productor, utilizador o causahabiente.

Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos.

Parágrafo 2º. No se considerará comunicación pública, para los efectos de esta Ley, la que se realice con fines estrictamente educativos, dentro del recinto o instalaciones de los institutos de educación, siempre que no se cobre suma alguna por el derecho de entrada. Así mismo, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen la obra audiovisual para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de la obra audiovisual no sea la de entretener con ella al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas, sean ellas tiendas, bares, cantinas, supermercados, droguerías, salas de belleza, gimnasios y otros de distribución de productos y servicios.

Parágrafo 3º. Para los fines de esta Ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En la Comisión Primera del Senado de la República se introdujeron las siguientes modificaciones a ese texto:

.- Se suprimió la coma que se había agregado entre las palabras “artistas” e “intérpretes” en el primer inciso del artículo 168 de la Ley 23 de 1982 y que no aparecía en el texto original de la ley.⁴⁰

.- Se retomó, en el parágrafo 1º, la expresión completa “artistas intérpretes o ejecutantes”, que, no obstante hacer parte del inciso primero del artículo y encontrarse incorporada en el texto que había sido aprobado en la Comisión Primera de la Cámara, había sido modificada sin explicación en el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara, dejándola sólo como “artistas intérpretes”.

.- Se cambió, también en el parágrafo 1º, la expresión “conservarán, en todo caso”, por “tendrán”.

.- Se sustituyó la expresión conforme a la cual el derecho de remuneración “se hará” efectivo a través de sociedades de gestión colectiva, por otra de acuerdo con la cual ello “se podrá hacer”.

.- En la definición contenida en el parágrafo 3º, se sustituyó la expresión “artista intérprete”, por “artista intérprete o ejecutante de obras audiovisuales”.

Con esas modificaciones, el proyecto se aprobó en la Comisión Primera del Senado de la República, en la sesión del día 8 de junio de 2010.

De manera previa al debate en la plenaria en el Senado de la República se presentó una discrepancia entre los ponentes, motivo por el cual se radicaron dos ponencias separadas, una suscrita por el senador Alfonso Valdivieso y otra suscrita por el senador Luis Fernando Velasco.

La ponencia del senador Valdivieso proponía mantener las diferencias aprobadas en la comisión del Senado, insistiendo, de manera particular, en la necesidad de consignar el carácter renunciante del derecho patrimonial que se está protegiendo⁴¹ y precisar que la gestión de dicho derecho, tal como se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, no necesariamente debe hacerse a través de sociedades de gestión colectiva.⁴² Se recomendaba, también, adicionar una previsión de acuerdo con la cual, cuando una empresa sea productora de la obra y al mismo tiempo sea la empresa que la emite, el arreglo que se haga cuando se contrata al artista, incluya la remuneración que permita su presentación por primera vez.

La ponencia del senador Velasco, por su parte, proponía retomar el texto del proyecto, tal como fue aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes. En el cuerpo de la ponencia se consignan algunas consideraciones orientadas a defender esa decisión frente a las modificaciones que se introdujeron en la comisión del Senado pero, en la explicación que el ponente hizo en la plenaria del Senado, además de la exposición de esas diferencias, el énfasis se centró en la consideración de que si el texto se aprobaba con modificaciones respecto al aprobado en la Cámara de Representantes, sería necesario acudir a la conciliación y, dada la agenda legislativa, ya no habría tiempo para hacerlo, lo cual haría naufragar el proyecto, porque, dado que había iniciado su trámite en el año 2008, ya no sería posible considerarlo en la siguiente legislatura.

A partir de esa instancia del trámite se presentan las vicisitudes a las que se refiere la demanda y sobre las que la Corte se pronuncia a continuación.

6. Examen de los cargos

6.1. Cargos que aluden a vicios por violación de las normas que regulan el trámite de las proposiciones.

6.1.1. La demandante considera que dado que existían diferencias entre las dos ponencias que se habían sometido a consideración de la plenaria del Senado, era preciso aplicar lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992. Aunque la demandante no explica el alcance de su consideración, podría inferirse, en aplicación del principio pro actione, que en su criterio, si la proposición del senador Valdivieso era la principal, no resultaba admisible la del senador Velasco, en cuanto que era sustitutiva de todo el proyecto.

Esa aseveración, sin embargo, parte de un presupuesto equivocado, puesto que las proposiciones puestas a consideración de la plenaria, no consistían en proposiciones que, una vez iniciado el debate se plantean en relación con el articulado que es objeto del mismo, sino que eran las proposiciones con las que termina el informe de ponencia, cuyo régimen es distinto.

Aunque no existe regulación expresa en el reglamento del Congreso, la práctica legislativa ha admitido que, cuando se designan varios ponentes -posibilidad que sí contempla el reglamento-43, ante la discrepancia entre ellos es posible que se presenten informes separados.

En este caso se designó una comisión de ponentes y, al existir discrepancias entre ellos, se presentaron dos informes separados, uno, suscrito por el senador Alfonso Valdivieso como ponente coordinador, la senadora Carlina Rodríguez y el senador Samuel Arrieta, se radicó el día 15 de junio de 2010 y se publicó en la Gaceta del Congreso 347 de la misma fecha. Un segundo informe de ponencia, suscrito por el senador Luis Fernando Velasco, se radicó el día 16 de junio y se publicó en la Gaceta del Congreso 416 de fecha 17 de junio de 2010.

La presidencia dispuso votar, en primer lugar, la ponencia del Senador Valdivieso, que fue la que se radicó primero, y en ello no hay violación del reglamento.

6.1.2. No es de recibo el argumento sobre que la negativa de la proposición con la que terminaba la ponencia del senador Valdivieso implicaba la negación del proyecto y la imposibilidad de considerar la ponencia presentada por el senador Velasco, por las razones que se exponen a continuación.

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, lo que ocurrió en el trámite del proyecto fue que, dada la discrepancia entre los ponentes, se presentaron informes separados, posibilidad que, como se ha dicho, aunque no está expresamente prevista en el reglamento del Congreso, tampoco está excluida, no obstante que plantea algunos aspectos prácticos, como la necesidad de que se advierta de manera previa a la respectiva célula legislativa sobre la existencia de dos informes de ponencia; sobre las diferencias entre ellos y, probablemente, en función de esas diferencias, sobre la manera como se procederá a la votación.⁴⁴ Así, una primera hipótesis de doble ponencia ocurre cuando una de las ponencias propone dar debate a determinado proyecto, al paso que la otra propone su archivo. En ese

caso, indistintamente del orden de votación, si, en primer lugar, se niega la ponencia de archivo, sería preciso votar sobre la otra ponencia, al paso que si, en primer lugar se aprueba la ponencia de dar segundo debate al proyecto, por sustracción de materia, ya no se requeriría votar la ponencia de archivo. También puede ocurrir que se presenten, como en este caso, dos ponencias que coincidan en la propuesta de dar debate al proyecto, pero que difieran en el articulado. Aunque, como se ha dicho, no hay una regulación general en el reglamento del Congreso sobre esta materia, cabría acudir, por analogía, a lo dispuesto para el evento de sesiones conjuntas, caso en el cual en el artículo 171 de la Ley 5ª de 1992, se dispone que, de no ser posible una ponencia conjunta, se tomará como base la primera en el tiempo. Ello implicaría, por ejemplo, decidir adoptar una determinada ponencia y a partir de ella, presentar y tramitar las proposiciones relativas a la otra ponencia que no fue acogida. En ese caso la negativa de una ponencia no implica negativa sobre el articulado sino la decisión de resolver sobre otra y tramitar el proyecto con base en ella, sin perjuicio de que se pudieran someter a consideración de los legisladores, vía proposición, modificaciones al articulado que estuviesen contenidas en la ponencia negada.

Así, se tiene que en este caso, se radicaron dos ponencias y, de manera previa a la iniciación del debate, se hicieron explícitas las diferencias existentes entre ellas. Una de las ponencias proponía volver sobre el texto ya aprobado en la Cámara de Representantes, con la consideración central, expuesta en la sesión del Senado en la que tuvo lugar el debate, conforme a la cual no habría tiempo para el trámite de conciliación si el texto que adoptase el Senado presentaba diferencias con el aprobado en la Cámara de Representantes, lo cual conduciría al archivo de la iniciativa. La otra ponencia se orientaba a mantener las modificaciones que ya habían sido aprobadas por la comisión primera del Senado y a adicionar otras. Se decidió votar en primer lugar esta segunda ponencia, que es la que se había presentado en primer lugar, y el resultado fue claramente contrario a la misma. No hay confusión o inadvertencia sobre el alcance de la votación y es manifiesta en este caso la decisión de, no solo no tramitar la ponencia, sino de no introducir las reformas allí propuestas, las que, por lo demás, no fueron luego presentadas una vez abierto el debate, en razón, precisamente, a que se consideró por la plenaria, que cualquier reforma podría frustrar la iniciativa. En este caso, entonces, por la manera como se desarrolló el debate, resultó evidente que la decisión de negar la proposición con la que terminaba la ponencia del senador Valdivieso, significaba que la plenaria no deseaba tomar su ponencia como base para el debate, sino que prefería decidir sobre la ponencia presentada por el senador

Velasco. Adicionalmente quedó en claro que la decisión de la plenaria fue la de acoger, también, el contenido de la propuesta del senador Velasco, de manera que no se introdujeran modificaciones al proyecto sobre lo aprobado en la Cámara de Representantes, para que no se requiriese acudir al trámite de la conciliación. Ese alcance de la decisión explica el hecho de que el senador Valdivieso, habiendo sustentado las modificaciones propuestas al explicar su ponencia, no insistiera en el trámite de las mismas, presentándolas como proposiciones modificatorias, una vez aprobada la apertura del debate a partir de la ponencia del senador Velasco.

6.1.3. Tampoco aprecia la Corte que exista un vicio de procedimiento en la manera como se tramitó la votación de los informes de ponencia y del proyecto de ley.

Derrotada la ponencia del senador Valdivieso, se procedió a votar la ponencia alternativa presentada por el senador Velasco. Dicha ponencia, en la que se proponía dar segundo debate al proyecto con base en el articulado adjunto, que reproducía textualmente el texto que había sido aprobado en la Cámara de Representantes, obtuvo 62 votos afirmativos y 6 negativos, de acuerdo con lo publicado en la Gaceta del Congreso 416 de 2010.

La demandante realiza una primera observación sobre las discrepancias entre el registro de la votación en el video de la sesión y en la Gaceta del Congreso. Sobre este aspecto cabe observar que lo que da fe de las actuaciones del Congreso son las actas de las respectivas sesiones, publicadas en su órgano de difusión oficial, y que el video de las sesiones no tiene carácter oficial y que si bien, puede servir para ilustrar la reconstrucción del debate, es preciso tener en cuenta que el desarrollo del mismo no necesariamente queda, en todos sus elementos, registrado en el video, como podría ser, por ejemplo, el caso de una omisión involuntaria en la contabilización de viva voz de un voto efectivamente registrado y la posterior corrección por verificación de Secretaría. No se descarta que el registro fílmico de las sesiones del Congreso de la República, pueda, en determinadas circunstancias, servir como medio de prueba en los procesos de constitucionalidad, y así se ha admitido por la Corte en algunas oportunidades,⁴⁵ pero, en principio, cabe señalar que, el video es un auxiliar, pero no necesariamente hace fe de lo ocurrido, lo cual como se ha dicho, se consigna en las actas. El video, en una determinada hipótesis, podría servir para impugnar un resultado, si se acredita que en el acta figuran más votos de los que se aprecian en el video, que eso es determinante del resultado de la votación y que no hay explicación para la

discrepancia. En ese evento, si, de algún modo, se corrobora esa información, por ejemplo por la afirmación de quienes se oponían a una iniciativa y cuyo conteo de votos no coincide con lo que se consignó en el acta, cabría tener el video como elemento probatorio determinante para establecer la existencia de un vicio de procedimiento. En una hipótesis tal, además, habría un falseamiento, no sólo del número de votos, sino del sentido de la votación, que la haría abiertamente contradictoria con lo ocurrido y registrado en el video.

En el presente caso, en ausencia de una explicación a la diferencia entre lo registrado en el acta de la sesión y lo que se aprecia en el video, es preciso atenerse al documento oficial, sin que, por otra parte, sea preciso abundar en ejercicios probatorios, porque la diferencia en votos resulta irrelevante, en la medida en que no incide en el resultado de la votación.

A continuación la Presidencia sometió a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y que sea ley de la República el Proyecto de ley número 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara. De acuerdo con la Gaceta del Congreso 416 de 2010, el resultado fue 63 votos afirmativos y 2 negativos.

En criterio de la demandante, esa votación fue irregular, porque primero se debía haber decidido sobre la omisión de lectura del articulado, y después, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 115 del reglamento, se debía haber votado por separado, primero el articulado, después el título del proyecto, y luego la fórmula conforme a la cual el Senado expresa su decisión de que el proyecto sea ley de la República.

Sobre el particular, recalca la Corte que, como se ha dicho, las reglas de procedimiento atienden a la materialización de un fin sustantivo. En este caso, es claro que la votación del título de manera separada de la del articulado obedece a la circunstancia de que se trata de entidades materialmente distintas y que, como quiera que el título debe corresponder al articulado aprobado, en principio, cumplida la aprobación de éste, debe producirse la decisión sobre aquel. A su vez, la fórmula que condensa la decisión legislativa de que un determinado proyecto sea ley, implica una reafirmación de la votación del articulado, en la medida en que cabe la posibilidad de que al votar separadamente distintos artículos, la manera como los mismos hayan sido aprobado o la falta de aprobación de algunos de ellos, conduzca a que algunos congresistas opten por no aprobar el proyecto en su conjunto. Esto es, en ciertos escenarios, cabe que, por la manera como se produce la votación, se adopten

decisiones diferentes en cada una de las referidas instancias de votación. Es claro que cuando se procede a la votación separada de algunos artículos del proyecto, o cuando hay proposiciones sustitutivas en relación con algunos de ellos, o simple discusión sobre su contenido y votación independiente, resulta imposible reunir en un solo acto la votación. Sin embargo, cuando se procede a la votación en bloque, pierde, en principio, relevancia, la votación separada.

En este caso había solo un artículo de contenido sustantivo. Ante la proposición del presidente de proceder a la votación en un solo acto, se habría podido interponer una moción de orden para solicitar que se aplicara estrictamente el reglamento, esto es, separando la votación del articulado, del título y de la fórmula final. Tal moción, que no se presentó, habría buscado hacer prevalecer la forma sobre la celeridad de los procedimientos, porque no se advierte una justificación objetiva para separar la votación de un proyecto que consta de un solo artículo sustantivo, en relación con el cual no se han presentado proposiciones sustitutivas, ni solicitud de votación separada. Podría concluirse que el tenor literal del reglamento exigía realizar tres votaciones sucesivas inmediatas, con un resultado previsiblemente idéntico. Sin embargo, el no haberlo hecho así, aunque, no se atiene en estricto sentido a la norma reglamentaria, no constituye en este caso un vicio de procedimiento, porque no implicó el desconocimiento de ningún principio sustantivo.

6.1.4. Para la demandante, en razón de las diferencias entre las ponencias, era preciso dar aplicación a lo dispuesto en los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992 que regulan lo relacionado con las diferencias entre el pleno y la comisión, así como lo que tiene que ver con las modificaciones que se introduzcan en un proyecto durante el debate en la plenaria.

Observa la Corte que la consideración de la actora no encuadra dentro de la previsión del artículo 177 de la Ley 5ª de 1992, puesto que allí se regula, por un lado, el tipo de modificaciones que resultan admisibles en las plenarias en relación con lo aprobado por las comisiones y, por otro, la necesidad de que cuando las modificaciones no sean admisibles, porque corresponden a asuntos nuevos o no aprobados o negados en la comisión, el proyecto sea remitido nuevamente a la comisión para que reconsidere la novedad.

Ese no es el supuesto al que alude la demandante, quien se refiere a las diferencias entre las ponencias y en ningún momento muestra que lo que finalmente fue aprobado en la plenaria

del Senado comporte una modificación inadmisibles en los términos del artículo 177, a la luz de la cual el proyecto hubiese debido regresar a la comisión para su reconsideración.

Tampoco muestra la demandante de qué modo se desconoció el artículo 178, que consagra una facultad de la plenaria, para que, en el caso de que se presenten serias discrepancias- debe entenderse que distintas de las previstas en el artículo 177- regrese el proyecto a la comisión, con la reserva de que la decisión definitiva, en este caso, estará en cabeza de la plenaria.

6.1.5. Nuevamente en aplicación del principio *pro actione*, cabría interpretar los argumentos de la accionante, en el sentido de que, sin una previa discusión sobre el alcance de las diferencias existentes entre las ponencias, y sobre su eventual impacto en el trámite del proyecto, se procedió a la votación de las mismas, con el apremio de que, de no aprobarse la del senador Velasco, el proyecto se hundiría.

Tal argumento, sin embargo, no es de recibo, por consideraciones tanto fácticas como jurídicas. Así, por un lado, no cabe decir que no hubo debate sobre los aspectos en los que existía diferencia entre las ponencias, puesto que sin perjuicio del cargo sobre falta de publicidad que será examinado más adelante, las dos ponencias fueron puestas a consideración de la plenaria, y su contenido fue explicado por los ponentes. Está cumplido, de este modo, el presupuesto del debate, que no exige que haya discusión o intercambio de criterios, sino que haya conocimiento sobre las posiciones y posibilidad de plantear alternativas, interrogantes o sugerencias. Si no se hace así puede ocurrir que ello se deba a que hay claridad sobre las propuestas y voluntad de adhesión al contenido de las mismas, sin que eso desnaturalice el debate. Por otro lado, la advertencia sobre el posible fracaso de la iniciativa si no se acogía una de las ponencias, no descalifica el proceso de formación de la voluntad legislativa. Se trata de una advertencia sobre un hecho real, no ineludible, pero altamente probable, y con una consecuencia ciertamente grave, porque el proyecto, en el que el Congreso había trabajado dos años, con participación de los distintos sectores afectados y en torno al cual existía una gran expectativa por parte de actores y actrices, un buen número de los cuales estaba presente en la sesión, fracasaría si se aprobaban unas modificaciones que, independientemente de que se considerasen adecuadas o no, no tenían la entidad como para que, de no ser posible su inclusión se considerase preferible archivar el proyecto. Se trata de una opción deliberativa válida. Así, un congresista puede decidir que,

no obstante que un proyecto sería susceptible de mejorarse con determinadas adiciones o supresiones, tal posibilidad no tiene un carácter determinante en su decisión, de modo que si, por razones de la mecánica legislativa, su adopción implicaría, en la práctica, el naufragio del proyecto, prefiera prescindir de ellas. De igual modo tendría abierta la opción contraria, que es la que en este caso planteó el senador Valdivieso, cual es la de considerar que las modificaciones son lo suficientemente importantes como para intentar sacarlas adelante, aún a riesgo de que el resultado fuese que, por cuestiones de tiempo, no solamente no se aprobasen las modificaciones, sino que fracasase el proyecto en su conjunto, no obstante que parecía existir un consenso prácticamente unánime sobre sus aspectos centrales.

6.1.6. Aunque la manera como está presentado el cargo no le confiere aptitud a la luz de los principios de consecutividad y de identidad flexible, por virtud de la referencia a los artículos 177 y 178 del reglamento del Congreso, la Corte realiza una breve consideración sobre el particular, para señalar que las modificaciones que se hicieron en la plenaria del Senado con relación a lo aprobado en la comisión primera de esa Corporación no desconocen esos principios, tal como se expone a continuación:

6.1.6.1. En cuanto hace al cambio en el empleo de la expresión “Artistas intérpretes”, se observa que ello no corresponde a una diferencia sustantiva, porque en distintos apartes del articulado aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y en la Comisión Primera del Senado se aludió a ellos de indistinta manera, así:

En los dos casos se mantiene el siguiente texto para el inciso primero del artículo 168: Artículo 168. Desde el momento en que los artistas, intérpretes o ejecutantes autoricen la incorporación de su interpretación o ejecución en una fijación de imagen o de imágenes y sonidos, no tendrán aplicación las disposiciones contenidas en los apartes b) y c) del artículo 166 y c) del artículo 167 anteriores, con la única salvedad de que en el texto aprobado en la Comisión del Senado, por sugerencia de los ponentes, que acogía la que en ese sentido se había realizado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se suprimió la coma entre artistas e intérpretes, con el objetivo de mantener unificada la terminología, dado que la Decisión Andina 351 de 1993, la Convención de Roma y el Tratado de la OMPI sobre Interpretación o Ejecución de Fonogramas, reconocen los derechos de los que son titulares los artistas intérpretes (sin coma disyuntiva) o ejecutantes de las obras artísticas.

En el texto aprobado en la Cámara, en el primer párrafo, se alude a “... los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales”, expresión en la que se ha eliminado la coma que se introdujo en el inciso primero. En la comisión del Senado se acogió la expresión los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales, para homogeneizar la terminología en todo el texto de las disposiciones propuestas.

Por otro lado, la Plenaria de la Cámara de Representantes había aprobado el siguiente texto para el párrafo 3 del artículo 1: “Para los fines de esta Ley ha de entenderse por artista intérprete a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.” A su vez, en el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado se dispuso: “Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete o ejecutante de obras audiovisuales, a quien interprete un papel principal, secundario o de reparto, previsto en el correspondiente libreto de la obra audiovisual.”

Una cuidadosa lectura de los anteriores textos, así como de los informes que sustentaron en cada caso su adopción, permite establecer que no hay una utilización consistente de las expresiones en cuestión en los textos aprobados en el Senado y en la Cámara, y en todo caso, resulta claro que ambos proyectos se orientan a regular los derechos patrimoniales de los actores y las actrices, con la denominación de artistas intérpretes o de artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales. La disparidad en la terminología podrá plantear eventuales dificultades al intérprete, pero no evidencia la existencia de diferencias conceptuales entre los proyectos, no obstante las explicaciones que en ese sentido obran en la ponencia del Senador Velasco.⁴⁶

6.1.6.2. En el curso de los debates se planteó una controversia en torno al carácter renunciable o no del derecho patrimonial que se reconoce en la ley, la cual se vio reflejada en los textos que aprobaron, por un lado, la Comisión Primera y, por otro, la plenaria del Senado de la República. Así, en el primer caso, se partió de la consideración conforme a la cual la inclusión de la expresión “en todo caso” en el texto del párrafo primero, implicaría que el derecho patrimonial de remuneración por comunicación pública, sería de carácter irrenunciable, por lo que los artistas intérpretes y ejecutantes no podrían, en virtud de su autonomía contractual, negociar o disponer libremente de este. Se resaltó la inconveniencia, no solo para el sector audiovisual y los organismos de radiodifusión, sino para el titular de la prestación, de la existencia de un derecho patrimonial de carácter irrenunciable.⁴⁷ En el

segundo caso, en la ponencia del Senador Velasco se expresó que el legislador tiene la potestad de regular y limitar la posibilidad de disposición de los derechos patrimoniales sobre una obra, con el fin de prevenir posibles detrimentos del derecho.

Advierte la Corte que la modificación introducida en la plenaria del Senado de la República, para reincorporar en el texto de la ley, una expresión orientada a afirmar el carácter irrenunciable del derecho, no comporta la adopción de un tema nuevo o de uno que hubiese sido previamente negado, sino que versa sobre una materia que estuvo presente en el debate durante todo el tránsito legislativo y en relación con el cual en la Comisión del Senado se había acogido una opción alternativa, que no inhibe la posibilidad de que la plenaria retome la fórmula que había sido acordada en instancias anteriores.

6.1.6.3. En cuanto al carácter obligatorio o facultativo de las sociedades de gestión, en la Comisión Primera del Senado se decidió aprobar un texto conforme al cual se reconoce la posibilidad de optar por la conformación de sociedades de gestión colectiva pero sin que se obligue a los titulares de los derechos de autor a que se afilien a dichas sociedades como única vía para gestionar sus derechos. Por su parte, en la plenaria de esa corporación, se resolvió regresar al texto que se había aprobado en la Cámara de Representantes con el entendimiento de que la gestión del derecho de los artistas intérpretes o ejecutantes debía hacerse efectiva a través de sociedades de gestión colectiva. El senador Velasco, en su ponencia, puntualizó que, sin perjuicio de una opción orientada a privilegiar la gestión colectiva como manera de garantizar la efectividad del derecho, debía tenerse en cuenta que aunque la modificación introducida en la Comisión Primera del Senado parece estar a tono con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, no es menos cierto que, tal como en otros casos lo ha señalado la Corte Constitucional, la expresión utilizada en el texto aprobado en la Cámara, si bien puede interpretarse con sentido imperativo y excluyente, también se le puede dar un alcance distinto, conforme al cual "... expresar que dicho cobro se hará a través de las sociedades de gestión colectiva, tal y como se asume en el texto aprobado por la Cámara, no implica la negación de la posibilidad individual de dicha gestión, con lo que se anula el argumento y la modificación realizada en la Comisión Primera del Senado."

No sobra advertir que sobre este particular, en la reciente Sentencia C-912 de 2011, la Corte declaró la exequibilidad del contenido normativo "Este derecho de remuneración se hará efectivo a través de las sociedades de gestión colectiva, constituidas y desarrolladas por los

artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales, conforme a las normas vigentes sobre derechos de autor y derechos conexos”, incluido en el inciso final del párrafo 1º del artículo 1º de la Ley 1403 de 2010, en el entendido que los intérpretes o ejecutantes de obras o grabaciones audiovisuales pueden hacer efectivo su derecho de remuneración utilizando mecanismos de cobro distintos al de la sociedad de gestión colectiva, incluyendo el cobro independiente o individual, dentro del marco de las normas legales vigentes.

En cualquier caso, advierte la Corte que, nuevamente, se está ante un asunto que fue ampliamente debatido a lo largo del trámite del proyecto de ley, de modo que no se configura la introducción de una materia nueva, y que el contenido finalmente aprobado no había sido formalmente negado en ninguna de las instancias previas del procedimiento legislativo, razón por la cual, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, era posible que en el segundo debate en el Senado de la República se hiciese la aludida modificación, la cual, es coincidente con lo que se había aprobado en la Cámara de Representantes.

Concluye, de este modo, la Corte, que en este caso se presentaron dos informes de ponencia; que en el trámite de las proposiciones con los que los mismos terminaban no se incurrió en irregularidad reglamentaria; que hubo debate en relación con las mismas y que las diferencias existentes entre ellas, en razón de las cuales, a la postre, se presenta una diferencia entre el texto aprobado en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado de la República, no daban lugar a la aplicación de lo previsto en los artículos 177 y 178 de la Ley 5ª de 1992, y, en cualquier caso, por la naturaleza y el alcance de las mismas, no resultan violatorias de los principios de identidad flexible y de consecutividad.

6.1.7. Sobre la ausencia de trámite de una proposición presentada por la senadora Carlina Rodríguez observa la Corte que en el expediente legislativo, a folio 147 del cuaderno de pruebas del expediente de la Corte, obra una proposición suscrita por la senadora Carlina Rodríguez, con anotación de recibida, a mano, de 17 de junio, y con el siguiente tenor: “El Párrafo 3º del Artículo 1 del proyecto de ley No. 213/09 Senado - 157/08 Cámara, quedará así: ‘Para los fines de esta ley ha de entenderse por artista intérprete o ejecutante de obras audiovisuales, a todos los actores que interpreten papel principal, secundario o de reparto, cantantes, músicos, bailarines u otras personas que representen un papel, canten, reciten, declamen, interpreten o ejecuten en cualquier forma obras literarias o artísticas o

expresiones del folclore’.”

Al revisar el debate en la sesión plenaria del Senado de la República, se advierte que efectivamente, la anterior proposición no recibió trámite alguno. Del mismo modo, es posible apreciar que tampoco aparece que la Senadora Carlina Rodríguez haya adelantado alguna diligencia para impulsar la discusión y votación sobre su proposición. De esta manera, en consonancia con los precedentes jurisprudenciales a los que se ha hecho referencia en esta providencia, concluye la Corte que de la aludida circunstancia no se deriva ningún vicio de trámite, porque la conducta omisiva de la senadora Rodríguez equivale a una renuncia de la proposición presentada. Se advierte que la senadora Rodríguez, no solamente no intervino en el curso del debate para solicitar que se sometiese a discusión y a votación su propuesta, sino que con posterioridad a la votación tampoco hizo manifestación alguna para protestar por lo que habría sido una omisión del trámite, lo cual confirma el entendimiento de que en este caso ocurrió un desistimiento de la proposición.

6.2. Examina la Corte a continuación el cargo orientado a establecer una violación del principio de publicidad atribuible al hecho de que la ponencia del senador Velasco no se habría publicado en la Gaceta del Congreso de manera previa a la iniciación del debate y su texto tampoco habría sido distribuido entre los senadores.

6.2.1. En relación con el principio de publicidad la jurisprudencia constitucional ha expresado que “(...) el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo”⁴⁸ y que “(...) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.”⁴⁹ Ha dicho la Corte que el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir.

Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(...) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario.⁵⁰”⁵¹

6.2.2. En este caso, la ponencia del senador Velasco fue radicada en la Secretaría del Senado de la República el día 16 de junio de 2010, y publicada en la Gaceta del Congreso de fecha 17 de junio, esto es, del mismo día en el que se realizó el debate. La demandante expresa que, no obstante la fecha de la gaceta, su publicación efectiva no se hizo en esa fecha sino días después y, para corroborar su aserto solicitó que se oficiase a la Imprenta Nacional para que certificase la fecha y hora en la que se radicaron por la Secretaría General del Senado, los documentos que hacen parte de, entre otras, la Gaceta 358 de 2010, en la que se publicó la ponencia del senador Velasco. También solicitó que se oficiase a la Oficina de Gaceta del Senado de la República para que remita “(...) copia de la factura correspondiente, con la que se hizo entrega de la gaceta numero 358 de 2010”. Expresa, así mismo, en apoyo de su aseveración, que en constancia dejada por el Senador José Darío Salazar el día del debate, después de la aprobación del proyecto, se señala que para ese momento, la ponencia del senador Velasco no había sido repartida en el recinto.

Dispuesta por el magistrado sustanciador la práctica de las pruebas solicitadas, obran en el expediente los siguientes documentos:

.- Oficio del Subgerente de Producción de la Imprenta Nacional, dirigido al Jefe de la Oficina Jurídica de esa entidad y remitido por éste a la Corte Constitucional, en el que se hace constar que los documentos contenidos en la Gaceta 358 de 2010, entre ellos, la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 213 de 2009 Senado 157 de 2008 Cámara, se recibieron en la Imprenta Nacional en “Junio 16 de 2010, 10:00”.⁵²

.- Un oficio de la Jefe de la Unidad de Gaceta del Senado de la Republica, mediante el cual se remite “... copia de la factura de la Imprenta Nacional de Colombia con número de remisión No 58746 del 21 de junio de 2010, concerniente a la Gaceta No 358 de 2010; y la cual se recibió en esta dependencia de la Corporación el día 22 de junio de 2010 a las 11:15

a.m.”53

.- Copia de la aludida factura de la Imprenta Nacional, que tiene como encabezado la leyenda “Imprenta Nacional de Colombia / República de Colombia / Salida de producto terminado.”54

6.2.3. En la Sentencia C-912 de 2011 la Corte, al analizar una demanda por vicios de procedimiento en la formación de una ley, expresó que “(...) existe una carga de diligencia del accionante que quiere controvertir la validez de la ley, en el sentido de demostrar sin lugar a duda alguna la veracidad de los hechos que sustentan sus afirmaciones (...)” y que “(...) cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República -indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma.”

En este caso, dado que en el expediente obra la Gaceta del Congreso No. 358 de 2010, de junio 17 de 2010, que contiene la publicación de la ponencia del senador Velasco, la demandante tenía la carga de acreditar que dicha ponencia no estuvo a disposición de los senadores de manera previa a la iniciación del debate que tuvo lugar ese mismo día.

Aunque el material probatorio allegado al expediente puede generar cierta duda en torno al momento efectivo en el que se distribuyó la Gaceta 358 de 210 entre los senadores, estima la Corte que ello no es suficiente para desvirtuar la presunción que ampara la correspondencia entre la fecha que figura en el texto de la Gaceta y la de su efectiva publicación. Así, los documentos correspondientes se recibieron en la imprenta el día 16 de junio, lo cual sería consistente con su publicación el día 17 y, si bien la copia de la factura remitida por la Imprenta al Senado tiene la leyenda “salida de producto terminado” ello no hace fe de que sólo hasta ese momento, 21 de junio, se produjo la publicación efectiva de la Gaceta. Por otra parte, la constancia dejada por el senador José Darío Salazar resulta extemporánea, porque sólo se produjo después de que el proyecto había sido aprobado, e, incluso, cuando la plenaria del Senado ya había iniciado el trámite de otros asuntos previstos en el orden del día. Dicha constancia, que por sí sola no es concluyente, fue además contradicha en la misma sesión, por la intervención de la senadora Griselda Janeth Restrepo, quien se expresó en el sentido de que sí tuvo acceso a la ponencia. Distinta habría sido la situación si, previamente a la iniciación del debate, el senador Salazar hubiese manifestado

no disponer de la Gaceta en la que se publicó la ponencia, caso en el cual, la presidencia de la sesión, necesariamente, debía haber hecho un pronunciamiento en torno a si la misma estaba o no disponible para los senadores.

No obstante lo anterior, aún si se tuviera por acreditado que la Gaceta del Congreso 358 de 2010 no se distribuyó entre los senadores de manera previa a la iniciación del debate, encuentra la Corte que no puede tenerse por establecida la vulneración del principio de publicidad, por las siguientes razones:

En primer lugar, según constancia del Senador Velasco y declaración juramentada de uno de sus asistentes, que se allegaron al expediente, de manera previa a la iniciación del debate se distribuyó entre los senadores una copia del texto de la ponencia que el senador había radicado el día anterior. Esa posibilidad está prevista en el artículo 156 del reglamento y aunque en dicha norma se contempla que el trámite requiere la autorización de la presidencia, en relación con la cual no hay constancia expresa en este caso, la jurisprudencia ha señalado que dicha autorización puede darse por supuesta cuando de las circunstancias del debate se desprenda que ella se dio⁵⁵. En este caso es claro, desde el principio, que el Presidente del Senado conocía de la existencia de dos ponencias; que estaba al tanto del alcance de la propuesta del senador Velasco y que era consciente de la implicación que la misma tenía para el éxito de la iniciativa legislativa. De este modo, si efectivamente se distribuyó la ponencia, como se desprende de las constancias que obran en el expediente, puede tenerse por establecido que ello ocurrió con la anuencia de la presidencia. Nuevamente cabe señalar que en este caso la constancia del senador Salazar tampoco tiene fuerza para desvirtuar el hecho de la distribución de una copia de la ponencia, no solo porque es extemporánea y va en contravía con su deber de diligencia, sino porque la misma puede dar cuenta de una circunstancia personal, como podría ser que el senador no ha tenido acceso a la ponencia, bien porque no le ha sido entregada o porque no se ha percatado del hecho, en el evento en el que efectivamente la hubiese recibido. En cualquier caso, una moción oportuna le habría permitido solicitar que se le entregase la copia y se le diese el tiempo necesario para enterarse de su contenido, como condición para intervenir en el debate. Al no haberlo hecho así, incurre, tal como se ha señalado por la jurisprudencia constitucional, en un comportamiento contrario al deber de diligencia que incumbe a los congresistas, cuyas actitudes reticentes en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, no pueden invalidarla

expresión legítima de la voluntad democrática.

Finalmente, estima la Corte que en este caso, independientemente de la controversia sobre la manera como se produjo la divulgación de la ponencia con anterioridad al debate, es claro que los congresistas tenían pleno conocimiento del contenido de la misma, porque de manera previa al debate se explicaron las propuestas contenidas en las dos ponencias, poniendo de relieve las diferencias existentes entre ellas. Además, el texto sometido a la consideración de la plenaria era idéntico al probado en la Cámara de Representantes, y ya se había publicado la ponencia del senador Valdivieso, lo cual permitía hacer la comparación entre las dos propuestas. De manera que no cabe señalar que los senadores no conocieran la materia objeto de debate, ni el articulado propuesto.

Concluye la Corte que, por las razones anotadas, no puede afirmarse que se haya desconocido el requisito de publicidad en el trámite del proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 1403 de 2010 en la plenaria del Senado de la República.

6.3. Finalmente, la demandante plantea un cargo que tiene que ver con la ausencia del trámite de conciliación que en su criterio debió cumplirse en razón de las diferencias que, en el título de la ley, se presentan en los textos aprobados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la República.

A partir del análisis de las gacetas en las que se publicaron los respectivos textos, aprecia la Corte que, efectivamente, existe una diferencia en el texto de los títulos, entre el que fue aprobado en la Cámara de Representantes y el que, según la Gaceta No. 372 de 2010, figura como aprobado en la plenaria del Senado de la República, diferencia que puede apreciarse en el siguiente cuadro:

Texto aprobado en la Cámara de Representantes

Texto publicado en la Gaceta del Congreso No. 372 de 2010

“por la cual se modifican y adicionan 3 párrafos al artículo 168 de la Ley 23 de 1982 (sobre derechos de autor) para establecer una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales (Ley Fanny Mickey).”

Advierte la Corte que en el texto de la ponencia radicada por el Senador Velasco, en cuatro oportunidades se transcribe el título de la ley, manteniendo la redacción que fue aprobada en la plenaria de la Cámara de Representantes, así:

En primer lugar, el título se transcribió en el encabezado de la ponencia, de la siguiente manera: “PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 213 DE 2009 SENADO, 157 DE 2008 CÁMARA por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o ‘Ley Fanny Mikey’.”

En segundo lugar, en la referencia con la que se identificó la ponencia, también se transcribió el título del proyecto, así: “REF: Informe de ponencia para segundo debate en Senado al Proyecto de ley 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o ‘Ley Fanny Mikey’.”

Posteriormente, al iniciar el informe, se volvió a transcribir el título, omitiendo únicamente la denominación como “Ley Fanny Mikey”, así: “En los siguientes términos procedemos a rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 213 de 2009 Senado, por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones Audiovisuales.”

Finalmente, en la proposición con la que termina el informe de ponencia, se transcribió nuevamente el título del proyecto, de la siguiente manera: “Solicitamos a la Plenaria del Senado, dadas las modificaciones aquí propuestas, dar segundo debate al Proyecto de ley 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o ‘Ley Fanny Mikey’, con base en el articulado adjunto.”

Cabe observar que las modificaciones propuestas, que se contienen en el articulado adjunto,

se refieren a las que se hacen al texto aprobado en la Comisión Plenaria del Senado, para retornar al texto tal como fue aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

A la ponencia se acompaña el texto propuesto para la consideración de la Plenaria del Senado de la República del proyecto de ley número 213 de 2009 Senado - 157 de 2008 Cámara y se transcribe a continuación el título tal como había sido aprobado en la Comisión Primera del Senado, lo que conduce a la confusión sobre el texto finalmente aprobado en la Plenaria del Senado de la República: “por la cual se modifican y adicionan 3 párrafos al artículo 168 de la Ley 23 de 1982 (sobre derechos de autor) para establecer una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales (Ley Fanny Mickey).”

Posteriormente, según consta en el acta de la sesión plenaria del Senado publicada en la Gaceta del Congreso 416 de 2010, durante el trámite del proyecto, se dio “... lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia presentado por el honorable Senador ponente Luís Fernando Velasco Chaves” y, sometida a consideración fue aprobada, con 62 votos por el si, 6 por el no y el siguiente texto: por la cual se adiciona la Ley 23 de 1982, sobre derechos de autor, se establece una remuneración por comunicación pública a los artistas intérpretes o ejecutantes de obras y grabaciones audiovisuales o ‘Ley Fanny Mikey’. Por lo que debe entenderse como un lapsus cálimi, en el acta se señala que, “[e]n consecuencia ha sido negada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia presentada por el honorable Senador Luís Fernando Velasco Chaves del Proyecto de ley número 213 de 2009 Senado, 157 de 2008 Cámara”, cuando, a partir de la votación transcrita, resulta evidente que la proposición fue aprobada, lo cual se corrobora con el hecho de que a continuación se procedió con la votación del proyecto.

En el acta de la sesión en dos oportunidades más se transcribe el título del proyecto, tal como figura en la proposición con la que termina el informe de ponencia del Senador Velasco y que coincide con el texto aprobado en la Cámara de Representantes, al someter a consideración el título del proyecto y al dar cuenta del resultado de la votación nominal sobre el mismo.

A partir de los anteriores antecedentes, se tiene que, para la publicación del texto del proyecto aprobado por el Senado de la República en la Gaceta No. 372 de 2010, se tomó el

que se adjuntó al informe de ponencia del senador Velasco, el que, como se ha advertido, presentaba una inconsistencia con el contenido de la proposición con la que terminaba la ponencia. Al advertir esa circunstancia, la Presidencia del Senado le solicitó al ponente presentar un informe aclaratorio, con base en el cual el texto del proyecto fue nuevamente publicado en la Gaceta del Congreso 406 de 2010.

De esta manera, para la Corte es claro que tanto en el informe de ponencia presentado por el Senador Velasco, como en los textos leídos en la plenaria del Senado, siempre se mantuvo la identidad entre el título propuesto y aprobado en esa Corporación y el que había sido aprobado en la plenaria de la Cámara, y que la diferencia en el texto que se publicó en la Gaceta del Congreso No. 372 de 2010 es atribuible a un error de transcripción, que no refleja, ni la intención del ponente, ni la voluntad del Senado que, como ha quedado suficientemente establecido, fue la de aprobar el proyecto con un contenido idéntico al aprobado en la Cámara de Representantes.

La referida inconsistencia fue corregida mediante informe aclaratorio y el texto aprobado fue nuevamente publicado en la Gaceta del Congreso No. 406 de 2010, en los términos de la decisión de la plenaria de la Corporación, que coinciden con los del texto aprobado en la Cámara, razón por la cual no había lugar a conformar una comisión de conciliación.

Por lo demás, advierte la Corte que no existen diferencias sustantivas entre uno y otro título, al punto que, de haberse dado la aprobación en el Senado con tales diferencias, las mismas no tendrían la entidad para constituir una discrepancia, en los términos del artículo 161 de la Constitución.

VIII. DECISION

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 la EXEQUIBILIDAD, por los cargos analizados, de la Ley 1403 de 2010.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1ARTÍCULO 114. CLASIFICACIÓN DE LAS PROPOSICIONES. Las proposiciones se clasifican, para su trámite, en: // 1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras. (...)

2 El demandante advierte que el resultado consignado en la Gaceta del Congreso difiere del que se aprecia en el video de la sesión, donde se expresa que por el SI se registraron 10 votos electrónicos y por el NO 42 votos electrónicos y 11 manuales, para un total de 53.

3 El demandante advierte que, también en este caso, el resultado consignado en la Gaceta del Congreso difiere del que se aprecia en el video de la sesión donde se expresa que por el SI se registraron 45 votos electrónicos y 10 manuales, para un total de 55 y por el NO 7 votos.

4ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. // Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

5 El demandante advierte que, también en este caso, el resultado consignado en la Gaceta del Congreso difiere del que se aprecia en el video de la sesión donde se expresa que por el SI se registraron 52 votos electrónicos y 10 manuales, para un total de 52 y por el NO 2 votos.

6 El interviniente se remite a la Sentencia C-1040 de 2005.

7 Sobre el particular se transcribe un aparte de la Sentencia C-880 de 2003.

8“Artículo 171. PONENCIA. En el término indicado se presentará la ponencia conjunta. Si ello no fuere posible, el informe radicado en el primer orden será la base. En caso de duda, resolverá el Presidente.”

9 Los intervinientes transcriben un aparte de la Sentencia C-1040 de 2005.

10 Ley 5ª de 1992, artículo 176.

11 Sentencia C-760 de 2001

12 Corte Constitucional, Sentencia C-131 de 2009.

13 Se transcriben apartes de las sentencias C-131 de 2009 y C-721 de 2007.

14 Sentencia C-760 de 2001, MM.PP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. Jaime Araujo Rentería sobre inexistencia de ciertos vicios; S.V. Rodrigo Escobar Gil sobre las consecuencias de ciertos vicios detectados y S.V. parcial de Clara Inés Vargas Hernández en relación con afectación de la totalidad de la ley por los vicios detectados en su trámite.

15 Constitución Política, Artículo 145. El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

16 Constitución Política, Artículo 146. En el Congreso pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial.

17 Constitución Política, Artículo 157. 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.

18 Constitución Política, Artículo 160. 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.

19 Cfr. Sentencia C-473 de 2004

20 Ley 5ª de 1992, artículo 2º.

21 Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

22 Corte Constitucional, C-222 de 1997, MP: José Gregorio Hernández, donde la Corte examina la constitucionalidad de una modificación introducida a un Acto Legislativo durante el segundo período y precisa las reglas sobre trámite de leyes que son aplicables a los actos legislativos.

23 En la Sentencia C-473 de 2004, la Corte expresó que así se manifestó en la sentencia C-013 de 1993, en donde la Corte examinó una demanda contra la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos), demandada, entre otras cosas, porque como en la discusión de la ley en las sesiones de la Comisión III de la Cámara de Representantes y en las sesiones plenarias de Cámara y Senado, no había habido controversia ni posiciones enfrentadas, no había existido por lo tanto debate. La Corte rechazó esta visión coloquial de “debate” y precisó que debe acudirse a la definición legal.

24 Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

25 Sobre la votación como etapa final del debate, al a cual se procede sobre el supuesto de suficiente ilustración, ver la sentencia C-222 de 1997, precitada, donde la Corte dijo: “la Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto “debate”, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido “pupitrazo” o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión -esencial a él- y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara”.

27 Ley 5ª de 1992, Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será

presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. ¡ Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

28 Ley 5ª de 1992, Artículo 108. Cierre del debate. Cualquier miembro de la respectiva Corporación podrá proponer el cierre del debate por suficiente ilustración, transcurridas tres (3) horas desde su iniciación, aun cuando hubiere oradores inscritos. El Presidente, previa consulta con los miembros de la Mesa Directiva, aceptará o negará la proposición. Su decisión podrá ser apelada. ¡ Las intervenciones sobre suspensión o cierre de un debate no podrán exceder de cinco (5) minutos.

29 Ley 5ª de 1992, Artículo 164. Declaración de suficiente ilustración. Discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate.

30 La Ley 5ª de 1992 no trae reglas especiales sobre quórum decisorio, cierre del debate, intervenciones, para la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate, pero remite al procedimiento establecido para el primer debate, en lo que fuere compatible (artículo 185, Ley 5ª de 1992).

31 Corte Constitucional, Sentencia C-055 de 1995, MP: Alejandro Martínez Caballero, en donde la Corte rechaza un cargo de inconstitucionalidad porque la comisión de conciliación no conformada para superar las discrepancias no aprobó el acta, porque algunos de sus miembros no la suscribieron.

32 Sentencia C-737 de 2001

33 Corte Constitucional, C-737 de 2001, precitada.

34 Constitución Política, Artículo 241, Parágrafo: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado.

Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

35 Artículo 45º del Decreto 2067 de 1992: Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que a autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

36 Corte Constitucional, Sentencia C-370 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis. Ver también el Auto 170 de 2003 MP. Álvaro Tafur Galvis.

37 Dispone, al respecto, el artículo 106 de la Ley 5ª de 1992: “Durante la discusión de cualquier asunto, los miembros de la respectiva Corporación podrán presentar mociones de orden que decidirá la Presidencia inmediatamente. La proposición en tal sentido no autoriza para tratar a fondo el tema en discusión por el interviniente”.

38 Ponencia segundo debate Cámara de Representantes

39 Para facilitar el seguimiento del trámite se han destacado en negrilla los aspectos que luego fueron de objeto de modificación en el debate que tuvo lugar en la Comisión Primera del Senado de la República.

40 Advierte la Corte que en la Ley 23 de 1982, con alguna excepción, se emplea la expresión “artistas intérpretes o ejecutantes”, que denota que, al género de los artistas, pertenecen los intérpretes o los ejecutantes. La expresión alternativa “artistas, intérpretes o ejecutantes”, implicaría la existencia de tres categorías distintas de sujetos.

41 Diferencia que en los textos en discusión se aprecia en las expresiones “conservarán en todo caso”, que establece el derecho a la retribución económica con carácter irrenunciable, y “tendrán”, a la que se le atribuye el alcance de consagrar el derecho, pero manteniendo la posibilidad de que sus beneficiarios renuncien a él.

42 Esta diferencia entre lo aprobado en la Plenaria de la Cámara y en la Comisión del Senado, se deriva del hecho de que en el primer caso se expresa que la gestión del derecho “se hará” a través de sociedades de gestión colectiva, al paso que, en el segundo, lo que se disponía

era que esa gestión se “podrá hacer” a través de tales sociedades.

43 Ley 5ª de 1992, Artículo 150.

44 Así, por ejemplo, en la Sentencia C-277 de 2011 se da cuenta de que en el trámite de la Ley 1340 de 2009, para el segundo debate en la Cámara de Representantes se presentaron, dos ponencias, una mayoritaria y otra modificatoria. En la Sentencia C-031 de 2009 se consigna que “(...) para los debates del proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia y Chile en Comisión Segunda del Senado se presentaron dos ponencias: una mayoritaria y la otra de autoría del Senador Juan Manuel Galán, quien proponía darle primer debate al proyecto de ley pero en la exposición de motivos expresaba la opinión de que el Congreso de la República debía formular una declaración interpretativa referente al tema del comercio electrónico.” De acuerdo con la Sentencia C-838 de 2008, dentro del primer debate conjunto en las comisiones séptimas constitucionales, al proyecto de ley No. 026 de 2007 Senado, 121 de 2007, Cámara, “por la cual se adicionan dos incisos al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un inciso al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003” se radicaron dos ponencias distintas, una en Senado por el senador Iván Díaz Mateus y la otra en Cámara por el representante Pompilio Avendaño. En la Sentencia C-178 de 2008 se da cuenta de que durante el trámite del Acto Legislativo 01 de 2005 se presentaron, tanto en la Cámara como en el Senado, dos ponencias distintas. Así, se señala que se presentaron a consideración de la Comisión Primera de la Cámara dos ponencias favorables, con algunas variaciones que permiten llegar a unos acuerdos de texto único, texto que fue el finalmente aprobado por la Comisión primera de la Cámara, en reunión de fecha 13 de octubre de 2004. A su vez, se indica que, en la Gaceta 739 del 23 de noviembre de 2004 se publican dos ponencias para primer debate en la Comisión Primera del Senado. En la primera, los ponentes explican el trámite surtido en la Cámara de Representantes, las diferencias, los desacuerdos en las ponencias y finalmente el texto aprobado con algunas modificaciones respecto del original, pero conservando la esencia de la propuesta gubernamental. En la otra ponencia, los senadores proponen unas modificaciones al proyecto de Acto legislativo aprobado en la Cámara.

45 Ver, por ejemplo, Sentencia C-1047 de 2005.

46 En esa ponencia se alude sólo a la diferencia entre las expresiones “artistas intérpretes o ejecutantes” contenida en el articulado aprobado por la Comisión Primera del Senado y “los artistas intérpretes de obras y grabaciones audiovisuales”, que había sido aprobada por la Cámara de Representantes, para señalar que esta última es más clara y explícita que la expresión aprobada por la Comisión Primera del Senado ya que al hablar de artistas intérpretes y ejecutantes de manera genérica se deja al libre albedrío del intérprete de la ley para que defina cuáles son los artistas e intérpretes que son sujetos de esta norma. En contraste con esto, dada la excepción consagrada en el parágrafo 2° del presente proyecto de ley, esta interpretación se podría prestar, por ejemplo, para que esta excepción se aplicara a todos los establecimientos consagrados en dicha excepción, y entendiendo que estas están diseñadas solo para el caso de producciones audiovisuales.

47 Cfr. Ponencia para Primer Debate en la Comisión Primera del Senado de la República.

48 Sentencia C-760 de 2001

49 Ibid.

50 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, la Sentencia C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz): “Ciertamente la discusión y el debate, aparte de su deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto.” (resaltado fuera de texto)

51 Sentencia C-760 de 2001

52 Folio 210 del cuaderno principal del expediente

53 Folio 197 del cuaderno principal del expediente

54 Folio 198 del cuaderno principal del expediente

55 En la Sentencia C-953 de 2001, la Corte, ante el señalamiento conforme al cual, en el caso entonces objeto de consideración, si bien se había hecho entrega de una copia de la ponencia, no existía la autorización de la presidencia para hacerlo así, tal como se contempla en el artículo 156 del reglamento del Congreso, manifestó que, si bien era cierto que no existía constancia escrita de esa autorización, por las circunstancias en las que se produjo el hecho, era preciso concluir que las copias de la ponencia habían sido repartidas con el beneplácito del Presidente.