CODIGO PENAL MILITAR-No tuvo lugar elusión alguna del debate exigido por la Constitución Política a todo el proyecto de ley

Encuentra la Corte infundados los cargos de inexequibilidad de la ley demandada, ya que la oportunidad de debate no se vio vulnerada en la tramitación de la Ley 1407 de 2010. Recuerda la Corte que por "debate" debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir la calidad o la intensidad de la deliberación, porque una exigencia de debate en donde se valore la profundidad o la suficiencia más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de procedibilidad

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Contenido y alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo por falta de debate o de deliberación de proyecto de ley/TRAMITE LEGISLATIVO-Elusión del debate y votación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR FALTA DE DEBATE O DELIBERACION-Jurisprudencia constitucional

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Alcance

PROYECTO DE LEY-Necesidad de debate o deliberación en su aprobación

PROYECTO DE LEY-Requisitos para su aprobación

PROYECTO DE LEY-Publicidad

Sobre la necesidad de debate o deliberación en al aprobación de la ley se puede decir que el artículo 157 de la C.P., que establece la regla de “los cuatro debates”, debe ser interpretado teniendo en cuenta las normas constitucionales y legales sobre el tema y no el uso del lenguaje común. La Corte Constitucional ha establecido que por “debate” debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley. Es decir, que se iría en contra del artículo 157 de la C.P. si se elude o se prescinde del cumplimiento de alguno de los requisitos constitucionales y legales para que los representantes e intervinientes en el proceso de elaboración de ley emitan sus opiniones o diserten sobre la conveniencia o inconveniencia de las propuestas legislativas. Este posibilidad de intervención en la deliberación no obsta para que las discusiones puedan ser moderadas por el Presidente de la Corporación o de la Comisión en donde tenga lugar el debate, a través de figuras regladas como la suficiente ilustración o las restricciones razonables a las intervenciones de los Congresistas e intervinientes, siempre que dichas limitaciones se apliquen sin discriminación ni preferencias.

DEBATE LEGISLATIVO-Elementos fundamentales

La Corte estableció que los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Carta señalan los elementos fundamentales que deben reunir los debates y estableció que la Constitución dispone en primer lugar (i) que se exige un 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 término (ii) que se debe cumplir con la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP); en tercer lugar (iii), el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP); en cuarto lugar (iv) 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 término (v), 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 por último (vi) la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

DEBATE LEGISLATIVO-Condiciones legales que deben cumplir

DEBATE LEGISLATIVO-Exigencia no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República

La exigencia de llevar a cabo los debates exigidos por la Constitución en desarrollo de un procedimiento legislativo, tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes dentro del Estado colombiano. Sin embargo, la exigencia del debate no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República; de ser así, más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. Lo que se garantiza con el debate es que los representantes de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la construcción de las decisiones que se toman en las corporaciones legislativas.

CONCEPTO DE DELIBERACION O DISCUSION Y VOTACION POR PUPITRAZO-Distinción

Se debe diferenciar el concepto de deliberación o discusión, que es una garantía institucional que tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes, con el concepto de votación por “pupitrazo”. Este último concepto tiene viabilidad en nuestro procedimiento legislativo bajo la figura de la votación ordinaria del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992. Dicha categoría, aunque puede relacionarse tangencialmente con la falta de calidad o de suficiencia de la deliberación, no está prohibida en nuestra legislación y se autoriza para la aprobación de determinado tipo de leyes y propuestas legislativas. Sin embargo, se repite que una cosa es la oportunidad que tienen los congresistas de deliberar en el trámite de aprobación de una ley, y otra es la forma de votación que se establezca para la aprobación de dicha ley.

Referencia: expediente D- 8678

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1407 del 2010 “por la cual se expide el Código Penal Militar”

Actor: Luis Carlos Galeano Vélez

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C, veintiocho (28) de marzo de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Carlos Galeano Vélez presentó demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1407 de diecisiete (17) de agosto de 2010 “Por la cual se expide el Código Penal Militar”, solicitando se declare la inexequibilidad de la totalidad de la ley, o subsidiariamente, se declaren inexequibles los artículos que fueron modificados o incluidos por medio de proposiciones acogidas por la comisión accidental creada dentro de la Plenaria del Senado de la República del 14 de junio de 2007.

1.2. Mediante Auto del siete (7) de septiembre de 2011, el suscrito magistrado, decidió admitir la demanda de la referencia, y en consecuencia se dispuso:

* Correr traslado al Procurador General de la Nación por el lapso de treinta (30) días, para que rinda concepto en los términos de los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política.

* Fijar en lista la Ley acusada por el término de diez (10) días con el objeto de que cualquier

ciudadano la impugne o defienda.

* Solicitar por Secretaria General a los Secretarios Generales del Senado y Cámara de Representantes respectivamente, para que en el término de diez (10) días, envíen a esta Corporación, copias auténticas en medios físicos y magnéticos del expediente legislativo del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1407 del 17 de agosto de 2010, “por la cual se expide el Código Penal Militar” y las actas correspondientes a dichos debates. Igualmente que se sirvan adicionalmente, certificar con exactitud cada uno de los quórum deliberatorios y decisorios con los cuales fue aprobada en cada uno de los debates la mencionada ley.

* Invitar a participara las facultades de derecho de las Universidades Externado de Colombia, Universidad Libre, Universidad Militar, Universidad Nacional de Bogotá, Universidad del Rosario, Universidad de los Andes, Javeriana y Eafit de Medellín, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), al Colegio de Jueces y Fiscales de Antioquia, a la Corporación José Alvear, a la Comisión Colombiana de Juristas y a la Fundación Konrad Adenauer para que intervengan en este proceso.

*

1.3. Por Auto de veintiséis (26) de septiembre de 2011 se informa a este despacho, que por intermedio del Oficio fechado el doce (12) de septiembre de 2011, recibido en la Secretaría de la Corte el veinte (20) de septiembre del presente año, se remite copia del Expediente Legislativo y dentro del mismo las Gacetas del Congreso, números 661, 754 y 41 de 2008; 253, 294, 414, 415, 416 y 588 de 2007; 882 y 660 de 2005; 228, 353 y 624 de 2006; 111 de 2009 y que consta de 07 cuadernos de pruebas aparte.

1.4.Surtidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de la acción pública de inconstitucionalidad, esta Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

La Ley 1407 de 2011 “Por la cual se expide el Código Penal Militar”. Por la extensión de la norma, la Sala se abstiene de transcribirla y remite al Diario Oficial No 47.804 de 17 de agosto de 2010.

III. LA DEMANDA

3.1. El ciudadano Luis Carlos Galeano Vélez, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, presentó demanda de inconstitucionalidad el dieciséis (16) de agosto de dos mil once (2011) en contra de la totalidad de la Ley 1407 de 17 de agosto de 2010 o que subsidiariamente se declaren inconstitucionales los artículos que fueron modificados o incluidos por medio de proposiciones acogidas por la Comisión Accidental creada dentro de la Plenaria del Senado de la República del 14 de junio de 2007.

3.2. Expone que en el cuarto debate de la discusión de la ley demandada1 realizado el 14 de junio de 2007 ante la Plenaria del Senado2, hubo falta de debate y desconocimiento del texto finalmente aprobado. Sobre este punto explica que se censuró de este modo la posibilidad de realizar debate del texto de la ley aprobada por plenaria, "suscitándose así un incumplimiento del requisito constitucional de los cuatro debates constitucionales"3.

3.3. Indicó que la falta de conocimiento y de debate del texto aprobado, vulneró los artículos 150 numerales 2 y 10; 151; 157 numerales 1, 2, y 3 y el 160 de la Constitución Política así como los artículos 158 y el inciso segundo del artículo 170 de la Ley 5 de 1992. Igualmente, afirmó que si se tiene en cuenta la Gaceta No 415 del 28 de agosto de 20074 algunos senadores que intervinieron en el proceso dejaron entrever su falta de conocimiento sobre el articulado total del proyecto, "que finalmente fue aprobado a 'pupitrazo'"5. Del mismo modo precisó que hubo escaso conocimiento del proyecto, que el texto normativo no fue sometido a un análisis individualizado de sus artículos, que no hubo discusión y que se votó en bloque6.

3.4. Por otra parte, señaló que se presentó en esa misma sesión falta de quórum, situación "que debe ser revisada por la Corte"7.

3.5. Igualmente, indicó que la Comisión Accidental creada en la Plenaria del 14 de junio de 2007, introdujo varias modificaciones al articulado aprobado en primer debate, "sin que estas modificaciones o PROPOSICIONES fueran publicadas o dadas a conocer anticipadamente a cada uno de los Honorables Senadores, por lo que sin ningún conocimiento, ni debate, fueron aprobadas por la Plenaria en la misma sesión"8.

3.6. Por esta razón explicó que: "…debe concluirse que en segundo debate se aprobó sin

ninguna discusión, un texto que los senadores conocían parcialmente, pues aunque se presume que tenían conocimiento del proyecto fue sometido a su consideración y publicado en la Gaceta del Congreso No 253 de junio de 2007, no hubo el debate exigido por la Constitución y la Ley dentro del proceso de formación de las leyes. Además, los senadores no conocieron las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas al mismo por una comisión accidental creada dentro de la misma sesión, deduciéndose que aprobaron unas enmiendas que no conocieron ni debatieron”9.

3.7. Finalmente afirmó que la falta de deliberación va en contra de lo dispuesto en la Sentencia C – 760 de 200110 y reitera que “al no haber ningún debate en sentido material, ni ninguna discusión, sobre el contenido de la totalidad del articulado que componía el proyecto de Ley 111 de 2006 Senado, con más veraz, el vicio se acentúa en aquellos artículos que fueron modificados o suprimidos por la comisión accidental creada dentro del segundo debate”11.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas

El día 24 de noviembre de 2011, la doctora Fátima Esparza Calderón, Coordinadora del área de Incidencia Nacional de la Comisión Colombiana de Juristas, presentó escrito excusándose por no presentar intervención en el proceso de la referencia “debido a compromisos previamente asumidos por esta organización”.12

4.2. Intervención del Ministerio de Justicia y Derecho

4.2.1. El día 29 de noviembre de 2011, la doctora Ana Beatriz Castelblanco Burgos, actuando mediante poder conferido por el Ministerio de Justicia y Derecho, presentó escrito solicitando respetuosamente se declare la EXEQUIBILIDAD de la ley 1407 de 2010 por los cargos formulados en la demanda objeto de estudio.

4.2.2. En primer lugar, el Ministerio de Justicia y Derecho, hace un resumen de los cargos del demandante, afirmando que los argumentos del actor se centran en que hubo ausencia de debate y desconocimiento por parte de la Plenaria del Senado del texto finalmente aprobado, lo que genera el incumplimiento del requisito constitucional de los cuatro debates que debe

surtir todo proyecto de ley.

4.2.3. Explicó que en el trámite ante la Corte Constitucional de las objeciones presidenciales del proyecto de ley 111 de 2006 Senado, 144 de 2005 Cámara, de la hoy Ley 1407 de 2010, se expidió el Auto A-048 de febrero 14 de 2008, en virtud del cual se consideró pertinente solicitar a los presidentes del Senado de la Republica y de la Cámara de Representantes el envío de la totalidad de los documentos requeridos "para establecer si el proyecto de ley y las objeciones presidenciales, fueron tramitados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política"13.

4.2.4. Por otra parte indicó que de la exposición que hace la Corte Constitucional en la sentencia C-533 de 200814 del trámite legislativo de la hoy Ley 1407 de 2010, "queda claro" que el proyecto de ley y las objeciones "…fueron tramitados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política"15. En dicha sentencia se estableció que no se formuló implícita ni expresamente, la presencia de vicio formal alguno en el trámite de formación de la ley acusada, lo que según el Ministerio, "constituye un indicio de que, para la corte, el tramite del proyecto de ley (…) cumplió con los requisitos constitucionales (…)"16.

4.2.6. Del mismo modo explica que después de retomar el debate se surtió la intervención del ponente de la oposición, Parmenio Cuéllar, quien apoyó la iniciativa luego de haber estado en su contra y, "…se abrió el debate y discusión del Proyecto de Ley 111 de 2006 Senado, 144 de 2005 Cámara, con evidente intervención democrática, informada y libre de los partidos de oposición, materializada y palpable en las intervenciones de sus Senadores y en las preguntas que estos hicieron a los ponentes sobre el proyecto abierto a debate; preguntas que, como consta en el acta, fueron atendidas, demostrándose con esto que, materialmente, no es cierto que los Senadores no hubiesen tenido la posibilidad real de informarse y/o conocer- de acuerdo con el interés y la relevancia que a cada cual le suscitara el proyecto en el debate,- el texto sometido a debate que resultó votado favorablemente, en bloque por la mayoría de la Plenaria para convertirse en Ley de la República…"19.

4.2.7. De similar manera sostiene que no se puede afirmar que los senadores no conocían y no debatieron el texto sometido a consideración de la Plenaria de Senado, por cuanto de la Gaceta 415 de 2007, se desprende de las distintas intervenciones de los senadores como la de Parmenio Cuéllar20, Juan Carlos Vélez Uribe21, Héctor Helí Rojas22, Jesús Enrique

Piñacué23, Alfonso Núñez Lapeira24, Juan Fernando Cristo25, que “si hubo conocimiento por los senadores asistentes, del texto finalmente aprobado, como también se cumplió el debate correspondiente a dicho texto, cumpliéndose cabalmente el requisito constitucional de los cuatro debates”26.

4.2.8. Luego de citar el Acta No 66 de la sesión ordinaria de 14 de junio de 2007 (Gaceta del Congreso No 415 de 28 de agosto de 2000) en donde se contiene la discusión y aprobación en plenaria del Senado de la Ley demandada, la entidad interviniente indica que, “…no se puede sostener, como lo señala el actor, que los Senadores no conocían y/o no debatieron el texto sometido a consideración de la Plenaria del Senado, correspondiente al proyecto de Ley que hoy es la Ley 1407 de 2007”. En este sentido establece que se puede concluir lo siguiente:

“1. Existe constancia de que las proposiciones acogidas por la Comisión Accidental, integrada por el Senador Virgüez y dos de los Ponentes, fueron puestas a disposición de la Secretaría del Senado, como ya se mostró en la transcripción previa; 2. Existe constancia de que la oposición política, representada en el Senado de la República, se pronunció respecto del proyecto sometido a debate e incluso inquirió a los ponentes respecto del contenido de éste y de su financiación a través del Ministerio de Hacienda; 3. Existe constancia de que por solicitud del Honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe, el Presidente del Senado, facultado por el artículo 159 de la Ley 5ª de 199227, preguntó a la Plenaria si se aceptaba o no omitir la lectura del articulado, la que respondió ésta afirmativamente28; 4. Existe constancia de que el Senador Liberal Héctor Helí Rojas, expresó algo que resulta evidente, que no era necesario pedir la lectura de los ‘600 artículos’, luego de que, con fundamento en el artículo 159 de la Ley 5ª de 1992, el Senador Ponente Juan Carlos Vélez Uribe le solicitara a la Presidencia del Senado la omisión de la lectura del articulado y su votación en bloque, a lo que la presidencia del Senado respondió, consultando esta solicitud de Plenaria, la cual aprobó; 5. Existe constancia, de que el Honorable Senador Opositor, Jesús Enrique Piñacué, también pudo conocer el contenido del proyecto sometido a debate y votación, ya que como el (sic) mismo lo dijo, ‘rápidamente revisando tengo dos preocupaciones’; 6. Existe constancia de que el Honorable Senador Alfonso Núñez Lapeira, ante la extensión del proyecto sometido a debate y la necesidad de tramitarlo, señala ‘no sé cuántos artículos y es muy difícil llevar el derrotero de todo, hay que buscar un sentido práctico, pregunto si alguien del Gobierno está habilitado para hablar y contestarme, está concertado con el

Gobierno y está avalado Fiscalmente…', demostrado algún grado de conocimiento subjetivo sobre el proyecto sometido a debate y votación en bloque, que solo pudo haber surgido, de algún grado de ilustración sobre el mismo y del nivel de comprensión subjetivo e individual al que llegó respecto de su contenido y del efectivo desarrollo del debate democrático al que se sometió; 7. Existe constancia de que, ante inquietudes del Senador Juan Fernando Cristo respecto del aval del Gobierno al proyecto en discusión, el Senador Ponente, Javier Cáceres Leal, le expresó ante la Plenaria que, 'Presidente, si éste Presidente le pediría que se votara este proyecto, con la omisión de la lectura del articulado hemos aquí tenido una Comisión accidental para los colegas que han querido introducir algunas modificaciones que se les ha aceptado, muchas gracias señor Presidente'; 8. Existe constancia de que cuando el Honorable Senador Juan Fernando Cristo expresó desde su posición de oposición al proyecto sometido a debate y votación en bloque, preocupaciones respecto a que éste fuera pupitreado y respecto a la integración del quórum decisorio y la ausencia del Gobierno, la Presidencia le hizo una aclaración pública, sin que el Senador Cristo u otro Senador luego la cuestionara o pusiera en duda…"29.

4.2.9. Finalmente señala que con todo lo anterior se puede demostrar que, "…contrario a lo señalado por el actor, durante el trámite del proyecto que pasó a ser la Ley 1407 de 2010, en sesión de Plenaria del Senado celebrada el 14 de junio de 2007, sí hubo conocimiento por los Senadores asistentes, del texto finalmente aprobado, como también se cumplió el debate correspondiente a dicho texto, cumpliéndose cabalmente el requisito constitucional de los cuatro debates"30. Teniendo en cuenta lo anterior pide que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de la Ley 1407 de 2010, por los cargos formulados en la demanda objeto de esta demanda.

4.3. Intervención de la Defensoría Militar (DEMIL)

4.3.1. La ciudadana Diana Yaneth Rojas García, Directora Jurídica de DEMIL, ONG defensora del DIH y de los DDHH, el día 30 de noviembre de 2011, presentó escrito solicitando se declare la EXEQUIBILIDAD de la ley 1407 de 2010, por cuanto, según la interviniente, hubo conocimiento y debate del proyecto de ley en términos constitucionales y legales; y porque las normas constitucionales y legales invocadas en el conflicto normativo no tienen relación alguna con lo expuesto en la pretendida demanda.

4.3.2. Luego de referirse en forma sucinta a los argumentos del accionante constitucional, señaló la existencia de quórum deliberativo en el cuarto debate acontecido en la Plenaria del Senado, basándose en la Gaceta del Congreso No. 41531 del martes 28 de agosto de 2007, “toda vez que se encontraban presentes 93 Senadores de 102, cumpliéndose lo establecido en la [Ley] 5 de 1992 [articulo 116]32 para deliberar y decidir”33.

4.3.3. Frente al argumento del accionante de falta de conocimiento y debate, la interviniente, citó las páginas 55, 56 y 57 de la Gaceta 415 de 200734, para demostrar que “si se cumplió el debate en términos constitucionales y legales” y que “no hay argumento alguno para sostener la tesis, según la cual, hubo omisión del debate, escaso conocimiento del proyecto, omisión en haber sometido el texto normativo a un análisis individualizado de sus artículos y haberlo votado en bloque”.35

4.3.4. Explicó que las normas constitucionales y legales invocadas en el “conflicto normativo vertical” no tienen relación alguna con lo expuesto en la demanda. En efecto, afirmó que “no hay coherencia alguna entre lo expuesto por el recurrente y los artículos constitucionales 15036 numerales 2 y 10; 151; 15737 numerales 1, 2 y 3; 15838 y; 16039. Y el artículo 17040 inciso 2 de la Ley 5 de 1992”41.

4.3.5. Por último, consideró que como consecuencia de lo anterior, no es procedente la declaratoria de nulidad total ni parcial de la Ley 1407 de 2010.

4.4. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

4.4.1. El día 12 de diciembre de 2011, la doctora Sandra Marcela Parada Aceros, actuando mediante poder conferido por el Ministerio de Defensa Nacional, presentó escrito solicitando se declare la EXEQUIBILIDAD de la Ley 1407 de 2010, toda vez que según el Ministerio, la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-533 de 200842“ya realizo (sic) el examen de constitucionalidad al contenido del proyecto de Ley 111/06 Senado, 144/05 Cámara (…) con fundamento en los cuales se expidió la ley 1407 de 2010 (…) por ende los argumentos del actor en los que centra los cargos en mi sentir no tienen vocación de prosperidad de las pretensiones de la presente acción”43.

4.4.2. Luego de hacer un breve resumen de la demanda, explicó que la fecha de entrada en vigencia de la ley 1407 de 2010 es el 17 de agosto de 2010, fecha de su publicación en el

Diario Oficial, y no el 1 de enero de 2010, ya que este tema fue objeto de debate en esta H. Corporación la que mediante Sentencia C-444 de 201144, en su numeral primero, declaró la inexequibilidad de la expresión “al 1º de enero de 2010” contenida en el artículo 628 de la Ley 1407 de 2010 y EXEQUIBLE el resto del artículo bajo el entendido que la ley regirá a partir del 17 de agosto de 2010.

4.4.3. Precisó que la Corte Constitucional en las sentencias C-533 de 2008, C-469 de 2009 y C-444 de 2011, se ha pronunciado acerca del trámite en el Congreso que tuvo la presente ley sujeta a control. Posteriormente citó en extenso la sentencia C-533 de 2008 que conoció de las objeciones presidenciales que se presentaron contra la actual Ley 1407 de 2010 y estableció que “…Para la Corte, el trámite del proyecto de Ley número 144/05 Cámara, 111 de 2006 Senado, por la cual se expide el código penal militar, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política, por cuanto para estudiar las objeciones presidenciales se nombró una Comisión Accidental conformada por miembros de ambas células legislativas, la cual rindió un informe que fue aprobado por las plenarias de Cámara y del Senado (…)”.

4.5. Policía Nacional

4.5.1. El Teniente Coronel Ciro Carvajal Carvajal, Secretario General de la Policía Nacional, solicitó el trece (13) de enero de dos mil doce (2012) que se declarará la EXEQUIBILIDAD de la ley demandada.

4.5.2. En dicha intervención explicó que en cuanto a la supuesta violación del artículo 150 constitucional, el Congreso de la República, al proferir la Ley 1407 de 2010, cumplió con su deber constitucional de expedir códigos “de acuerdo al ramo de la legislación que así lo requiera”45, y de igual manera, en lo referente a la supuesta violación del artículo 151 constitucional, afirmó que el asunto sobre el que versa la ley 1407 no es uno de los asuntos sometidos a la reserva de ley orgánica. En cuanto al artículo 157, considera que el proyecto de ley se volvió ley de la república “porque se cumplió con cada uno de los requisitos, especialmente el de haber sido discutido y aprobado en cada uno de los debates”46.

4.5.3. Con relación al artículo 160 constitucional, expresó que de la lectura de los hechos de la demanda se desprende que “entre cada debate medió el tiempo previsto por aquella, lo que además implica la realización de los correspondientes informes pues de haberse efectuado de otra manera, no podría haberse surtido cada uno de los debates en sesión

plena”47. Respecto a los artículos 158 y 170 de la Ley 5ª de 1992, manifestó que la lectura total del articulado se efectúa es al iniciar el primer debate en la comisión respectiva mas no en la plenaria en donde se puede omitir dicha lectura.48 Por último, en lo referente al artículo 170, el interviniente considera que el caso sometido a estudio no tiene aplicación o injerencia alguna con el cargo sustentado por el demandante.

4.5.4. Finalmente, respecto a los demás vicios de forma formulados por el actor, consideró que será la Corte Constitucional, al verificar los antecedentes del proceso legislativo en cuestión, es la que determinará si el Congreso de la República omitió los imperativos de la Ley 5ª de 1992 y de la Constitución Política, teniendo en cuenta lo establecido en la sentencia C-131 de 2009, en donde se afirmó que, “(i) si el 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, si existió o no una convalidación del mismo durante el trámite legislativo respectivo; (iii) si el trámite no fue convalidado, analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsane el defecto observado; (iv) De no acontecer alguno de los anteriores supuestos, si es posible que ella misma los subsane en el pronunciamiento, respetando siempre el principio de razonabilidad”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

5.1. El 11 de enero de 2012 rindió concepto el Procurador General de la Nación, solicitando a la Corte Constitucional se declare INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de la Ley 1407 de 2010, por ineptitud sustancial de la demanda.

5.2. En primer lugar el Ministerio Público, hace un resumen de los argumentos del actor, y sintetiza el problema jurídico que consiste en determinar si el Congreso de la República al expedirse la Ley 1407 de 2010 (i) incumplió las funciones descritas en el artículo 151 y 150 numerales 2 y 10 de la Carta Política; (ii) si igualmente se incumplieron los requisitos contenidos en el artículo 157constitucional; (iii) y si se violó el precepto constitucional contenido en el artículo 160.

5.3. Igualmente explicó que la Corte Constitucional en Sentencia C-1052 de 2001, ha puesto de presente que la demanda de inconstitucionalidad debe señalar en primer lugar “el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a [su] juicio […] son contrarios al ordenamiento constitucional”, y en segundo lugar “el concepto de la

violación”, el cual supone (a) “la exposición de las razones por las cuales [se] considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda”, (b) la exposición de los“elementos materiales del texto constitucional [que] son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan” y (c) “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”. Teniendo en cuenta lo anterior indica que los cargos de una demanda de inconstitucionalidad deben cumplir unos mínimos argumentativos, “unas condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”49.

5.4. Considera el Procurador que el texto de la demanda no cumple con las condiciones de certeza y suficiencia, por cuanto “(i) no permiten una confrontación directa entre la norma demandada y las normas constitucionales invocadas; y (ii) no ofrecen todos los elementos de juicio argumentativos y probatorios necesarios para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de que goza la norma demandada, y suscitar siquiera una duda mínima sobre la necesidad de activar la jurisdicción constitucional”50. Igualmente dice que los articulo 150 y 151 no pueden verse de ninguna manera vulnerados por la Ley 1407 del 2010, por cuanto, es un ley ordinaria, y no una ley orgánica o ley de facultades extraordinarias.

5.5. En cuanto al argumento del demandante de desconocimiento por parte de los senadores del contenido del proyecto de ley, aclara que esta afirmación es falaz, por cuanto, “el actor mismo parte de reconocer que el proyecto fue publicado en su debida oportunidad, hecho a partir del cual él mismo plantea una presunción de que sí lo conocían, aunque a renglón seguido sostenga que no [lo conocían] o que lo conocían parcial o insuficientemente”51.

5.6. Coadyuva a la afirmación del Ministerio de Justicia y Derecho, en cuanto a que sí se cumplió con el requisito constitucional de los cuatro debates y que sí hubo conocimiento por parte de los senadores del proyecto de ley. Para sustentar lo anterior remitió a la Gaceta 415 de 2008, que contiene el Acta No. 66 de 2007, y que según el Procurador, contiene un minucioso relato de lo discutido y aprobado, especialmente lo referente a la Comisión Accidental.

5.7. Finalmente afirmó, en lo referente a la falta de quórum, que no corresponde en estricto sentido a una demanda de inconstitucionalidad remitir a la Corte el estudio de este asunto sin señalar el quórum requerido, demostrar que éste no se hubiere conformado y no

identificar las normas constitucionales y orgánicas que se vulneran. En este sentido indicó que la Corte Constitucional debe seguir los derroteros marcados en las sentencias C-543 de 1998, C-487 de 2002 y C-668 de 2004 en donde se ha precisado que “en relación con el control de constitucionalidad sobre los vicios de forma de los actos legislativos […] la competencia de la Corte se limita al análisis de los cargos planteados en la demanda”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las Leyes de la República.

4.1. Problema jurídico y esquema de resolución

En el presente caso le corresponde a la Corte resolver el problema jurídico que consiste en determinar si en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, “por la cual se expide el Código Penal Militar”, se presentaron los vicios de trámite de carácter insubsanable formulados por el actor. Para resolver dicho problema la Corte estudiará en el numeral 4.2. de esta providencia si se cumplieron con los términos de caducidad de un año prescrito en el artículo 242 numeral 3º respecto a las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma. En este mismo numeral verificará si los cargos sustentados por el actor cumplieron con la carga argumentativa y probatoria y si se formularon con los requisitos de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia prescritos en el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 199152. Finalmente analizará en este numeral si en el caso concreto operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional con relación a la Sentencia C-533 de 200853 que conoció de las objeciones presidenciales de la ley demandada como afirman algunos actores.

Una vez comprobada la viabilidad de la demanda la Corte pasará a resolver en el numeral 4.3. de esta Sentencia el problema jurídico expuesto sobre la posible ocurrencia de vicios de trámite en la aprobación de la Ley 1407 de 2010 “por la cual se expide el Código Penal Militar.

4.2. Término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad, procedibilidad de los cargos presentados en la demanda y cosa juzgada en relación con la Sentencia C- 533 de 2008

4.2.1. En este apartado la Corte revisará si la demanda cumple con los requisitos para ser estudiada, es decir, si se presentó dentro del término de caducidad de un año después de promulgada la ley y si la demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, es decir si los cargos expuestos por los demandantes son certeros, claros, pertinentes, específicos y suficientes. Por último en este acápite se estudiará si en el caso concreto opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional con relación a la Sentencia C-533 de 2008 que conoció de las objeciones presidenciales de la ley que se demanda.

4.2.2. En cuanto al primer punto, que se refiere a si la demanda cumple con el término de caducidad de la acción de constitucionalidad, la Corte comprueba que en el caso en estudio el actor presentó la demanda dentro del término de caducidad de un año, ya que la Ley 1407 de 2010 "por la cual se expide el Código Penal Militar" fue publicada el 17 de agosto de dos mil diez (2010)54 y la demanda fue presentada el 16 de agosto de dos mil once (2011). Por tanto se verifica que en el presente caso se cumplió con el requisito establecido en el artículo 242.3 C.P. de presentar las acciones por vicios de forma en el término de un año contado a partir de la promulgación de la ley.

4.2.3. Por otra parte sobre el tema de la procedibilidad de los cargos de la acción de constitucionalidad el artículo 2º del Decreto Ley 2067 de 1991, dispone que cuando un ciudadano ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe señalar con precisión: (a)el objeto normativo demandado, (b) el concepto de la violación y (c) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto55.

4.2.4. Como quedó explicado en los antecedentes de esta demanda, la Defensoría Militar (DEMIL) indicó que las normas constitucionales y legales invocadas en el "conflicto normativo vertical" no tienen relación alguna con lo expuesto en la demanda, ya que las normas constitucionales y legales que se consideran vulneradas por el actor no se corresponden con los cargos expuestos en la demanda. Sobre este punto la DEMIL indicó que "no hay coherencia alguna entre lo expuesto por el recurrente y los artículos constitucionales 150numerales 2 y 10; 151; 157 numerales 1, 2 y 3; 158 y; 160 y el artículo 170 inciso 2 de la Ley 5 de 1992"56.

4.2.5. Esta misma objeción la expuso el Procurador General de la Nación quien manifestó que

en el presente caso la Corte debe declararse inhibida porque la demanda no cumple con las condiciones de certeza y suficiencia, ya que no se permite una confrontación directa entre las normas demandadas y las normas constitucionales invocadas. A su vez el Ministerio Público indicó que como se ha expuesto en la Sentencia C-1052 de 2001 la demanda de inconstitucionalidad debe señalar en primer lugar, "el objeto sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a [su] juicio […] son contrarios al ordenamiento constitucional", y en segundo lugar, "el concepto de la violación". Para el Procurador el texto de la demanda no cumple con las condiciones de certeza y suficiencia, ya que (i) no se permite una confrontación directa entre la norma demandada y las normas constitucionales invocadas, y en segundo lugar (ii) no se ofrecen todos los elementos de juicio de carácter argumentativo y probatorio, necesarios para desvirtuar la presunción de constitucionalidad de que goza la norma demandada y "suscitar siquiera una duda mínima sobre la necesidad de activar la jurisdicción constitucional". Teniendo en cuenta lo anterior pasa la Corte a verificar si en el presente caso se cumplieron los requisitos argumentativos y probatorios para dar vía al estudio de la acción de inconstitucionalidad presentada por el actor.

4.2.6. En el caso concreto el demandante señaló que la Ley 1407 de 2010 es inconstitucional por vicios de trámite, ya que en el cuarto debate ante la plenaria del Senado se aprobó la ley sin haber sido discutida suficientemente, al no conocerse por parte de los senadores los artículos de la ley de manera individualizada. A su vez indicó que se vulneró el principio de publicidad porque no se conocieron por parte de esta corporación las proposiciones modificatorias realizadas en una "Comisión accidental", formada en el seno de la propia plenaria del Senado y que se aprobó dicha ley sin el quórum requerido para hacerlo. Estima el demandante que la ocurrencia de estos vicios de trámite vulnera los artículos 150 numerales 2 y 10 ; 151; 157 numerales 1, 2 y 3 y el 160 de la Constitución Política, así como los artículos 158 y el inciso segundo del artículo 170 de la Ley 5ª de 1992.

4.2.7. El numeral segundo del artículo 150 de la Constitución establece que, "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (…)". Por su parte el numeral décimo del artículo 150 estipula que corresponde al Congreso revestir al Presidente de la República hasta por seis meses, de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley57, y el artículo 151 de la Constitución señala que, "El Congreso

expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara".

4.2.8. De otra parte, el artículo 157 de la Constitución numerales 1, 2 y 3 señala que, "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 (…)". A su vez el artículo 160 de la Constitución indica que, "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".

4.2.10. Una vez expuesto las normas constitucionales y legales que se consideran infringidas pasa la Corte a analizar el concepto de violación de dichos artículos. Sobre este punto hay que tener en cuenta que el demandante expuso tres cargos. En primer lugar (i) que las normas constitucionales y legales citadas fueron vulneradas en la tramitación de la ley 1407 de 2010 porque hubo falta de debate o deliberación en la aprobación de dicha ley; en segundo lugar (ii) que hubo falta de conocimiento o publicidad de unas proposiciones realizadas por una "Comisión Accidental" que sesionó al interior de la plenaria del Senado, y en tercer término (iii) que se presentó falta de quórum en la aprobación de la ley.

4.2.11. Sobre el primer cargo de inconstitucionalidad relacionado con la falta o ausencia del segundo debate ante la plenaria del Senado en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, el demandante aduce que los artículos constitucionales y legales anteriormente citados fueron vulnerados en la tramitación de dicha ley porque, "se advierte que hubo desconocimiento (…) del texto finalmente aprobado, censurándose de este modo la ausencia de debate del texto aprobado por la Plenaria, suscitándose así un incumplimiento del requisito de los cuatro

debates constitucionales”60.

4.2.12. Del mismo modo se dice que dicho trámite violó los artículos 158 y el inciso segundo del artículo 170 de la Ley 5ª de 1992, “…porque algunos Senadores que intervinieron dentro del debate, dejaron entrever su falta de conocimiento sobre el articulado total del proyecto que finalmente fue aprobado por ‘pupitrazo’”61. Igualmente señaló que dichos artículos constitucionales y legales fueron vulnerados porque “hubo falta de debate”, “se dejó entrever la falta de conocimiento sobre el articulado total del proyecto”, ya que este “…no fue sometido a un análisis individualizado de sus artículos”, “no hubo discusión y se votó en bloque”62. Por estas razones considera el actor que se está violando la Constitución ya que “… se incumplió con el requisito de los cuatro debates constitucionales”63 porque, “… no hubo ningún debate material, ni ninguna discusión, sobre el contenido de la totalidad del artículo que componía el proyecto de Ley 111 de 2006, Senado (…)”64.

4.2.13. De otra parte, aduce el demandante como segundo cargo de inconstitucionalidad, que se violó el principio de publicidad ya que dentro de la misma sesión de Plenaria del 14 de junio de 2007, “…se creó una COMISIÓN ACCIDENTAL, que introdujo varias modificaciones al articulado aprobado en primer debate, sin que estas modificaciones o PROPOSICIONES fueran publicadas o dadas a conocer anticipadamente a cada uno de los Honorables Senadores, por lo que sin ningún conocimiento, ni debate, fueron aprobadas por la Plenaria, en la misma sesión”65.

4.2.14. Por esta razón estima el actor que dicha ley se aprobó en cuarto debate ante la Plenaria del Senado, sin ninguna discusión, ya que los senadores conocían el proyecto solo de manera parcial. En este sentido explicó que aunque se presume que los senadores tenían conocimiento del proyecto que fue sometido a su consideración y publicado en la Gaceta del Congreso No 253 del 07 de junio de 2007, “…no hubo el debate exigido por la Constitución y la Ley dentro el proceso de formación de las leyes”, ya que, “…los Senadores no conocieron las modificaciones, adiciones o supresiones introducidas al mismo por una comisión accidental creada dentro de la misma sesión, deduciéndose que se aprobaron una enmiendas que no conocieron ni debatieron”.

4.2.15. De otra parte, para sustentar éste cargo el demandante cita la Sentencia C- 760 de 2001en donde la Corte expuso la necesidad del “conocimiento del texto votado como

requisito mínimo de la racionalidad deliberativa y decisoria". En este sentido estima que el incumplimiento del requisito de los cuatro debates establecido en el artículo 157 de la C.P. se ve vulnerado en este caso, porque no se conocieron ni discutieron de manera individualizada los artículos que fueron modificados o suprimidos por la comisión accidental creada dentro del segundo debate66.

4.2.16. Finalmente el actor aduce un tercer cargo de inconstitucional que se refiere a la falta de quórum en la aprobación de la ley demandada. Sobre este cargo el demandante solo explica escuetamente que dicho vicio se presentó, sin exponer las razones y fundamentos de su afirmación.

4.2.17. Teniendo en cuenta lo anterior, pasa la Corte a verificar si el demandante cumplió con el requisito de sustentación de los cargos de constitucionalidad que se establece en el artículo 2º del Decreto – Ley 2067 de 1991 y si los argumentos y fundamentos de inconstitucionalidad fueron claros, certeros, pertinentes, específicos y suficientes para poder dar viabilidad al estudio de la demanda.

4.2.18. En reiterada jurisprudencia67, esta Corporación ha subrayado la importancia de requerir del ciudadano el cumplimiento de unas mínimas cargas de comunicación y argumentación, que provea de razones conducentes para hacer posible el debate, con las que se informe adecuadamente a la Corte Constitucional para que esta profiera una decisión de fondo sobre las normas acusadas. Se ha establecido que las normas deben plantear acusaciones comprensibles o claras, que la demanda recaiga verdaderamente sobre el contenido de una disposición normativa, es decir, que los cargos deben ser ciertos, que se demuestre específicamente que las disposiciones objeto de la demanda vulneran la Carta, y que se utilicen argumentos pertinentes, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinaria ni referidos a situaciones puramente individuales o de conveniencia. Finalmente, la argumentación del demandante debe ser suficiente, en el sentido de ser completa y argumentativamente sustentada de manera que sea capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

4.2.19. En atención a lo anterior estudiará entonces la Corte si conforme a lo expuesto en la demanda, se cumplieron con las exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo en el presente caso, teniendo en cuenta los tres cargos propuestos por el

demandante.

4.2.20. Con relación al primer cargo sobre que en la tramitación de la Ley 1407 de 2010 se presentó la falta de debate y la aprobación por “pupitrazo”, ya que éste no fue sometido a un análisis individualizado de los artículos, el demandante dice que vulneró los artículos 150 numerales 2 y 10, el artículo 151, el artículo 157 numerales 1, 2, y 3 y el artículo 160 de la C.P., así como los artículos 158 y el inciso segundo del artículo 170 de la Ley 5ª de 1992. De los artículos citados solo se puede relacionar el objeto normativo de la vulneración con el cargo en lo que disponen los artículos 150 numeral segundo de la C.P., sobre la potestad del Congreso para expedir Códigos y realizar modificaciones a éste y el artículo 157 de la C.P., sobre los requerimientos generales para la aprobación de las leyes. Este último artículo ha sido tenido en cuenta por la Corte Constitucional cuando se estudian demandas de inconstitucionalidad por falta de debate o de deliberación68 y puede ser utilizado como fundamento normativo al cargo de falta o ausencia de debate.

4.2.21. Sin embargo, no encuentra la Corte que se relacione el cargo de falta de debate o ausencia de deliberación con los artículos 150 numeral 10, que establece la competencia que tiene el Congreso para revestir al Presidente de precisas facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, ni con el artículo 151 de la C.P., que dispone qué materias son las que se tienen que tramitar a través de leyes orgánicas, temas que no tienen relación alguna con el cargo de inconstitucionalidad expuesto por el actor. Del mismo modo no se encuentra que exista ninguna relación entre el cargo expuesto por el demandante y el artículo 160 C.P. que señala los lapsos de tiempo que debe existir entre los debates. Por último, tampoco se puede inferir que exista algún nexo entre el cargo de falta o ausencia de debate y el artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, ya que esta disposición establece el tema de la “Discusión en la Ponencia” en la Comisión constitucional respectiva y en este caso el cargo se refiere a la falta de deliberación o elusión de debate ante la plenaria del Senado. Del mismo modo no tiene relación alguna con el cargo sustentado por el actor, el artículo 170 de la misma ley que establece de qué manera se ejerce la Presidencia del Congreso cuando se legisle en sesión conjunta.

4.2.22. En conclusión el primer cargo expuesto por el demandante es procedente únicamente por la posible vulneración de los artículos 150 numeral 2 y del artículo 157 de la C.P., ya que estas disposiciones se puede relacionar con la falta de debate o ausencia de deliberación,

presupuestos que se fundamentan a su vez en el principio democrático69, de participación70 y de protección de minorías71 contemplados como principios fundantes en la Constitución de 199172. Los otros artículos constitucionales y legales citados por el actor no se relacionan con los cargos expuestos en la demanda y no se cumple con los requisitos que se establecen en artículo 2º del Decreto 2067 1991 en cuanto a la presentación de las demandas de inconstitucionalidad, ya que no existe nexo alguno entre las normas constitucionales y legales que se consideran infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados. Así las cosas, respecto de este cargo encuentra la Corte que la acción de inconstitucionalidad es procedente respecto a la violación del artículo 150 numeral 2 y el artículo 157 por la posible falta de debate o deliberación del proyecto de ley que dio lugar a la aprobación de la Ley 1407 de 2010.

4.2.23. En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad que se refiere a que en la tramitación de la ahora Ley 1407 de 2010 – "Código Penal Militar"-se violó el principio de publicidad, y a su vez el de deliberación, ya que dentro del segundo debate ante la plenaria del Senado se introdujeron una serie de proposiciones y modificaciones por parte de una "Comisión Accidental"73 que se estableció el mismo día de la aprobación en la plenaria del Senado el 14 de junio de 2007, el demandante aduce que dichas proposiciones y modificaciones se establecieron sin que fueran publicadas o dadas a conocer anticipadamente a cada uno de los Senadores y que por ende fueron aprobadas por la Plenaria sin ningún conocimiento.

4.2.24. Estima la Corte que este cargo no cumple con la condición de suficiencia, especificidad y claridad ya que el demandante no expone todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Ciertamente, aunque en la demanda se sugiere que se presentó un vicio de procedimiento por la falta de publicación de las proposiciones y modificaciones de la demanda, ya que una Comisión al interior de la plenaria del Senado realizó unos cambios y adiciones que no fueron conocidos, la situación fáctica expuesta por el actor no se acompaña de argumentos probatorios ni normativos que expliquen de manera completa y detallada cuáles fueron las modificaciones y adiciones introducidas por dicha Comisión, cuáles fueron los congresistas o entidades que participaron en la modificación o adición de las proposiciones y porqué razón estima que no fueron conocidas por los miembros de la Plenaria del Senado, circunstancia que impide dar viabilidad a este cargo de

constitucionalidad. En este caso se reitera que existe una carga de diligencia del accionante que quiere controvertir la validez de una ley por vicios de procedimiento en el sentido que tiene que demostrar la veracidad de los hechos que sustentan sus afirmaciones con razones normativas y legales por una parte, y fácticas y probatorias por otra, porque de no hacerlo prima la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República en atención al principio de indubio pro legislatoris74.

4.2.25. En el caso concreto el cargo expuesto por el actor de falta de publicidad y de debate en aprobación de la Ley 1407 de 2010 en segundo debate ante la Plenaria del Senado, se sustenta con las normas constitucionales antes referidas y con la cita de la Sentencia C- 760 de 200175 sin dar explicaciones de manera clara, específica y suficiente de porqué en este caso se puede tomar como referencia dicho precedente jurisprudencial. Para la Corte la cita de las normas constitucionales y legales infringidas así como de decisiones jurisprudenciales previas deben estar acompañadas de razones y explicaciones suficientes y claras que determinen la vinculación del precedente horizontal para el caso concreto.

4.2.26. Por otra parte hay que anotar que en el caso de la Sentencia C- 760 de 2001, el demandante Germán Navas Talero expuso de manera suficiente, clara y específica la posible violación de los artículos 151 de la C.P. en el cargo de falta de quórum deliberatorio; de los artículos 157 de la C.P y 158 de la Ley 5ª de 1992 y del precedente establecido en las Sentencias C-222 de 199776 y C-557 de 199777 en el cargo de ausencia de conocimiento del texto a debatir; y de los artículos 157 de la C.P. y 165, 174, 175 de la Ley 5ª de 1992, así como el precedente de la Sentencia C-365 de 199778 en el cargo de violación de la regla de los cuatro debates. En este caso se adujo que entre el 14 de diciembre de 1999 y el 6 de junio de 2000, momento en que se suspendió el debate ante la Plenaria de la Cámara, se introdujeron una serie de modificaciones y adiciones al proyecto de ley por parte del Gobierno Nacional, la Fiscalía General de la Nación y algunos representantes a la Cámara79 que no fueron publicados posteriormente al reiniciar el debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes en el Informe de Ponencia. Del mismo modo se afirmó que fueron desconocidas e ignoradas las peticiones de algunos parlamentarios "…quienes exigieron tener conocimiento de las modificaciones hechas al proyecto de Código de Procedimiento Penal, y solicitaron su lectura y discusión, artículo por artículo"80. Por otra parte se dijo que se había presentado un derecho de petición el día 7 de junio de 2000 ante la Secretaria General de la Cámara, "…con el fin de conocer, así fuera a posteriori, el texto aprobado en

bloque por la plenaria (…)”81, petición que no fue atendida82. También se tiene que anotar que en la demanda contra la Ley 600 de 2000 los cargos y argumentos de inconstitucionalidad se estructuran, dividen y sustentan de una manera suficiente, clara y específica, relacionando los cargos de inconstitucionalidad con las normas constitucionales y legales vulneradas83. Por otra parte se hace hincapié en que los presupuestos fácticos y probatorios que dieron lugar a la Sentencia C-760 de 2001 son diferentes a los que aduce que se presentaron en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, ya que en dicha Sentencia de lo que se trataba era de evitar que una Comisión formada por el Gobierno, la Fiscalía y algunos representantes a la Cámara introdujeran una serie de modificaciones y proposiciones que no fueron elaboradas ni conocidas por la Plenaria de la Cámara de Representantes antes del debate y aprobación. Finalmente en el caso de la Ley 600 de 2000 los miembros de la Plenaria de la Cámara insistieron constantemente que sus derechos políticos al conocimiento del proyecto a debatir fue vulnerado ya que se omitió, “…la entrega oficial o siquiera la lectura de una proposición que permitiera tener acceso a la información sobre las modificaciones hechas al proyecto (…)”84.

Como se puede apreciar en dicha ocasión el demandante sustentó de manera suficiente, clara y específica de qué manera se violaron los artículos constitucionales, legales y el precedente jurisprudencial en la aprobación de dicha de ley, circunstancia que no se presenta en la sustentación del cargo de falta de conocimiento del proyecto aprobado en la demanda en estudio.

4.2.28. En cuanto al tercer cargo de inconstitucionalidad propuesto por el actor, que se refiere a la falta de quórum en la aprobación de la Ley 1407 de 2010 tampoco se comprueba que el actor cumpla con los requisitos de suficiencia, especificidad y claridad en la sustentación de su demanda por este cargo. En efecto, la afirmación que hace el actor para fundamentar su acción es de carácter general y abstracta y ninguna de las normas constitucionales y legales que cita en su demanda se corresponde con la ocurrencia de dicho vicio de trámite. En este sentido se reitera lo dicho con relación al segundo cargo de inconstitucionalidad, en el sentido en que el actor no expone en el caso concreto los elementos fácticos, probatorios y normativos suficientes, claros y específicos para sustentar su afirmación. En estas condiciones la Corte, conforme a las consideraciones precedentes, concluye que la demanda por este cargo es sustantivamente inepta, por no cumplir con los presupuestos contenidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 199185. Por esta razón en

este caso la Corte optará también por declararse inhibida para conocer de dicho cargo ya que el demandante no formula su pretensión de inconstitucionalidad con la suficiente argumentación que permita discernir con nitidez porque en la aprobación de dicha ley no se cumplió con el quórum requerido.

4.2.29. Por otra parte, y con relación a la posible aplicación de los efectos de cosa juzgada constitucional por haberse estudiado previamente dicha ley en la Sentencia C- 533 de 2008, la Corte estima que no opera dicho efecto ya que como se ha establecido de manera reiterada por la jurisprudencia constitucional86, las sentencias sobre objeciones presidenciales hacen tránsito a cosa juzgada relativa "ya que es control previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal (…)"87.

4.2.30. En este sentido se estableció en la Sentencia C-256 de 1997 que cuando la Corte en ejercicio del control previo de constitucionalidad revisa un determinado proyecto de ley objetado por el Presidente de la República, "(…) el examen que efectúa hace tránsito a cosa juzgada constitucional. No obstante, como las objeciones presidenciales no siempre recaen sobre la totalidad de las normas integrantes del proyecto y, si son de carácter formal, señalan apenas unos específicos motivos de violación de la Carta, los efectos de la cosa juzgada deben entenderse relacionados tan sólo con las razones expuestas por el Gobierno al objetar, con los preceptos constitucionales respecto de los cuales se ha hecho la confrontación y con los aspectos que han sido materia del análisis explícito efectuado por la Corte. Por tanto, la cosa juzgada es en tales casos relativa, pues la exequibilidad que se declara no proviene normalmente de un análisis total, que agote las referencias a la integridad de los preceptos constitucionales y que verse sobre todos los posibles motivos de inconstitucionalidad, formales y materiales, del proyecto sometido a su estudio"88.

4.2.31. Por otro lado, se debe subrayar que el ejercicio que tiene la Corte de revisar las objeciones presidenciales, de acuerdo con el artículo 241.8 de la C.P., comprende la revisión del trámite surtido en dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan. Sin embargo se ha establecido que, el examen de forma en el marco de unas objeciones presidenciales debe limitarse a las objeciones mismas y no al trámite de la ley objetada y por ende "… el procedimiento de aprobación de la ley queda abierto, por tanto, a las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma que puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación"89.

4.2.32. En el caso concreto se verifica que en la Sentencia C- 533 de 2008 se conocieron solamente de las objeciones presidenciales por razones de inconstitucionalidad de los artículos 3º, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 171, 172 y 173 del proyecto de ley 111/06 Senado, 144/05 Cámara, "Por la cual se expide el Código Penal Militar"90. En dicha sentencia se declararon fundadas las objeciones que por motivos de inconstitucionalidad fueron formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 3º, 171, 172 y 173 del proyecto de Código Penal Militar, y se declararon infundadas las objeciones presidenciales respecto de los artículos 155, 156, 157, 158, 159 y 160 de dicho proyecto. Los artículos que fueron declarados inconstitucionales en dicha sentencia en nada se relacionan con el procedimiento legislativo de aprobación de la Ley 1407 de 2010, y aunque en dicha jurisprudencia se expuso de manera general el proceso de tramitación de la ley91, dicho recuento no significa que se haya realizado un estudio de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad en la tramitación y aprobación de dicha ley. Por tal motivo estima la Corte que no le asiste razón a los Ministerios de Defensa y de Justicia y de Derecho quienes en sus intervenciones aducen que en el caso en estudio operó la cosa juzgada constitucional.

4.2.33. En conclusión sobre la procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad considera la Corte que en este caso la demanda es procedente por el cargo de la supuesta falta de deliberación o debate en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, ya que se dieron argumentos normativos y fácticos suficientes, claros y pertinentes para dar viabilidad a la tramitación de la demanda. Con relación a los cargos de violación del principio de publicidad y de debate por la adición de proposiciones y modificaciones por parte de una "Comisión accidental" que sesionó al interior del mismo Senado y el cargo de falta de quórum en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, la Corte se inhibirá de analizarlos ya que la demanda no cumple con los requisitos de suficiencia, especificidad y claridad en la presentación de los cargos.

4.3. Análisis de la posible vulneración del principio democrático por falta de deliberación o elusión de debate en la aprobación en la Plenaria del Senado de la Ley 1407 de 2010

En el siguiente apartado pasa la Corte a analizar si en el presente caso se presentó el vicio de forma de falta de debate o elusión del mismo en la aprobación en la Plenaria del Senado de la Ley 1407 de 2010, "por la cual se expide el Código Penal Militar". Para realizar dicho análisis la Corte, en un primer lugar, estudiará lo relacionado con la vulneración del principio

democrático por falta de deliberación de las leyes. En este mismo acápite se establecerá la diferenciación entre ausencia, elusión u omisión de debate con la aprobación de las leyes a través del modo de votación “ordinaria” u aprobación “por pupitrazo”. En segundo término, la Corte estudiará si en el caso concreto se presentó el vicio de falta de debate o deliberación alegado por el actor en la demanda.

4.3.1. Necesidad de debate o deliberación en la aprobación de los proyectos de ley. Reiteración de jurisprudencia.

4.3.1.1. Como ya quedó explicado anteriormente92, la deliberación o discusión de los proyectos de ley y actos legislativos se corresponde con principios fundamentales de la Constitución de 1991 como el principio democrático, el principio de representación, de democracia participativa y de protección de minorías, que son presupuestos de la actividad legislativa y la conformación del poder político93. El Congreso se convierte en el gran mercado de las ideas en donde los representantes no solo cumplen el rol de llevar a cabo las propuestas legislativas en su función de órgano legislativo, sino también el de realizar la función de control político al Gobierno en las propuestas de ley que este lleve a cabo. La labor del Congreso se convierte, al menos teóricamente, en el último reducto legitimador del ejercicio del poder democrático bajo el principio de autonomía, en donde se podría llegar a cumplir con el ideal de que el ejercicio y conformación de la ley se explica a través del uso de la razón pública bajo unas reglas presupuestas que permitan el libre juego democrático94.

4.3.1.2. Teniendo en cuenta lo anterior, la oportunidad de debate y la discusión de los proyectos de ley y actos legislativos se convierten en uno de los presupuestos del juego democrático que posibilita la conformación de la opinión pública en el seno del Congreso. Sobre el término “debate legislativo” Batiz afirma que, “es una de las formas en que intervienen los congresistas y los parlamentarios en tribuna. Puede ser de carácter formal y materialmente legislativo, como por ejemplo aprobar el otorgamiento de una presea, hacer un reconocimiento público a un personaje histórico o elegir un funcionario de la propia asamblea. Cuando las intervenciones en la tribuna preceden a la toma de una decisión, estamos ante una verdadera deliberación y en presencia de la función esencial de un Parlamento, que consiste en que algunos de sus integrantes hablen, desde la tribuna, y los demás escuchen y atiendan al debate, con el objeto de emitir posteriormente su voto, con pleno conocimiento de causa y con plenitud también de convencimiento”95.

4.3.1.3. Por su parte esta Corporación en reiterada jurisprudencia, ha establecido que para la aprobación de los proyectos de ley se debe cumplir con lo dispuesto en el artículo 157 de la C.P. que señala que, “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 (…) 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

4.3.1.5. Igualmente la Corte Constitucional ha venido explicando el contenido del concepto de “debate” y ha establecido características en donde se incluyen aspectos formales relacionados con el cumplimiento de los requerimientos constitucionales y legales de publicación del proyecto, apertura del debate, oportunidad de discusión y cierre del debate; y aspectos sustanciales relacionados con la calidad de la discusión que se vinculan con el principio democrático, de publicidad, de participación y protección de minorías. Del mismo modo la jurisprudencia ha establecido que el concepto de debate se refiere a que los sujetos que intervienen en el proceso de formación de la ley – los representantes y senadores que conforman el Congreso – tengan la oportunidad en todas las facetas del trámite legislativo de participar en la discusión y aprobación de la ley97.

4.3.1.6. El referente normativo sobre la definición del concepto de “debate” es el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992 que establece que por “debate” debe entenderse, “el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva corporación”. Por su parte la Corte ha indicado, desde su más temprana jurisprudencia98, que una cosa es el concepto de “debate y deliberación” desde el uso del lenguaje común, y otra cosa bien distinta el concepto de debate desde la interpretación técnico – jurídica, estableciendo que dicho requisito no se cumple solamente con una “discusión activa y controversial”, sino con la oportunidad que se le dé a los representantes de participar en dicha controversia mediante el cumplimiento de todos los trámites establecidos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso.

4.3.1.7. Así por ejemplo en la Sentencia C- 013 de 1993que estudiaba la constitucionalidad de la Ley 1ª de 1991, que para los demandantes se había votado en “bloque” sin darle lectura al articulado, dijo la Corte que aunque dicha ley se había aprobado bajo la vigencia de la Constitución de 188699, la interpretación correcta de los términos “discusión y debate” se

ajusta a lo establecido en el Reglamento del Congreso, "…y no al sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso general"100. En esta misma jurisprudencia se dispuso que, "…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 (…)".

4.3.1.8. Al mismo tiempo se dijo en dicha jurisprudencia que el requisito del debate y la discusión se debe entender respetado cuando quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de ley "…se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto". Por último, con relación a la aprobación por "pupitrazo" se puntualizó que dicha forma de votación, "…correspondía a un procedimiento autorizado por el Reglamento del Congreso para la adopción de proyectos de ley, en los términos de los artículos 302 del Reglamento del Senado y 250 de la Cámara de Representantes".

4.3.1.9. Del mismo modo en la Sentencia C – 222 de 1997101, que conoció de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 1 de 1996, se explicó que el debate exige la deliberación política sobre la materia en discusión como paso previo a la votación, lo que se demuestra en la exigencia de dos tipos de quórum: el deliberatorio y el decisorio102. En igual sentido se explicó que, "el debate es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de ley, en cuanto posibilita la intervención y la expresión de minorías"103.

4.3.1.10. Por otra parte, en dicha sentencia se dijo que el concepto de debate implica que los cuatro debates señalados en el artículo 157 de la C.P. deben darse plenamente de tal forma que deben ser agotados en su totalidad y si llegara a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento del Congreso, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en el ejercicio de su función de control104.

4.3.1.11. Por último, se explicó en dicha jurisprudencia el deber que tienen los Presidentes de Senado y Cámara para posibilitar el debate y cumplir con el requisito de la deliberación del artículo 157 de la C.P. En este sentido dijo la Corte que, "…Será de cargo del respectivo presidente garantizar que la discusión se lleve a cabo antes de la votación en cada debate, permitir las intervenciones de todos los integrantes de la comisión o cámara, dentro de lo

que establezca el Reglamento, introduciendo, si es necesario, restricciones razonables en asuntos tales como la extensión de cada intervención, siempre que, al aplicarlas, se cumpla estrictamente lo anunciado y de la misma forma para todos, sin discriminación ni preferencias".

4.3.1.12. Igualmente la Corte Constitucional en la Sentencia C- 760 de 2001105, que como quedó dicho conocía de la inconstitucionalidad de la Ley 600 de 2000 – contentiva del Código de Procedimiento Penal –, estableció que el debate, "…es la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia".

4.3.1.13. En la Sentencia C-179 de 2002106 que realizó el control previo del proyecto de Ley Estatutaria No 58/00 Senado y 219/01 Cámara, por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, "reglamentarias del voto programático", se dijo que la "votación ordinaria" que comúnmente recibe el nombre de votación por "pupitrazo" no se relaciona con el presupuesto de la deliberación o la calidad del debate, ya que ésta hace parte del proceso de votación del proyecto de ley. Al mismo tiempo se indicó que dicho tipo de votación es permitido ya que se encuentra regulado en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 que establece que se efectúa la votación ordinaria"…dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre…"107. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que dicha norma fue reformada recientemente por la Ley 1421 de 2011, que establece que dicho tipo de votación solo se pueda dar en determinado tipo de leyes, presupuesto que no se debe tener en cuenta en el análisis de la aprobación de la Ley 1407 de 2010 ya que se expidió con anterioridad a la reforma de dicho tipo de votación ordinaria.

4.3.1.14. Del mismo modo en la Sentencia C-880 de 2003108, que examinó la constitucionalidad de la Ley 790 de 2002, se dijo que la votación en bloque de 17 artículos de dicha ley no vulneró el artículo 157 de la C.P. relacionado con la deliberación y el debate, porque, "…lo que pretende garantizar en el debate parlamentario, es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley", es decir que nuevamente se diferencian dos instancias dentro del trámite legislativo, la deliberación del proyecto y la votación del mismo109.

4.3.1.15. Por su parte en la Sentencia C-473 de 2004110 se explicó que cuando se presenta el caso de la suficiente ilustración, es decir cuando el proyecto ha sido debatido por más de tres horas seguidas, no se vulnera el presupuesto de falta de deliberación, así no se le haya dado participación a todos los congresistas inscritos para hacerlo111. Del mismo modo la Corte señaló en dicha ocasión que,

"…ni la Constitución ni la Ley 5ª de 1992, han establecido condiciones sobre la calidad del debate, o sobre la profundidad con que deben ser analizados los proyectos sometidos a consideración del Congreso. Las reglas existentes están orientadas a determinar unas condiciones para garantizar la posibilidad de existencia de un debate democrático, pero no su calidad o suficiencia. El respeto al principio del pluralismo así como el principio de autonomía del Congreso de la República impiden que el juez constitucional juzgue tales aspectos del debate. 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. 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"112.

4.3.1.17. En el mismo sentido se explicó que con relación a las condiciones legales que deben cumplir los debates, la Ley 5ª de 1992 precisa (a) la definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992); (b) el momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992); (c) el quórum deliberatorio y decisorio requerido(artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992); (d) 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, Ley 5ª de 1992); (e) las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992); y (f) la suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992); entre otros.

4.3.1.18. Del mismo modo, analizando el tema de la deliberación en Plenarias se dijo en la Sentencia C-473 de 2004 que, "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)".

4.3.1.19. En Sentencia C-668 de 2004 se dijo que cuando se trata de las modificaciones o reformas de la Carta Política, así como de la aprobación de las leyes, es absolutamente necesario la oportunidad de realizar el debate o la discusión en torno al proyecto normativo que se trate. Con relación a este punto se dijo en dicha oportunidad que, "Ello no significa como es obvio, que respecto de cada norma se exija intervención en pro o en contra de su contenido, ni tampoco que se exija la participación de un número grande de congresistas en la discusión formalmente abierta, pues en eso no radica la existencia del debate. Lo que sí no puede eludirse en ningún caso y, con mayor razón, tratándose de una reforma constitucional, es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Lo que resulta inadmisible es que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir"113.

4.3.1.20. En la Sentencia C- 714 de 2006114 la Corte precisó que,

"…las normas constitucionales y orgánicas que regulan el proceso de aprobación de las leyes es que se garantice la oportunidad de debatir. De esta manera, tales disposiciones obligan a permitir el debate, pero no a que el mismo materialmente se dé. Congruentemente, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como "(e)l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación". Nótese que esta disposición no dice que el debate sea la discusión, sino "el sometimiento a discusión". Por todo lo anterior, la Corte no encuentra que el hecho de que una disposición haya sido sometida a debate dentro de una comisión o cámara legislativa, y ésta lo haya aprobado sin

discusión, origine un vicio de inconstitucionalidad por elusión del debate parlamentario. Adicionalmente, dicho sometimiento a debate y posterior aprobación puede hacerse artículo por artículo, o bien en bloque, como expresamente lo autoriza el artículo 159 del Reglamento del Congreso, conforme al cual los presidentes de las comisiones legislativas "podrán ordenar los debates por artículo, o bien por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones'."

4.3.1.21. Más recientemente en la Sentencia C-076 de 2012115 se estableció que, "(…) la exigencia de llevar a cabo los debates exigidos por la Constitución en desarrollo de un procedimiento legislativo, tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes dentro del Estado colombiano. Sin embargo, la exigencia del debate no implica que necesariamente deban participar en la discusión las fuerzas políticas que tienen asiento en el Congreso de la República; de ser así, más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. Lo que se garantiza con el debate es que los representantes de la sociedad tengan la oportunidad de participar en la construcción de las decisiones que se toman en las corporaciones legislativas…"116.

4.3.1.22. En conclusión sobre la necesidad de debate o deliberación en al aprobación de la ley se puede decir que el artículo 157 de la C.P., que establece la regla de "los cuatro debates", debe ser interpretado teniendo en cuenta las normas constitucionales y legales sobre el tema y no el uso del lenguaje común. La Corte Constitucional ha establecido que por "debate" debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que una exigencia de deliberación más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. La intensidad del debate o deliberación dependerá entonces del grado de consenso o de rechazo de la propuesta, que en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley. Es decir, que se iría en contra del artículo 157 de la C.P. si se elude o se prescinde del cumplimiento de alguno de los requisitos constitucionales y legales para que

los representantes e intervinientes en el proceso de elaboración de ley emitan sus opiniones o diserten sobre la conveniencia o inconveniencia de las propuestas legislativas. Este posibilidad de intervención en la deliberación no obsta para que las discusiones puedan ser moderadas por el Presidente de la Corporación o de la Comisión en donde tenga lugar el debate, a través de figuras regladas como la suficiente ilustración o las restricciones razonables a las intervenciones de los Congresistas e intervinientes, siempre que dichas limitaciones se apliquen sin discriminación ni preferencias.

Por otra parte se debe diferenciar el concepto de deliberación o discusión, que es una garantía institucional que tiene como objeto la concreción del principio democrático en la elaboración de las leyes, con el concepto de votación por "pupitrazo". Este último concepto tiene viabilidad en nuestro procedimiento legislativo bajo la figura de la votación ordinaria del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992. Dicha categoría, aunque puede relacionarse tangencialmente con la falta de calidad o de suficiencia de la deliberación, no está prohibida en nuestra legislación y se autoriza para la aprobación de determinado tipo de leyes y propuestas legislativas. Sin embargo, se repite que una cosa es la oportunidad que tienen los congresistas de deliberar en el trámite de aprobación de una ley, y otra es la forma de votación que se establezca para la aprobación de dicha ley.

A continuación se analizará si en la aprobación en el cuarto debate, ante la Plenaria del Senado, de la Ley 1407 de 2010, "Código Penal Militar", se presentó el vicio formal de la falta o elusión de debate como lo afirma el actor en su demanda.

4.3.2. Análisis del cargo de la falta de deliberación o debate en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, "Código Penal Militar", en el cuarto debate en la Plenaria del Senado

4.3.2.1. Como quedó explicado en líneas anteriores, la Corte ha establecido que el vicio de trámite relacionado con la falta de liberación o elusión de debate se presenta cuando no se ha dado la oportunidad de discutir, teniendo en cuenta los presupuestos constitucionales y legales correspondientes. Por esta razón se debe verificar en el caso concreto si para la aprobación en el cuarto debate ante la Plenaria del Senado de la Ley 1407 de 2010 se cumplió o no con todas las oportunidades constitucionales, legales y reglamentarias para llevar a cabo la discusión o el debate.

4.3.2.2. El inciso cuarto del artículo 160 de la C.P. establece que, "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". Por otra parte el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, señala que la iniciación del debate parlamentario del proyecto de ley en la Plenaria ocurre luego de que el ponente presente su informe de ponencia con una explicación sucinta "sobre la significación y alcance del proyecto"117.

4.3.2.3. Estima la Corte que el requisito de la presentación del informe de ponencia se cumplió en la aprobación del Proyecto de Ley 111 de 2006 Senado y 144 de 2005 Cámara, ya que en la Gaceta del Congreso No 253 de 7 de junio de 2007118 se publica dicho Informe y se explican las modificaciones a lo aprobado en la Comisión Primera. Se dice en el Informe de Ponencia, presentado por el Senador Jesús Ignacio García Valencia, que, "El proyecto de ley sometido a nuestro estudio, por la cual se expide el Código Penal Militar, consta de una parte Sustantiva que comprende un Libro Primero que abarca la Parte General del Código con 91 artículos. El Libro Segundo, la parte Especial que comprende los delitos típicamente militares que va desde el artículo 92 a 172 del proyecto y finalmente el Libro Tercero que contiene el Procedimiento Penal Militar desde el artículo 174 a 628"119.

4.3.2.4. Del mismo se comprueba que en el Informe de Ponencia se señala el "Pliego de Modificaciones" de la ponencia, que viene de la Comisión Primera y que se refiere a los artículos 3º (Delitos no relacionados con el servicio), artículo 41 (Multa), artículo 52 (Cumplimiento de penas accesorias), artículo 55 (Circunstancia de menor punibilidad), artículo 62 (Suspensión condicional de la ejecución de la pena), artículo 255 (Trámite de la extinción), artículo 275 (Composición), artículo 344 (Procedencia), artículo 363 (Órganos), artículo 373 (Análisis de la actividad de Policía Judicial en la indagación e investigación), artículo 393 (Retención de correspondencia), artículo 395 (Interceptación de comunicaciones telefónicas y similares), artículo 410 (Métodos), artículo 467 (Procedencia de la detención preventiva), artículo 472 (De la caución), artículo 480 (Contenido de la acusación y documentos anexos), artículo 606 (Suspensión, sustitución o cesación de la medida de seguridad), artículo 610 (Condición para la revocatoria), artículo 612 (Ejecución de la pena por no reparación de los daños),artículo 613 (extinción de la condena y devolución de la caución) y artículo 621 (ampliación de pruebas). Al mismo tiempo constata la Corte que el informe de Ponencia y la propuesta de modificaciones se encuentra firmado por los Senadores ponentes Jesús Ignacio García Valencia (Coordinador), Parmenio Cuéllar Bastidas, Juan Carlos Vélez, Oscar Darío Pérez, Samuel Arrieta Buelvas, Roberto Gerléin E. y Javier

Cáceres Leal120.

4.3.2.5. Por otro lado se constata que aunque en la Sesión del día martes 12 de junio de 2007 se encontraba en el orden del día el proyecto de ley número 111 de 2006 Senado, 144 de 2005, Cámara, “Por la cual se expide el Código Penal Militar”121, solo se empezó a discutir el día jueves 14 de junio de 2006, según consta en el Acta No 66 publicada en la Gaceta del Congreso No 415 de 2007. En dicha Acta se puede evidenciar que la discusión en segundo debate ante la Plenaria del Senado del proyecto que dio lugar a la aprobación de la Ley 1407 de 2007 “Código Penal Militar” tuvo dos momentos: un primer momento cuando el Senador Juan Carlos Vélez, ante la ausencia del coordinador de la Ponencia Senador Jesús Ignacio García Valencia, toma la palabra y empieza a explicar el contenido del proyecto de ley. Esta primera parte del debate se interrumpe, ya que la Presidencia de la Corporación propone conformar una Comisión del Senador Virgüez y dos de los Ponentes del proyecto para que se analicen unas proposiciones. En esta primera parte intervienen en la discusión el Senador Juan Carlos Vélez Uribe y Manuel Antonio Virgüez Piraquive. Posteriormente el debate se reanuda y en esta segunda parte participan en la discusión los senadores Parmenio Cuéllar Bastidas, Juan Carlos Vélez Uribe, Héctor Helí Rojas, Jesús Enrique Piñacué, Alfonso Núñez Lapeira, Javier Enrique Cáceres Leal y Juan Fernando Cristo Bustos. También participa en esta segunda parte del debate la Directora de Justicia Penal Militar, doctora Luz Marina Gil, que expone en sesión informal el proyecto de Código Penal a pedido de los Congresistas. Posteriormente se reanuda la sesión formal y se aprueba en segundo debate el proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1407 de 2010.

En los siguientes numerales se explicará con detalle de qué manera se desarrolló la discusión de la ley demandada para verificar si se dieron todas las oportunidades constitucionales, legales y reglamentarias para su aprobación.

4.3.2.6. En la primera parte de la discusión en la Plenaria del Senado del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1407 de 2010, se dio apertura al debate y se le concedió la palabra al Senador Juan Carlos Vélez, uno de los ponentes del Proyecto. Dicho Senador tomó la palabra y empezó a explicar el contenido del Proyecto de Código diciendo que en líneas generales de lo que se trataba era de ajustar dicho Código al sistema penal acusatorio. Indicó que en la propuesta se implementaría la Fiscalía Penal Militar, la oralidad y la publicidad de los procesos. También explicó cómo estarán conformados los Tribunales Penales Militares y

clarificó que los delitos de “genocidio y los delitos de lesa humanidad, como la desaparición forzada y la tortura, no podrán relacionarse con el servicio”. Del mismo modo señaló que se implementará la llamada “defensa técnica para la fuerza pública” y que la definición de “víctima” se correspondía con el respeto al principio de dignidad de la persona humana.

4.3.2.7. En esta primera parte de la presentación de la Ponencia se dijo lo siguiente:

“(…) Palabras del honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe. Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe:

Sí, a ver en vista de que el señor coordinador de ponentes no se encuentra presente, entonces queremos presentar brevemente en qué consiste este proyecto de Ley de Reforma al Código Penal Militar, ese busca en primer lugar pues acomodar o ajustar el Código Penal Militar al sistema penal acusatorio, en segundo lugar aclara de que los Tribunales estarán integrados por miembros de la fuerza pública en servicio o retirados, algo que ha sido constante en nuestro Código Penal Militar y algo que defendimos claramente en la Comisión Primera del Senado.

También se refiere a que se clarifica o se hace énfasis en que los delitos de genocidio y los delitos de lesa humanidad, como la desaparición forzada y la tortura, no podrán relacionarse en ningún momento con el servicio.

Y algo bien, bien importante se refiere a la creación de la Fiscalía Penal Militar lo relacionado con la oralidad y publicidad en los procedimientos y también se crea la defensa técnica para la fuerza pública y se define a la víctima en respecto al principio de dignidad humana como fundamento de nuestra Constitución.

Esos son los elementos fundamentales de este proyecto de ley, que se pone a consideración de los honorables Senadores, muchas gracias señora Presidente”.

4.3.2.8. Una vez explicado el Contenido General del Proyecto el Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive interviene diciendo lo siguiente:

“(…) Gracias Señora Presidenta, a ver desafortunadamente no está el Señor Coordinador Ponente pues la presentación que hace del Código Penal Militar el Senador Vélez es bastante escueta.

Yo tengo 22 proposiciones para modificar ese Proyecto de ley sin embargo yo quiero dejar como constancia lo siguiente: La Justicia Penal Militar ha venido siendo cuestionada desde hace mucho tiempo, el Movimiento MIRA radicó el pasado 20 de Julio (sic) un Proyecto de Ley de Reforma al Código Penal Militar el cual constaba cerca de 800 Artículos, sin embargo ese Proyecto de ley no ha sido tenido en cuenta y lo que ha buscado lo que buscábamos y pretendíamos con ese Proyecto de ley era ajustar la Justicia Penal Militar a los estándares Internacionales especialmente en materia de Derechos Humanos buscar que la Justicia Penal Militar sea independiente, tenga autonomía administrativa y Presupuestal"122.

4.3.2.9. Con posterioridad a esta intervención, la Presidencia manifiesta que después de consultar al Senador Ponente Juan Carlos Vélez, quiere proponer un punto de orden y se le pide al Senador Virgüez Piraquive conformar una "Comisión" con dos de los ponentes del proyecto de Ley mientras se discuten otros proyectos. En la intervención de la Presidencia se dice lo siguiente: "La Presidencia interviene para un punto de orden: Senador le quería proponer algo, estoy hablando aquí con uno de los Ponentes el Senador Juan Carlos, yo les propongo hacer una Comisión del Senador Virgüez y los 2 Ponentes mientras que discutimos los otros Proyectos, ustedes se pueden reunir para mirar esas proposiciones"123.

4.3.2.10. Como se evidencia en esta primera parte de la discusión del Proyecto, se comprueba que no se violaron las oportunidades constitucionales y legales de la discusión, porque se empezaron a explicar de manera "global" los temas generales del proyecto de ley y a pesar de que se dijo, en la intervención del Senador Virgüez, que la explicación del Proyecto era muy "escueta", esto no es razón para establecer que no se dio la oportunidad de debatir la propuesta de ley, ya que como se establece en el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, la explicación del proyecto que realiza el Ponente puede ser "sucinta" antes de dar paso a la intervención de los demás Senadores.

4.3.2.11. Luego de debatirse otros proyectos se reanuda la discusión del proyecto de ley demandada. En esta segunda parte de la discusión la Presidencia indica a la Secretaria que se "dará lectura a la Proposición con que termina el informe de ponencia". Posteriormente se dice que una vez leída la Proposición del Informe, la Presidencia sometió a consideración de la Plenaria la proposición leída y que cerrada su discusión, esta le impartió su aprobación.

4.3.2.12. Una vez aprobada la Proposición del Informe de Ponencia el Senador Ponente

Parmenio Cuéllar Bastidas manifestó lo siguiente:

“ (…) Este proyecto de ley busca modificar el Código Penal Militar actual, yo me permití presentar una ponencia distinta a la que presentó el Senador García porque en mi concepto, había que modificar la Constitución Nacional, para hacer las modificaciones que necesita ciertamente la Justicia Penal Militar, pero, entre lo que hoy hay como código y como legislación en materia de Justicia Penal Militar y lo que el proyecto y la ponencia del Senador García ha presentado indiscutiblemente es mucho mejor esto que lo que hay.

De lo que se trata es de dos puntos fundamentales, en materia de procedimiento adaptar el sistema acusatorio que rige hoy en el sistema penal ordinario a la Justicia Penal Militar, y en lo que tiene que ver con la definición del delito propiamente militar acepta la jurisprudencia de la Corte, en el sentido de impedir que se acepte como parte del servicio cualquier tipo de conducta cometido por los miembros de la fuerza pública, en esas condiciones este Código no resuelve la totalidad de los problemas, pero es un paso adelante frente a lo que hoy existe y, por eso yo suscribí la ponencia para segundo debate y le pido al Presidente y a los honorables Senadores aprobarlo en la sesión de hoy, muchas gracias”.

4.3.2.13. En el Acta se dice que una vez cerrada la intervención de los ponentes la Presidencia abrió formalmente a “Segundo Debate”124. En este mismo momento el Senador Ponente Juan Carlos Vélez Uribe, solicitó a la Presidencia que le preguntará a la plenaria si aceptaba omitir la lectura del articulado. Luego se indica que la Plenaria, cerrada su discusión, respondió afirmativamente. Posteriormente intervinieron en su orden el Senador Héctor Helí Rojas, el Senador Ponente Juan Carlos Vélez Uribe, el Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué, el Senador Alfonso Núñez Lapeira, el Senador Javier Enrique Cáceres y el Senador Juan Fernando Cristo.

4.3.2.14. En esta parte del debate se dijo que no era necesario dar lectura a todos los artículos del Código de manera individualizada. Sin embargo, algunos Senadores manifestaron que debió explicarse en detalle el contenido del articulado y que un proyecto tan importante como el Código Penal Militar no merecía ser “pupitreado”. También se dijo que en la tramitación del Proyecto no se encontraba suficiente presencia del Gobierno y que existía un quórum precario para la aprobación de la ley.

4.3.2.15. Sobre que no era necesario dar lectura individualizada a todos los artículos del

Código, el Senador Héctor Helí Rojas dijo lo siguiente: “Muchas gracias señor Presidente, obviamente no se pongan nerviosos que no voy a pedir que lean los 600 artículos, pero lo que sí me parece es que los ponentes deberían explicarnos una cosa que no quedó clara en la Comisión Primera cuando lo debatimos, aquí se trata de crear un sistema acusatorio al interior de la Justicia Penal Militar. Es preciso recordar que la Justicia Penal Militar no hace parte de la Rama Judicial, que la Justicia Penal Militar hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público”.

4.3.2.16. Por otra parte, con relación al tema de que el proyecto debía ser explicado con detalle, el Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué indicó que: “(…) este proyecto como lo han dicho aquí es demasiado importante, pero también es tan curioso, miembros de la Comisión Primera que son los más solventes en el manejo de tantos asuntos de tanta importancia, entre otros como este, no tengan la responsabilidad, la valía en su condición de ponentes de explicar en detalle el sinnúmero de artículos que contiene este código…”.

4.3.2.17. Finalmente sobre el tema de la aprobación del proyecto por “pupitrazo”, la falta de presencia del Gobierno y la existencia de un quórum precario el Senador Juan Fernando Cristo Bustos manifestó al final del debate que,

“(…) este proyecto pasó por la Comisión Primera del Senado, allá fue estudiado muy a profundidad, pero la verdad Señor Presidente a mí me parece que un Proyecto de esta trascendencia, el Código Penal Militar en su totalidad no merece ser pupitreado de la manera como se pretende ser pupitreado, además con un quórum bastante precario y sin la presencia del Gobierno Nacional y del Ministro de Defensa para venir aquí a defender el proyecto, aquí no se trata de que el Gobierno tiene que estar en todos los proyectos aunque la autonomía del Congreso, yo no sé, porque aquí hay unos proyectos en los cuales aparece el Gobierno entero y ahí sí la autonomía del Congreso no vale y el Gobierno se emplea a fondo para sacarlos, y hay otros Proyectos que los dejan a la intemperie como este proyecto del Código Penal Militar, lo mínimo a lo que tiene derecho la Plenaria del Senado es a una explicación a fondo y no de unas dudas, nosotros en la Comisión Primera conocemos el tema, pero aquí hay unas inquietudes de muchos Senadores sobre este tema y un Código Penal Militar no puede ser pupitreado de esa manera, además sin el quórum para decidir y para votar este proyecto (…)”.

4.3.2.18. Para dar respuesta ala critica del Senador Cristo la Presidencia manifestó lo siguiente: “Con mucho gusto honorable Senador, yo debo obligatoriamente hacerle la siguiente aclaración: Primero no vamos a pupitrear nada. Segundo, el quórum se mantiene para que no (sic) quede claridad y si alguien lo quiere verificar pues lo verificamos, porque no vamos a hacer aquí cosas que no estén dentro de la norma (…)”.

4.3.2.19. De otro lado, algunos senadores preguntaron al ponente de la ley si existían recursos suficientes para implementar el Código Penal Militar, ya que la justicia penal militar haría parte de la Rama Ejecutiva y no judicial. Sobre este punto el Senador Héctor Elí Rojas indicó que,

“…esa nueva Fiscalía de la Justicia Penal Militar, cuánto va a costar, cuántos son los cargos, qué ha dicho el Gobierno, ¿hay un aval para la creación de esa Fiscalía? porque señores ponentes y señores autores del proyecto, si no hay plata para crear la Fiscalía, podemos dar un salto al vacío porque se quedaría la Justicia Penal Militar sin poder funcionar, porque no va a haber quién haga las investigaciones, y no va a ser cualquier Fiscalía, tiene que ser una Fiscalía que al igual que la de la Rama Judicial, recaude evidencias y las lleve ante los Jueces para convertirlas en pruebas; luego estamos hablando de algo verdaderamente grande y vale la pena que los ponentes o los autores nos digan qué va a pasar o cómo tiene pensado o calculado este tema de la Fiscalía dentro de la Justicia Penal Militar, gracias señor Presidente” 125.

4.3.2.20. Con relación a este punto el Senador Juan Carlos Vélez respondió lo siguiente: “Gracias señor Presidente, una de las proposiciones que reposa en la Secretaría, corresponde a la aceptación y aprobación que hay por parte del Ministerio de Hacienda de este proyecto, es decir, se cuenta con los recursos suficientes para poder implementarlos, tenemos entendido que esto también pues comienza a regir a partir del año 2010, y nos da tiempo suficiente para prepararnos bien (…)”126.

4.3.2.21. Sobre el mismo tema el Senador Alfonso Núñez Lapeira manifestó que,

“(…) yo pediría esto, si hay alguien del Gobierno que pueda hablar y decir, mire, ese proyecto está concertado y está avalado en lo Fiscal, y si no que algunos de los Ponentes diga con claridad ese Proyecto está concertado y en el expediente está el aval Fiscal porque esos son los 2 puntos fundamentales para saber qué es lo que vamos a votar. De otra

manera como aquí las cosas llegan en un momento, son no sé cuántos artículos y es muy difícil llevar el derrotero de todo, hay que buscar un sentido práctico, pregunto si alguien del Gobierno está habilitado para hablar y contestarme, está concertado con el Gobierno y está avalado Fiscalmente, y si no que algunos de los Ponentes lo diga, para saber qué es lo vamos a votar (…)".

4.3.2.22. Para dar respuesta a la inquietud del Senador Núñez Lapeira la Presidencia dijo que, "(…) el Señor Ponente con claridad ha expresado, ha respondido las inquietudes y el Congreso pues tiene la autonomía para Legislar, aquí no podemos esperar todas las veces que alguien del Gobierno venga a decir cómo se debe votar o no estos proyectos de ley. Quien está habilitado es el señor Ponente que ha venido contestando cada una de esas apreciaciones, yo lo escuché con claridad decir que este Proyecto tiene el respaldo del Gobierno Nacional, que está incluido incluso en uno de los artículos que están en el tema, sin embargo para el señor Ponente Javier Cáceres o el Ponente Juan Carlos Vélez que quede claro ese tema". Del mismo modo el Senador Javier Enrique Cáceres Leal manifestó sobre este punto que, "(…) Presidente, sí este ha sido un proyecto que ha sido conciliado con el Ejecutivo con la carrera de la Justicia Penal Militar y está el aval en el proyecto de Hacienda que solicita el doctor Núñez".

"(…) rápidamente tengo dos preocupaciones. La primera refiriéndonos al punto del Ministerio Público, se dice que el Procurador podrá intervenir de oficio de manera directa punto de o a través de su delegado, pero a renglón seguido están diciendo que el Gobierno Nacional podrá constituir a agencias especiales y el aparato militar es dependencia del poder ejecutivo como aquí lo ha señalado con claridad el Senador Héctor Helí Rojas, por lo tanto, esta idea la de constituir una agencia para convertirse en un actor en defensoría pública, en el ejercicio del Ministerio Público, pues me parece bastante raro, quisiera tener en profundidad una explicación al respecto"127.

4.3.2.24. Al mismo tiempo el Senador Piñacué indicó que tenía inquietudes respecto al artículo 74 del articulado128 que se refería a la extinción penal por desistimiento. En relación con este punto el Senador Piñacué dijo lo siguiente:

"Segunda preocupación, no obstante que la falta de una lectura rápida no me ayuda a entender muy bien este proyecto, sin embargo tengo una segunda, y es el referido al artículo

74 extinción de la acción penal, cuánto no será el afán de introducir el concepto del desistimiento que lo han puesto dos veces, pero ese no es el problema, en un país en que en esta guerra, buena parte de los colombianos padecemos también la violencia oficial es muy fácil conseguir el desistimiento de personas que siendo víctimas por Y o Z razón pero especialmente aterrorizados, atemorizados, recurren a esta posibilidad.

Pregunto, ¿no será que introducir este concepto si es que el código anterior ya lo traía en esta ocasión no merece una explicación mayor porque corresponde justamente a la falta de garantías para los civiles en un ambiente tan hostil como el que estamos viviendo? podría seguir preguntando y, pienso que lo resolvería una actitud del Ponente allá en el atril explicando en detalle a este Senado, a este servidor y a los colombianos cuál es la consistencia bondadosa que trasciende el antiguo Código Penal Militar, muchas gracias señor Presidente".

4.3.2.25. Para dar respuesta a dichas inquietudes el Senador Ponente Juan Carlos Vélez dijo lo siguiente:

"Muchas gracias señor Presidente, muy importante las inquietudes planteadas por el Senador Piñacué, la primera se refiere a la participación del Ministerio Público en el procedimiento Penal Militar y la verdad que aquí se recoge lo que está establecido en el artículo 109 del Código de Procedimiento Penal donde claramente el Ministerio Público a través de la Procuraduría General de la Nación participa en estos procesos, esto está contenido en la Ley 906 del 2004 artículo 109 del Código de Procedimiento Penal.

Con respecto al desistimiento, el desistimiento aplica Senador Piñacué para aquellos delitos que se consideran como querellables delitos entre comillas que se pueden en cualquier momento desistir o dar por terminado el proceso en cuanto a que la persona afectada puede desistir de esa acción Penal, eso se refiere principalmente a delitos como la injuria, la calumnia, hurto simple menor o lesiones Personales menores a 30 días que no generan secuelas, esa es la razón entonces de que allí se pueda desistir y aprovechando señor Presidente…".

4.3.2.26. Igualmente se constata que antes de que se procediera a realizar la votación del proyecto, el Senador Cáceres Leal pide que se vote "con la omisión de lectura del articulado". Del mismo modo dijo que han "(…) tenido una Comisión accidental para los

colegas que han querido introducir algunas modificaciones que se les ha aceptado (…)".

4.3.2.27. Por otra parte el Senador Juan Fernando Cristo pidió que interviniera algún representante del Gobierno. Sobre esta petición la Presidencia preguntó si se le podía dar uso de la palabra a la Directora de Justicia Penal Militar la Doctora Luz Marina Gil para que hiciera una presentación del proyecto en sesión informal. La plenaria aprobó la propuesta y una vez declarada la Sesión Informal la Directora de Justicia Penal Militar intervino diciendo lo siguiente:

"Buenas tardes, es un compromiso del Gobierno Nacional y acatando las observaciones y los compromisos y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como los compromisos Internacionales del Estado en el proceso de revisión de la Justicia Penal Militar, el primer paso fue la presentación del proyecto de ley para reformar el Código Penal Militar, con este proyecto de ley se busca ajustar la Justicia Penal Militar al sistema acusatorio de acuerdo con la Reforma Constitucional que así lo exige.

Igualmente, se busca que clarificar y precisar los hechos punibles que de ninguna manera tienen relación con el servicio, se crea la Fiscalía Penal Militar, se crea el Cuerpo Técnico de Investigación Penal Militar, se crea la defensa técnica para la fuerza pública, fundamentalmente estas son las columnas vertebral de esta Reforma.

4.3.2.28. Una vez terminó la explicación informal de la Directora de Justicia Penal Militar129 se reanudó la "Sesión Formal" y se sometió a consideración de la plenaria el articulado del proyecto para su aprobación. La Presidencia preguntó oficialmente si "¿Adoptaba la plenaria el articulado propuesto?" y ésta respondió afirmativamente. Posteriormente la Presidencia indicó a la Secretaria que diera lectura al título del proyecto. Por Secretaría se dice que "se da lectura al título del Proyecto de ley número 111 de 2006 Senado, 144 de 2005 Cámara: 'por la cual se expide el Código Penal Militar'".Una vez leído el Proyecto la Presidencia lo sometió a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión, preguntó: "¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?" y estos le impartieron su aprobación. Finalmente se dice en el Acta que una vez cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia preguntó: "¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?" y se explica que éstos respondieron afirmativamente130.

4.3.2.30. Por otra parte se evidencia que también se cumplió con el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 en donde se dice que, “El ponente explicará en forma sucinta el significado y alcance del proyecto”, ya que en la sesión de 14 de junio de 2007, Juan Carlos Vélez, uno de los Senadores ponentes, explicó de una manera breve el proyecto que iba a ser sometido a debate en la Plenaria del Senado. También se comprueba que la Presidencia indicó a la Secretaria que diera lugar a la lectura de la Proposición con que terminaba el informe de ponencia, y una vez leída ésta se cerró la discusión y se impartió su aprobación. De este modo se evidencia que se dio publicidad a la proposición mediante la lectura oral de ésta antes de ser debatida.

4.3.2.31. Igualmente constata la Corte que una vez leído y aprobado el Informe de Ponencia y realizadas las intervenciones de los Ponentes, se abrió oficialmente el “Segundo debate”. En esta parte de la tramitación de la ley se verifica que el Ponente solicita a la Presidencia que le pregunte a la plenaria si aceptaba omitir la lectura del articulado y una vez preguntada, ésta se respondió afirmativamente. Una vez aprobada la omisión de la lectura, se empezó a discutir el proyecto de ley y aunque en esta parte de la tramitación de la ley algunos de los senadores manifestaron en sus intervenciones que se debió explicar con mayor profundidad el contenido del proyecto de ley ya que constaba de más de seiscientos artículos, no se comprueba que se opusieran a la omisión de la lectura integral del articulado. Tampoco se evidencia que se haya pedido por alguno de ellos que se leyera el articulado de manera individualizada131.

4.3.2.32. Del mismo modo evidencia la Corte que la discusión en torno al proyecto de ley giró en torno a varios temas. Por un lado lo que tenía que ver con la financiación y aval de parte del Gobierno Nacional, por otra parte la conveniencia o inconveniencia del contenido de algunos artículos y finalmente sobre lo escueto del debate y la necesidad de explicación por parte del gobierno. Así mismo se comprueba que una vez discutido el proyecto de ley, se pasó en sesión informal a oír la intervención de la Directora de Justicia Penal Militar, doctora Luz Marina Gil. Una vez que termina dicha intervención se verifica que la Presidencia vuelve a sesionar formalmente y somete a consideración el proyecto para su aprobación. Posteriormente se verifica que éste se vota afirmativamente.

4.3.2.33. Teniendo en cuenta que se cumplieron con los requerimientos constitucionales, legales y reglamentarios para dar trámite a la aprobación de la que vendría a ser la Ley 1407

de 2010, no encuentra la Corte que tenga razón el demandante en su cargo de inconstitucionalidad sobre que en la aprobación de dicha ley se haya presentado el vicio de trámite de falta de debate o deliberación. Al contrario, lo que se evidencia es que se cumplieron con todas las oportunidades para debatir el proyecto y que no se vulneraron ni el principio democrático, ni el de publicidad, ni el de participación de minorías. Tampoco se comprueba que se haya omitido alguno de los requisitos para la aprobación de la ley, ya que se evidenció que se publicó el Informe de Ponencia con antelación, se leyó en la sesión dicho informe dando la Plenaria la aprobación y se dio oportunidad de discutir el proyecto a los Senadores que pidieron la palabra. También se constata que el Ponente respondió adecuadamente a los senadores intervinientes, que hubo explicación del proyecto de parte de la Directora de Justicia Penal Militar del Ministerio de Defensa Nacional y que se aprobó la ley en segundo debate con los requerimientos constitucionales, legales y reglamentarios.

4.3.2.34. Por lo anterior encuentra la Corte infundados los cargos de inexequibilidad de la ley demandada, ya que la oportunidad de debate no se vio vulnerada en la tramitación de la Ley 1407 de 2010. Recuerda la Corte que por “debate” debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir la calidad o la intensidad de la deliberación, porque una exigencia de debate en donde se valore la profundidad o la suficiencia más que una garantía sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso132.

4.3.2.35. En síntesis, una vez analizado el proceso de tramitación de la ley 1407 de 2010, la Corte constata que no se vulneró el artículo 150 numeral segundo ni el artículo 157 de la C.P. por el cargo de falta de debate y por esta razón declarará exequible la integridad de dicha ley por este cargo expuesto por el demandante. En los cargos de falta de publicación de las modificaciones realizadas en una Comisión Accidental que sesionó en la aprobación del proyecto de ley en segundo debate y en la supuesta falta de quórum para la aprobación de la ley, la Corte se declarará inhibida para fallar ya que dichos cargos no cumplieron con los requisitos de suficiencia, especificidad y suficiencia para ser analizados.

VII- DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE la Ley 1407 de 2010, por el cargo de falta de debate en la aprobación en Plenaria de Senado de dicha ley.

Segundo: Declararse INHIBIDA por los cargos de falta de publicidad y de quórum en la aprobación en Plenaria del Senado de la Ley 1407 de 2010, por falta de suficiencia, especificidad y claridad en la fundamentación de la demanda.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

Con aclaración de voto

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-252/12

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN DEMANDA CONTRA EL CODIGO PENAL MILITAR-Improcedencia por cuanto cargo estaba fundamentado en forma adecuada (Aclaración de voto)

Si bien comparto la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, respecto de la exequibilidad del la norma acusada, es preciso consignar que a mi juicio, el cargo planteado respecto a la supuesta vulneración del artículo 157 de la C.P., por falta de debate o deliberación de la adición de proposiciones y modificaciones realizadas al texto de la ley aprobada, sí estaba fundamentado de forma adecuada. En este sentido, se debió hacer un estudio mas detallado de los elementos normativos, probatorios y fácticos aportados por el actor. De igual manera, en lo atinente al tercer cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante, que se refiere a la falta de quórum en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, considero que en el caso concreto existían elementos fácticos, probatorios y normativos suficientes, claros y específicos que sustentaban la pretensión de inconstitucionalidad, los cuales conducían a un estudio de fondo por parte de esta Corporación con el fin de establecer si la aprobación de la ley en mención cumplió o no con el quórum requerido.

DEBATE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto (Aclaración de voto)/DEBATE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Condicionamiento limita los derechos políticos de los Congresistas (Aclaración de voto)

Esta Corporación ha establecido que por “debate” debe entenderse la oportunidad que tienen los congresistas de realizar la discusión sin que se deba medir de alguna forma la calidad, la intensidad, la profundidad y la suficiencia del debate o la deliberación, ya que la exigencia de algún grado de deliberación más que una garantía, sería una imposición que limitaría sin justificación los derechos políticos de los miembros del Congreso. Cuando se

habla de falta de deliberación o de debate, a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley.

CONCEPTO DE DELIBERACION O DISCUSION Y VOTACION POR PUPITRAZO-Distinción (Aclaración de voto)

Si bien existe diferencia entre el concepto de deliberación y discusión y el de votación por "pupitrazo", este último tiene viabilidad en nuestro procedimiento legislativo bajo la figura de la votación ordinaria del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, y aunque puede relacionarse con la falta de calidad o de suficiencia de la deliberación, no está prohibida en nuestra legislación y se autoriza para la aprobación de determinado tipo de leyes y propuestas legislativas.

La Sala Plena estudió la constitucionalidad de la ley 1407 de 2010 mediante la cual "se expide el Código Penal Militar".

El demandante consideró que durante el cuarto debate de la discusión de la ley demandada realizado ante la Plenaria del Senado, hubo falta de debate y desconocimiento del texto finalmente aprobado. Por lo anterior, explica que censuró de este modo la posibilidad de realizar debate del texto de la ley aprobada por plenaria, lo que generó un incumplimiento del requisito de los cuatro debates constitucionales.

Del mismo modo precisó que hubo escaso conocimiento del proyecto, que el texto normativo no fue sometido a un análisis individualizado de sus artículos, por lo tanto no existió discusión y que se votó en bloque.

Finalmente afirmó que la falta de deliberación va en contra de lo dispuesto en la Sentencia C-760 de 2001.

La Corte indicó que la intensidad del debate o deliberación dependerá entonces, del grado de consenso o de rechazo de la propuesta que, en todo caso no debe constreñir los derechos políticos de las minorías o de la oposición. Por esta razón cuando se habla de falta de deliberación o de debate a lo que se está haciendo referencia es a la omisión de la oportunidad de participación que tienen los congresistas u otros intervinientes en el proceso de formación de la ley.

Por otra parte, si bien existe diferencia entre el concepto de deliberación y discusión y el de votación por “pupitrazo”, la Corte observó que este último tiene viabilidad en nuestro procedimiento legislativo bajo la figura de la votación ordinaria del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992. Dicha categoría, aunque puede relacionarse tangencialmente con la falta de calidad o de suficiencia de la deliberación, no está prohibida en nuestra legislación y se autoriza para la aprobación de determinado tipo de leyes y propuestas legislativas. Sin embargo, reafirmó que una cosa es la oportunidad que tienen los congresistas de deliberar en el trámite de aprobación de una ley y otra es la forma de votación que se establezca para la aprobación de dicha ley.

En el caso concreto, después de examinar minuciosamente el curso del debate que tuvo lugar en la Plenaria del Senado, del proyecto de ley que culminó en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, la Corte concluyó que se cumplieron todos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios relacionados con la oportunidad del debate, en particular, la presentación con la debida antelación, al comienzo del debate, del Informe de Ponencia y del Pliego de Modificaciones, dando oportunidad a que los senadores conocieran la propuesta del articulado a debatir, con lo cual se cumplió debidamente con el artículo 160 de la Constitución. De igual modo, se constató que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, en cuanto a la explicación sucinta que el ponente debe hacer del significado y alcance del proyecto. También, se comprobó que se dio lectura a la proposición con que terminaba el informe de ponencia, luego de la cual, se cerró la discusión y se impartió su aprobación. De esta forma, se evidencia que se dio publicidad a la proposición mediante la lectura oral de esta antes de ser debatida. Igualmente, la Corte constató que una vez leído y aprobado del Informe de Ponencia y realizadas las intervenciones de los ponentes, se abrió oficialmente el “segundo debate”. En esta parte se verificó que el ponente solicitó a la Presidencia que le preguntara a la Plenaria si aceptaba omitir la lectura del articulado, surtido lo cual, se empezó a discutir el proyecto de ley y aunque en esta parte algunos de los senadores manifestaron en sus intervenciones que se debió explicar con mayor profundidad el contenido del proyecto de ley ya que constaba de más de seiscientos artículos, no se comprueba que se opusieran a la omisión de la lectura integral del articulado. Tampoco se evidencia que se haya pedido por algunos de ellos que se leyera el articulado de manera individualizada.

En ese orden de fundamentos, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 1407 de 2010.

Sin embargo, se declaró inhibida por los cargos de falta de publicidad y de quórum en la aprobación en Plenaria del Senado de la Ley 1407 de 2010, por falta de suficiencia, especificidad y claridad en la fundamentación de la demanda.

Si bien comparto la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación, respecto de la exequibilidad del la norma acusada, es preciso consignar que a mi juicio, el cargo planteado respecto a la supuesta vulneración del artículo 157 de la C.P., por falta de debate o deliberación de la adición de proposiciones y modificaciones realizadas al texto de la ley aprobada, contrario a lo afirmado por la Sala, sí estaba fundamentado de forma adecuada. En este sentido, se debió hacer un estudio mas detallado de los elementos normativos, probatorios y fácticos aportados por el actor. De igual manera, en lo atinente al tercer cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante, que se refiere a la falta de quórum en la aprobación de la Ley 1407 de 2010, considero que en el caso concreto existían elementos fácticos, probatorios y normativos suficientes, claros y específicos que sustentaban la pretensión de inconstitucionalidad, los cuales conducían a un estudio de fondo por parte de esta Corporación con el fin de establecer si la aprobación de la ley en mención cumplió o no con el quórum requerido.

Fecha ut supra,

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Proyecto de ley 111 de 2006 del Senado y 144 de 2005, Cámara.

2 Gaceta del Congreso 415 del 28 de agosto de 2007 que contiene el Acta de Plenaria No. 066 del jueves 14 de junio de 2007.

3 Folio 7 del expediente.

4 Señaló que en la página 57 de dicha Gaceta se encuentra relacionada la forma como la Presidencia del Senado sometió a consideración el proyecto, obteniendo respuesta afirmativa.

5 Señaló que el Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué expuso lo siguiente, “Gracias señor Presidente, este proyecto como lo han dicho aquí es demasiado importante, pero también es tan curioso, miembros de la Comisión Primera que son los más solventes en el manejo de tantos asuntos de tanta importancia, entre otros como este, no tengan la responsabilidad, la valía en su condición de ponentes de explicar en detalle el sinnúmero de artículos que contiene este código, rápidamente revisando tengo dos preocupaciones (…) Segunda preocupación, no obstante que la falta de una lectura rápida no me ayuda a entender muy bien este proyecto”. Por otra parte cita al Senador Alfonso Núñez Lapeira que dice, “De otra manera como aquí las cosas llegan en un momento, son no sé cuántos artículos y es muy difícil llevar el derrotero de todo, hay que buscar un sentido práctico…”. Igualmente Juan Fernando Cristo Bustos dijo lo siguiente, “Gracias Señor Presidente, este proyecto pasó por la Comisión Primera del Senado, allá fue estudiado muy a profundidad, pero la verdad Señor Presidente a mí me parece que un Proyecto de esta trascendencia, el Código Penal Militar en su totalidad no merece ser pupitreado de la manera como se pretende ser pupitreado, además con un quórum bastante precario y sin la presencia del Gobierno Nacional y del Ministro de Defensa para venir aquí a defender el proyecto, aquí no se trata de que el Gobierno tiene que estar en todos los proyectos aunque la autonomía del Congreso, yo no sé, porque aquí hay unos proyectos en los cuales aparece el Gobierno entero y ahí si la autonomía del Congreso y no vale y el Gobierno se emplea a fondo para sacarnos, y hay otros proyectos que los dejan a la intemperie como este proyecto del Código Penal Militar, lo mínimo a lo que tiene derecho a la Plenaria del Senado es a una explicación a fondo y no de unas dudas, nosotros en la Comisión Primera conocemos el tema, pero aquí hay unas inquietudes de muchos Senadores sobre este tema y un Código Penal Militar no puede ser pupitreado de esa manera, además sin el quórum para decidir y para votar sobre este proyecto” (Folio 9 del expediente).

6 Folio 9 del expediente

7 Ibíd.

8 Indica el demandante que “…estas enmiendas han debido surtir el trámite que se señala en el Reglamento del Congreso para las proposiciones de enmienda, teniendo en cuenta que las presentadas por algunos senadores no surtieron el trámite reglamentario, pues no fueron dadas a conocer antes de su aprobación, ni fueron publicadas, ni su texto se repartió

formalmente a los honorables representantes” (Folio 9 del expediente).

9 Folio 10 del expediente.

10En la Sentencia C-760 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda) se afirma 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. De lo contrario, si los congresistas no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución. Así ha sido establecido por la jurisprudencia de esta Corporación, que, al respecto, ha dicho que el surtimiento de un debate sin los requisitos constitucionales u orgánicos implica la inconstitucionalidad de todo el procedimiento del texto aprobado”. Igualmente se afirma 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). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir (…) las proposiciones de enmienda requieren conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, aunque este requisito no es exigido; por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos”.(Folios 11, 12, 14, 15 del expediente)

11 Folio 18 del expediente.

12 Folio 62 del expediente.

13 El interviniente cita la sentencia C-533 de 2008, en folio 66 del expediente.

14 M.P. Clara Inés Vargas.

15 Acá el interviniente cita la sentencia C-533 de 2008, en folio 69 del expediente.

16 Folio 69 del expediente.

17 Dice la entidad interviniente que el Senador Juan Carlos Vélez Uribe expuso lo siguiente: “Gracias señor presidente, es con respecto al Proyecto de ley número 111 senado, que tiene que ver con la reforma al Código Penal Militar, ahora cuando estábamos debatiendo ese punto, acordamos que nos íbamos a reunir los ponentes con el Senador Manuel Virgüez que tenía algunas inquietudes. Ya nos hemos reunido y hemos presentado y hemos recogido las proposiciones hechas por el Senador Manuel Virgüez, las hemos presentado a la Secretaria, entonces estamos listos señor Presidente para aprobar dicho proyecto de ley”.

18 Folio 70 del expediente

19 Página 70 de la intervención.

20 Para el Ministerio la intervención del senador Parmenio Cuéllar deja entrever el conocimiento sobre el asunto discutido ya que dicho Senador manifestó en aquella sesión que: “Este proyecto de ley busca modificar el código penal militar actual, yo me permitir presentar una ponencia distinta a la que presentó el senador García porque en mi concepto, había que modificar la Constitución Nacional, para hacer las modificaciones que necesita ciertamente la Justicia Penal Militar, pero, entre lo que hoy hay como código y como legislación en materia de Justicia Penal Militar y lo que el proyecto y la ponencia del Senador García ha presentado indiscutiblemente es mucho mejor esto que lo que hay…” (Gaceta del Congreso 415 de 2007, Folio 71 del expediente).

21 Por solicitud del Senador Juan Carlos Vélez Uribe, el presidente del Senado, facultado por el artículo 159 de la ley 5 de 1992, preguntó a la Plenaria del Senado “si acepta omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente” (Gaceta del Congreso 415 de 2007).

22 Según el Ministerio la intervención del Senador Héctor Helí Rojas al afirmar “Muchas

gracias señor presidente, obviamente no se pongan nerviosos que no voy a pedir que lean los 600 artículos" (Gaceta del Congreso 415 de 2007, Folio 71 del expediente), pone de presente "algo que resulta evidente" que no es necesario leer todo el articulado para poder aprobar el texto en discusión.

23 Según el Ministerio, de la intervención del Senador Jesús Enrique Piñacué, se puede inferir que conoció el contenido del proyecto sometido a debate y votación, por cuanto afirma que "rápidamente revisando tengo dos preocupaciones" (Gaceta del Congreso 415 de 2007, Folio 76 del expediente).

24 Afirma el Ministerio, que de la intervención del Senador Alfonso Núñez Lapeira, se demuestra algún grado de conocimiento subjetivo sobre el proyecto sometido a debate, por cuanto dicho Senador expresó que "no sé cuantos (sic) artículos y es muy difícil llevar el derrotero de todo, hay que buscar un sentido práctico, pregunto si alguien del gobierno está habilitado para hablar y contestarme, está concertado con el Gobierno y está avalado Fiscalmente" (Gaceta del Congreso 415 de 2007, Folio 76 del expediente).

25 El senador Juan Fernando Cristo manifestó "…a mi me parece que un Proyecto de esta trascendencia, el Código Penal Militar en su totalidad no merece ser pupitreado de la manera como se pretende ser pupitreado, además con un quórum bastante precario y sin la presencia del Gobierno Nacional y del Ministro de la Defensa para venira (sic) aquí a defender el proyecto (…) aquí hay unas inquietudes de muchos senadores sobre este tema y un Código Penal Militar no puede ser pupitreado de esa manera, además sin el quórum para decidir y para votar sobre este proyecto." Ante dichas inquietudes, la presidencia manifestó "Con mucho gusto honorable Senador, yo debo obligatoriamente hacerle la siguiente aclaración: Primero no vamos a pupitrear nada. Segundo, el quórum se mantiene (…) y si alguien lo quiere verificar pues lo verificamos, porque no vamos a hacer aquí cosas que no estén dentro de la norma. Tercero, si se solicita por parte del Congreso de la Plenaria del Senado que alguien del Gobierno me informe que esta la Directora de la Justicia Penal, si a bien lo tiene la Plenaria del Senado le podría ofrecer el uso de la palabra a esta señora, para que haga una presentación (…)".

27 Cita el Artículo 159 de la Ley 5ª de 1992 que dispone lo siguiente: "ORDENACIÓN PRESIDENCIAL DE LA DISCUSIÓN. Los respectivos Presidentes podrán ordenar los debates por

artículo, o bien por materias, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones".

28 Para respaldar este punto cita la Sentencia C – 714 de 2006 (M.P Marco Gerardo Monroy Cabra) que precisó: "Como puede apreciarse, la jurisprudencia explica que lo que buscan las normas constitucionales y orgánicas que regulan el proceso de aprobación de las leyes es que se garantice la oportunidad de debatir. De esta manera, tales disposiciones obligan a permitir el debate, pero no a que el mismo materialmente se dé. Congruentemente, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como "(e)l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación". Nótese que esta disposición no dice que el debate sea la discusión, sino "el sometimiento a discusión". Por todo lo anterior, la Corte no encuentra que el hecho de que una disposición haya sido sometida a debate dentro de una comisión o cámara legislativa, y ésta lo haya aprobado sin discusión, origine un vicio de inconstitucionalidad por elusión del debate parlamentario (…) (Subrayado y negrillas fuera del texto).

29 Sobre el particular citó lo siguiente; "La Presidencia manifiesta. Con mucho gusto honorable Senador, yo debo obligatoriamente hacerle la siguiente aclaración: Primero no vamos a pupitrear nada. Segundo, el quórum se mantiene… y si alguien lo quiere verificar pues lo verificamos, porque no vamos a hacer aquí las cosas que no estén dentro de la norma. Tercero, sí se solicita por parte del Congreso de la Plenaria del Senado que alguien del Gobierno me informe que está la Directora de la Justicia Penal, si a bien lo tiene la Plenaria del Senado le podría ofrecer el uso de la palabra a esta Señora, para que haga una presentación e inmediatamente después de eso entramos en la votación del articulado, se encuentra la Directora de Justicia Penal Militar aquí, la doctora Luz Marina Gil. La presidenta pregunta a la plenaria si se declara la sesión informal para escuchar a la Directora de Justicia Penal Militar, doctora Luz Marina Gil, cerrada su discusión este le imparte su aprobación. Siendo las 6:00 p.m., y aprobada la sesión informal, la Presidencia ofrece el uso de la palabra a la Directora de Justicia Penal Militar, doctora Luz Marina Gil…" (Citado en la página 77 de la Intervención).

30 Folio 77 de la Intervención.

31En la página 57 de la Gaceta del Congreso 415 de 2007, la Presidencia manifiesta que: “Segundo, el quórum se mantiene para que no (sic)quede claridad y si alguien lo quiere verificar pues lo verificamos, porque no vamos a hacer aquí cosas que no estén dentro de la norma”.

32 “Artículo 116. Quórum. Concepto y clases. El quórum es el número mínimo de miembros asistentes que se requieren en las Corporaciones legislativas para poder deliberar o decidir. Se presentan dos clases de quórum, a saber: 1. Quórum deliberatorio. Para deliberar sobre cualquier asunto se requiere la presencia de por lo menos la cuarta parte de los miembros de la respectiva Corporación o Comisión Permanente. 2. Quórum decisorio, que puede ser: — Ordinario. Las decisiones sólo podrán tomase con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente — Calificado. Las decisiones pueden adoptarse con la asistencia, al menos, de las dos terceras partes de los miembros de la Corporación legislativa. — Especial. Las decisiones podrán tomarse con la asistencia de las tres cuartas partes de los integrantes. Parágrafo. Tratándose de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las Comisiones individualmente consideradas”.

33 Folio 86 del expediente.

34 “Luego de que la Comisión Accidental realizaré las modificaciones respectivas, el proyecto es radicado nuevamente en la Secretaria, luego el Honorable Senador Jorge Hernando Pedraza Gutiérrez, da lectura a una proposición que la Presidencia somete a consideración de la plenaria, la cual, luego de leída y cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación”(Gaceta del Congreso 415. p. 55.). Igualmente cita lo siguiente, “Más tarde, la Secretaría da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, pasada la cual, la Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación. En adelante, intervienen los Honorables Senadores Parmenio Cuéllar Bastidas (ponente), Héctor Helí Rojas Jiménez, Jesús Enrique Piñacué Achicué, Alfonso Núñez Lapeira, Javier Enrique Cáceres Leal y Juan Fernando Cristo Bustos, cuyas inquietudes fueron solventadas en el debate y aún más, intervino la Directora de Justicia Penal Militar, doctora Luz Marina Gil, en respuesta a unos interrogantes” (Gaceta del Congreso 415. p. 56 y 57). Al final, leído el proyecto de ley, la Presidencia lo somete a

consideración de la plenaria y cerrada su discusión, pregunta: “¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación. Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos responden afirmativamente.” (Gaceta del Congreso 415. p. 57).

35Folio 87 del expediente.

36Dice que los numerales 2 y 10 del artículo 150 de la Constitución versan sobre la facultad del Congreso de expedir códigos y la posibilidad de revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias hasta por 6 meses, respectivamente; el 151 establece la facultad del Congreso de expedir leyes orgánicas, artículos que según el interviniente, no tienen relación alguna con los cargos.

37En cuanto al artículo 157 numerales 1, 2, y 3, afirma que todos los requisitos de dicho artículo fueron cumplidos durante el trámite de ley.

38 Frente al 158 que se refiere al principio de unidad de materia afirma “las proposiciones de la Comisión Accidental no fueron ajenas al corpus iuris en creación y, las mismas, se publicaron en un solo texto. Luego aquí tampoco hay inconstitucionalidad alguna” (Folio 89 del expediente). Sobre la vulneración de este artículo hay que subrayar que el actor dice que en la aprobación de la Ley 1407 de 2010 se vulneró el artículo 158, no de la Constitución Política, sino de la Ley 5ª de 1992.

39Con respecto al artículo 160 afirma que “a) no hay relación alguna entre los términos y la argumentación e inclusive no hay vínculo alguno con los cargos de la pretendida nulidad; b) en segundo debate se incorporaron las modificaciones; c) el proyecto de ley tuvo informe de ponencia en la respectiva comisión y; d) el proyecto de ley se votó en la sesión para la que se anunció.” (Folio 89 y 90 del expediente).

40Con relación al artículo 170 de la Ley 5 de 1992, explica que, “la sesión conjunta será presidida por el Presidente de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente de la Comisión de la Cámara. Cuando se trate del estudio de los proyectos de ley de origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario”. Para la entidad interviniente, es evidente que tal artículo no tiene ninguna

relación con los argumentos, los cargos y las tesis del actor.

41 Folio 87 del expediente.

42 M.P. Clara Inés Vargas.

43 Folio 116 del expediente.

44El Ministerio cita en su intervención la Sentencia C-441 de 2001 pero de acuerdo a la cita expuesta por la entidad interviniente en realidad se trata de la Sentencia C-444 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez). En dicha Sentencia se dijo que, “En el presente caso la modulación de los efectos de la presente providencia debe construirse teniendo como norte la supremacía material de la Constitución y el efecto útil del derecho, de manera que no se afecte el caro derecho a la libertad o el derecho al debido proceso de las personas, más cuando se percibe que la intención del legislador no era otra que una aplicación posterior a la vigencia de ésta. En consecuencia, como en el presente caso estos derechos pueden verse violentados la Sala estima necesario declarar la inexequibilidad desde el momento en que la norma fue promulgada, es decir que el fallo tendrá efectos desde el 17 de agosto de 2010 fecha de su publicación en el Diario Oficial, a partir de la cual se entenderá vigente la norma para todos los efectos, sin perjuicio de la aplicación de lo prescrito en el aparte final del artículo 628 –no demandado-, según el cual los procesos en curso -al entrar en vigencia la ley- continúan su trámite por la Ley 522 de 1999 y las normas que la modifiquen, aspecto que no demanda realizar ningún tipo de integración normativa para efectos de la presente decisión”.

45 Escrito del Teniente Coronel Ciro Carvajal Carvajal (sin foliar)

46 Ibíd.

47 Ibíd.

48“ARTÍCULO 158. DISCUSIÓN SOBRE LA PONENCIA. Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión. En la discusión el

ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan".

"ARTÍCULO 170. PRESIDENCIA. La sesión conjunta será presidida por el Presidente de la respectiva Comisión senatorial, y como Vicepresidente actuará el Presidente de la Comisión de la Cámara. Cuando se trate del estudio de los proyectos de ley de origen privativo en la Cámara de Representantes se procederá en sentido contrario".

49 Folio 127 del expediente.

50 Folios 127 y 128 del expediente

51 Folio 128 del expediente.

52El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece que, "ARTICULO 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mimas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda". Sentencias C-1052 de 2001, C-427 de 2009 y C-429 de 2009.

53 M.P. Clara Inés Vargas.

54Se tiene en cuenta lo que dispone la Sentencia C- 444 de 2011 que estableció que, "La Ley 1407 de 2010 regirá a partir del 17 de agosto de 2010" fecha de su publicación en el Diario Oficial.

55 Ver Sentencias C-1052 de 2001, C-427 de 2009 y C-429 de 2009.

56 Folio 87 del expediente.

57El numeral décimo del artículo 150 de la Constitución establece en su texto completo que corresponde al Congreso “10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso, podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de las facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

58Ley Orgánica del Reglamento del Congreso (LORC).

59En dicho artículo se indica que, “Resueltas las cuestiones fundamentales, se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicitare algún miembro de la Comisión. Al tiempo de discutir cada artículo serán consideradas las modificaciones propuestas por el ponente y las que presenten los Ministros del Despacho o los miembros de la respectiva Cámara, pertenezcan o no a la Comisión. En la discusión el ponente intervendrá para aclarar los temas debatidos y ordenar el trabajo. Se concederá la palabra a los miembros de la Comisión y, si así lo solicitaren, también a los de las Cámaras Legislativas, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la República, al Fiscal General de la Nación, al Defensor del Pueblo, al vocero de la iniciativa popular, y a los representantes de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, y el Consejo Nacional Electoral, en las materias que les correspondan”.

60 Folios 7 y 8.

61 Folio 8 de la demanda. Sobre el desconocimiento del articulado citó las intervenciones del Senador Jesús Enrique Piñacue Achicue, Alfonso Núñez Lapeira y Juan Fernando Cristo.

62 Folio 8 de la demanda.

63 Folio 7 de la demanda.

64 Folio 18 de la demanda.

66 Página 18 de la demanda.

67 En particular, desde la sentencia C-1052 de 2001 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, se ha establecido un precedente que ha sido reiterado y consolidado en pronunciamientos posteriores. Ver al respecto las sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007, C-940 de 2008, C-761 de 2009 y C- 978 de 2010.

68Por ejemplo las sentencias C-760 de 2001 y C-370 de 2004.

69 El principio democrático se encuentra estipulado en forma expresa en el artículo 1º de la Constitución que establece que Colombia es "un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". Del mismo modo en el artículo 3º se establece el principio de soberanía popular que se corresponde con la implementación de dicho principio. En la Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz) se dijo que, "El principio democrático que la Carta prohija es a la vez universal y expansivo. Se dice que es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social. Elprincipio democrático es expansivo pues su dinámica lejos de ignorar el conflicto social, lo encauza a partir del respeto y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que, de conformidad con su ideario, ha de ampliarse progresivamente conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción. La interpretación constitucional encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de privar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito".

70 Dicho principio se encuentra estipulado en el Preámbulo cuando se determina que uno de los fines esenciales del Estado es de asegurar a los integrantes del mismo, “la igualdad, libertad y la paz dentro de un marco jurídico, democrático y participativo”. Igualmente en el artículo 3º se establece el principio de soberanía popular que se relaciona con dicho principio.

71 Principio que se puede deducir del carácter pluralista del Estado colombiano que se establece en el artículo 1º de la Constitución.

72 Sobre la importancia de estos principios también se puede consultar el texto, “La entidad constitucional del procedimiento legislativo y los vicios formales en la elaboración de la ley” de María Carolina Castillo Aguilar y Floralba Alejandrina Padrón Pardo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

73Hay que tener en cuenta que en estricto sentido las “Comisiones accidentales” dispuestas por el constituyente y el legislador son las siguientes: en primer lugar, la Comisión de Conciliación que se establece en el artículo 161 de la C.P. que denomina accidental la comisión que integran las Cámaras legislativas, en caso de que se presenten discrepancias en el texto final aprobado por ambas Cámaras y que se encuentra regulada por los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. Por otra parte se debe subrayar que la misma Ley 5ª de 1992 establece en el artículo 66 establece que “Para el mejor desarrollo de la labor legislativa y administrativa, los Presidentes y las Mesas Directivas de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes podrán designar Comisiones Accidentales para que cumplan misiones específicas”.

74 Sentencia C-076 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

75 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

76 Sobre esta Sentencia se cita el pasaje que indica que, “Es inherente al debate 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 las consideraciones colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio…”.

77 En relación con esta jurisprudencia dice el demandante lo siguiente: “En efecto, la Corte ha reconocido claramente la importancia de que los congresistas conozcan aquello que vota con anterioridad. Es así como en la Sentencia C-557 de 2000, cuyo Magistrado Ponente es el doctor Vladimiro Naranjo dijo, ‘…las normas superiores y las legales de naturaleza orgánica que rigen el trámite de las leyes, buscan siempre que los congresistas conozcan a cabalidad el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, y que aquello que es finalmente adoptado como ley sea expreso en su texto y de público conocimiento. Todas las disposiciones relativas a la publicación del proyecto de ley en el órgano de difusión del Congreso – Gaceta del Congreso -, a la publicación en el mismo del proyecto aprobado en primer debate, a la necesidad de que medie un lapso entre dicho debate y el segundo durante el cual los congresistas puedan conocer el texto y reflexionar sobre su contenido, al debate que debe darse respecto de las normas sometidas a la consideración de los legisladores, a la publicación del texto, y a la necesidad de reunir una comisión de conciliación que supere las divergencias literales aprobadas en una y otra Cámara, indican claramente que lo que corresponde a éstas es aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente’ (Énfasis suplido)” (Citada en la página 8 de la demanda).

78 Se cita el apartado de la Sentencia que dice que, “Puesto que el trámite de aprobación de las leyes se surte en las cámaras, actuando ellas y sus comisiones de manera autónoma, como corresponde al sistema bicameral, dicha regla general consiste en que los proyectos de ley deben ser aprobados en primer debate en la comisión constitucional permanente que corresponde en cada una de ellas y pasar, en la oportunidad que la Carta dispone, a la aprobación de las plenarias de las dos corporaciones que integran el Congreso (artículo 157 de la C.P.)”.

79 Los representantes Rincón y Rueda

80 Sobre este punto citó sus propias intervenciones que se dirigieron a conocer las modificaciones. En la primera intervención el Representantes Germán Navas dijo lo siguiente: “(…) yo quiero que conozcamos todo el texto definitivo de lo que vamos a aprobar, es por simple responsabilidad, que no nos pase lo que con el Código Penal (…) Yo les pido un

poquito de responsabilidad, que conozcamos el texto. Segundo, se dio un plazo de 6 meses para que se hicieran reuniones, creo que no se dio el plazo de 6 meses para que se hicieran reuniones, creo que no se hizo sino una a puerta cerrada, pero los colegios de abogados jamás fueron invitados a conocer esto, ni la misma carta que tiene la Presidencia en su poder que no sé como la irá a contestar". (Página 10 de la demanda de la Ley 600 de 2000. Expediente D- 3170). Posteriormente manifestó, "Presidente, yo quiero que me hagan conocer el articulado con las modificaciones, porque si los demás compañeros van a votar como votaron el otro, yo no lo voy a hacer, yo quiero conocer el texto definitivo porque tengo derecho a eso" (Ibíd., p. 11). Finalmente cita la intervención de la Representante Juana Bazán, "Presidente: Si bien es cierto los Códigos se discutieron durante no sé cuanto tiempo, me parece que al menos tenemos derecho a hacerle un último debate y dejar nuestras apreciaciones por modestas que sean (…) como modestísima reflexión en general, y pidiendo por supuesto todos perdón (sic) al Ministro y al Fiscal, porque aquí casi no se puede opinar, como dice Navas" (Ibíd).

81Ibíd.

82 En la demanda se dijo lo siguiente: "Con el fin de conocer, así fuera a posteriori, el texto aprobado en bloque por la plenaria, en ejercicio del derecho de petición, radicado el 7 de junio de 2000, esto es, al día siguiente de la sesión en que se aprobó en segundo debate en la Cámara el Código de Procedimiento Penal, requerí del (sic) Secretario General me informará 'en que medio y en qué fecha fue publicado el texto definitivo con modificaciones del Código de Procedimiento Penal y en caso afirmativo por qué no fue puesto a disposición de los parlamentarios para su conocimiento previo a la discusión', sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta, omisión que me lleva a confirmar la inexistencia de texto modificatorio de la ponencia, previo a la discusión del mismo en la plenaria de la Corporación. Para ilustración del Despacho, adjunto en fotocopia los documentos atinentes al trámite del derecho de petición aludido (…)" (Página 11 de la demanda de la Ley 600 de 200. Expediente D-3170).

83 En primer lugar se citan las normas acusadas y las normas constitucionales violadas. Luego como primer cargo de inconstitucionalidad se expone "Ausencia de quórum decisorio" (páginas 1 a 5 de la demanda); en segundo lugar se expone el cargo por "Ausencia de conocimiento y debate del texto aprobado" (páginas 5 a 14) y finalmente el cargo de

“Ausencia de los cuatro debates (página 14 a 16).

84 Ibíd., p. 9 de la demanda.

85 Por ejemplo Sentencias C- 236, C- 357 de 1997, C- 621 de 1998, C- 359 y C-375 de 1999.

86 Por ejemplo las Sentencias C-256 de 1997, C-1043 de 2000, C-985 de 2006, y C-1040 de 2007.

87 Sentencia C- 1183 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).

88 Negrillas fuera del texto. En el mismo sentido en la Sentencia C-1043 de 2000 se dijo que, “El examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia; de ahí que estos aspectos sean los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional, respecto de aquellas disposiciones cuya constitucionalidad se someta nuevamente a valoración”.

89 C-1040 de 2007. Del mismo modo se dijo sobre el particular en la Sentencia C-985 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)que,“(…) la Corte advertir que la Corte se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso de la República a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de nuevas demandas ciudadanas”.

90Para el Gobierno el artículo 3º era inconstitucional porquela norma debía referirse a todas las violaciones a derechos humanos e infracciones del derecho internacional humanitario y no solamente a los delitos de tortura, genocidio y desaparición forzada.Con relación a los artículos 155, 156, 157, 158, 159, 160, 171, 172 y 173 del Proyecto de Ley, relacionados con delitos contra la población civil, consideraba el Gobierno Nacional que los mismos eran inconstitucionales “por cuanto las conductas allí descritas deben estar tipificadas por el derecho penal común y ser juzgadas por la jurisdicción ordinaria, toda vez que ninguna de estas conductas puede ser considerada como un delito en relación con el servicio”.

91 En el punto 3 titulado: Trámite del proyecto de ley 111/06 Senado, 144/05 Cámara, “Por la cual se expide el Código Penal Militar”.

92 En el numeral 4.2.22. de esta providencia.

93 Sobre este punto en la Sentencia C-760 de 2001 se dijo que, “La actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo son la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas”.

94 Esta idea tiene origen en el presupuesto de autonomía como fundamento de la legitimidad del poder político expresada por el pensamiento de la Ilustración con Jean – Jacques Rousseau, quien estimó que el ciudadano solo le debe obediencia a la ley creada por él mismo, ya sea directamente a través de sistemas de democracia directa – el ideal rousseauniano – o mediante los representantes –. En “Consideraciones sobre el Gobierno de Polonia” Rousseau cede a este tipo de creación legal, ya que en sociedades altamente pobladas se hace difícil implementar la democracia directa o de la identidad. Modernamente esta idea ha sido expuesta por autores como Jürgen Habermas con su teoría de la democracia procedimental o discursiva en su obra “Facticidad y Validez”, (Madrid, Trotta, 1998) quien estima que el gran foro de las ideas, en donde se consolida la razón pública, es el Parlamento. Autores como Pedro de Vega García critican la puesta en práctica de dicha idea de democracia discursiva y dicen que en la praxis el empoderamiento de los grandes poderes privados y los grandes medios de comunicación social, el concepto de opinión pública ha quedado destrozado. Dice De Vega en este sentido, “Ni la opinión pública es general, en cuanto opinión que todos, sin exclusión, contribuyen a crear; ni la opinión pública es racional, en cuanto opinión en la que prevalecen los criterios e intereses comunes sobre

los criterios e intereses concretos, particulares y egoístas…" (DE VEGA GARCÍA, Pedro, En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad de la democracia actual, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Temas de Derecho Público No 42), 1996, p.31).

95 BATIZ VÁSQUEZ, Bernardo, Teoría del Derecho Parlamentario, México, Oxford University Press, 1999. Citado por María Carolina Castillo y Floralba Alejandrina Padrón, Op. cit., p. 123 nota al pie de página 123.

96El artículo 169 de la Ley 5ª de 1992 establece en qué momento las Comisiones Permanentes homólogas de una y otra Cámara sesionarán conjuntamente: "1. Por disposición constitucional. Las Comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (…) 2. Por solicitud gubernamental. Se presenta cuando el Presidente de la República envía un mensaje para trámite de urgencia sobre cualquier proyecto de ley (…)".

97 Sobre el concepto de debate que ha establecido la Corte Constitucional desde sus inicios, ver: PALACIOS TORRES, Alfonso, Concepto y control del procedimiento legislativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, pp. 188 y ss.

98 Sentencia C-013 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Múñoz).

99La Constitución Nacional de 1886 señalaba en su art. 81 los requisitos que debía cumplir todo proyecto para convertirse en ley de la República: publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (i), aprobación en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara (ii), aprobación en cada Cámara en segundo debate (iii) y sanción del Gobierno (iv).Dijo la Corte en la Sentencia 013 de 1993 que, "El Reglamento del Senado, vigente para la época del trámite legislativo del proyecto de la Ley 01 de 1991, definía en su artículo 159 el término debate así: 'El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver el Senado. El debate empieza a abrirlo el Presidente y termina con la votación general'. A su vez, el artículo 165 describía la discusión legislativa como 'el examen oral de los negocios hecho ante el Senado y por las personas que tienen derecho para hablar ante él". Definiciones idénticas utilizaba el Reglamento de la Cámara de Representantes. Sobre el tema de las

votaciones, el artículo 302 del Reglamento del Senado disponía: ‘La votación ordinaria se efectuará dando los Senadores, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará en alta voz sobre el resultado de la votación, según el concepto que se forme; y si nadie pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe’. Para el Reglamento de la Cámara de Representantes, votación ordinaria es la que se efectúa poniéndose de pies los Representantes que quieren el sí, y permaneciendo sentados los que quieren el no de la proposición interrogativa presentada por el Presidente”. Acto seguido, el Secretario cuenta los votos afirmativos y publica el resultado. El actual Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, conserva las mismas definiciones”.

100 En la Sentencia C- 013 de 1993 la Corte estableció que la expresión “discusión” según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua es definida como “la acción y efecto de discutir”, mientras que “debate” se define en dicho Diccionario como la “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”. Sin embargo, debe reiterarse que no es la definición del uso de la palabra “discusión” y “debate” la que va a ser utilizada para analizar el cargo de constitucionalidad, sino la definición técnica que se establece en las definiciones legales establecidas en el Reglamento del Congreso. También dijo la Corte en la misma jurisprudencia que, “Como bien lo señala el doctor Hernán Guillermo Aldana Duque, apoderado de la Nación-Presidencia de la República, las palabras de la ley se entienden en su sentido natural y obvio según el uso general de las mismas, como principio general. La excepción a esta regla la constituyen las definiciones que el legislador haya adoptado expresamente para ciertas materias, caso en el cual, los términos se interpretarán de acuerdo con su definición legal, conforme a la preceptiva del artículo 28 del Código Civil.Por lo anterior, en lo que respecta al trámite legislativo, 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”.

101M.P. José Gregorio Hernández.

102 Ibíd., p. 188.

103 Negrilla fuera del texto.

104 Se dijo en dicha sentencia, “Algo muy importante, derivado de la exigencia

constitucional de un cierto número de debates – cuatro para las leyes (art. 157 C.P.) y ocho para los actos legislativos (art. 375 C.P) – es el imperativo de llevarlos a cabo, es decir, de agotarlos en su totalidad para que pueda entenderse que lo hecho es válido, de modo tal, que, si llegare a faltar uno de los debates exigidos, o si se surtiere sin los requisitos propios del mismo, según la Carta Política o el Reglamento, queda viciado de inconstitucionalidad todo el trámite y así habrá de declararlo la Corte en ejercicio de su función de control".

105 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

106 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

108 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño.

109 Sobre esta diferenciación se dijo en dicha Sentencia que, "Es por ello, que si bien la Ley 5 de 1992 exige, como se señaló, que la discusión del articulado se realice artículo por artículo, no así su votación, pues el artículo 134 de la citada ley, establece la votación por partes. En efecto, esa norma dispone que los congresistas, ministros o quienes tengan iniciativa legislativa, podrán solicitar que las partes de un proyecto sean sometidas a votación separadamente y, que si no se logra un consenso la mesa directiva decidirá 'previo el uso de la palabra, con un máximo de diez (10) minutos, para que se expresen los argumentos a favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto'." (Negrilla fuera del texto).

110 M.P. Manuel José Cepeda.

111Dijo la Corte que, "La suficiente ilustración se presenta, de manera general, cuando en la respectiva célula legislativa la mayoría de los congresistas que la componen consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, después de que ha transcurrido un lapso prestablecido en el cual las diferentes fuerzas políticas hayan expresado su posición. A través de esta figura, a la vez que se racionaliza la duración del debate y se respeta la decisión mayoritaria sobre la continuación del mismo, se garantizan condiciones de participación a las minoría".

112 Negrilla fuera del texto.

113 La Corte estableció para la ocurrencia del vicio de procedimiento por falta de

deliberación lo siguiente: “Como puede observarse en la Gaceta del Congreso No. 378 de 31 de julio de 2003, página 89, la modificación al artículo 299 de la Constitución Política propuesta por el Representante Tony Jozame Amar, en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, fue introducida cuando ya había finalizado la discusión y votación del resto del articulado del proyecto y quedaba pendiente de aprobación el artículo sobre vigencia del Acto Legislativo sometido a la consideración del Congreso, momento en el cual se propuso como un ‘artículo nuevo’. En tales circunstancias y teniendo en cuenta que estaba próximo a expirar el período de sesiones ordinarias, la expresión del Presidente de la Corporación en la que manifestó que ‘se honra la palabra en el sentido de que se lee la proposición y se somete inmediatamente a votación, la Plenaria se pronunciará por favor’ (página. 89, columna segunda), fue una conminación sobre el resto de los miembros de la Corporación para que se abstuvieran de intervenir en la discusión. Si bien a continuación intervinieron los representantes José Luis Arcila Córdoba y Jorge Julián Silva Meche, lo hicieron sin que la Presidencia hubiera declarado abierto el debate como lo exige el artículo 94 de la Ley 5 de 1992, y más bien ello constituye una constancia sobre la ausencia de esa etapa indispensable de la discusión previa a la votación de una ley y, con mucha mayor razón de una norma contenida en un acto legislativo”

114 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

115 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Se analizó si la Ley 1430 de 2010 “Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, se había presentado la demanda por ausencia de debate y aprobación por una minoría de la aclaración presentada al informe de conciliación. En dicha ocasión se dijo que, “ (…) la Corte encontró que no se presentó elusión en el debate respecto del informe de conciliación tantas veces mencionado, ni por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes, ni por parte de la plenaria del Senado, en la medida en que se dio la oportunidad para debatir el informe de conciliación..”..

116Negrilla fuera del texto.

117En el artículo 176 del Reglamento del Congreso se establece que, “ARTÍCULO 176. DISCUSIÓN. <Artículo modificado por el artículo 16 de la Ley 974 de 2005. El nuevo texto es el siguiente> Elponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto.

Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento. Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos". Por su parte el artículo 97 del Reglamento del Congreso se establece en materia de intervenciones lo siguiente: "ARTÍCULO 97. INTERVENCIONES. <Artículo modificado por el artículo 10 de la Ley 974 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Para hacer uso de la palabra se requiere autorización previa de la Presidencia. La Mesa Directiva fijará el tiempo de las intervenciones de cada uno de los oradores teniendo en cuenta la extensión del proyecto y la complejidad de la materia. El uso de la palabra se concederá de la siguiente manera: 1. Al (los) ponente(s) para que sustente(n) su informe, con la proposición o razón de la citación; 2. A los voceros y los miembros de las bancadas, hasta por veinte minutos por grupo. Cuando la bancada represente al menos el veinte por ciento de las curules de la Cámara correspondiente, el tiempo de intervención podrá ampliarse hasta por diez minutos más; 3. A los oradores en el orden en que se hubieren inscrito ante la Secretaría. Ninguna intervención individual, en esta instancia, podrá durar más de 10 minutos; 4. Los servidores públicos que tengan derecho a intervenir; 5. Los voceros de las bancadas podrán intervenir nuevamente y se cerrarán las intervenciones. Ningún orador podrá referirse a un tema diferente del que se encuentra en discusión, y su desconocimiento obligará a la Presidencia a llamar la atención y suspender el derecho para continuar en la intervención. Todos los oradores deben inscribirse ante la Secretaría hasta cinco minutos antes de la hora fijada para el inicio de la sesión. Harán uso de la palabra por una sola vez en la discusión de un tema. En el trámite de las leyes y reformas constitucionales, sus autores y ponentes podrán intervenir cuantas veces sea necesario. Los voceros podrán intervenir sin el requisito de inscripción previa".

118El informe fue presentado el 5 de junio de 2007.

119Página 1 de la Gaceta del Congreso. Página 214 del Cuaderno de Pruebas No 1.

120Página 12 de la Gaceta del Congreso No 253 de 7 de junio de 2007. En la misma Gaceta se encuentra publicado el proyecto de Código con las proposiciones de modificación (pp. 13 a 62) y el Texto aprobado por la Comisión Primera del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley Numero 111 de 2006 Senado, 144 de 2005 Cámara), páginas 62 a 112.

121 Página 5 Gaceta del Congreso No 414 de 28 de agosto de 2007 en donde se publica el Acta No 65 del martes 12 de junio de 2007.

122 Página 48de la Gaceta del Congreso No 415 de 28 de agosto de 2007.

123Ibídem, página 49.

124 Según el inciso primero del artículo 176 una vez expuesto sucintamente el alcance del proyecto por parte del Ponente se abre formalmente la discusión para el debate en la Plenaria. El artículo 176 dice lo siguiente: "DISCUSIÓN: Elponente explicará en forma sucinta la significación y el alcance del proyecto. Luego podrán tomar la palabra los oradores de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 del presente reglamento".

125 Ibíd., p. 55

126 Ibíd., p. 56

127 Ibíd.

128 El artículo 74 del proyecto establecía lo siguiente: "Extinción de la acción penal. Son causales de extinción de la acción penal: 1. La muerte del procesado, 2. El desistimiento, 3. La amnistía, 4. La prescripción, 5. Caducidad de la querella, 6. Desistimiento, 7. La oblación, 8. El pago en los casos previstos en la ley, 9. La indemnización integral en los casos previstos en la ley, 10. La retractación en los casos previstos en la ley. Las demás que consagre la ley". (Gaceta del Congreso No 253, 7 de junio de 2007, p. 68).

129La intervención duró de las 6.00 p.m. a las 6:05 p.m. según consta en el Acta No 66.

130 Página 57 de la Gaceta del Congreso No 415 de 28 de agosto de 2007.

131 El inciso segundo del artículo 176 de la Ley 5ª de 1992 permite esta posibilidad cuando dice que, "(…)Si la proposición con la que termina el informe fuere aprobada, el proyecto se discutirá globalmente, a menos que un Ministro o miembro de la respectiva Cámara pidiera su discusión separadamente a alguno o algunos artículos".

132C-076 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).