

Sentencia C-375-09

Referencia: expediente D-7395.

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1152 de 2007, “por medio de la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Juan Pablo Barrios Romero.

Magistrado Ponente:

Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

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

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Pablo Barrios Romero demandó la Ley 1152 de 2007, “por medio de la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto de septiembre 5 de 2008, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó el acopio de algunas pruebas relacionadas con el trámite cumplido en el Congreso de la República por el proyecto que vino a convertirse en

la Ley 1152 de 2007. En la misma providencia dispuso que una vez allegadas las pruebas, se fijara en lista el presente proceso y dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto.

También se ordenó comunicar la iniciación del asunto a los señores Presidente de la República y del Congreso, Ministros del Interior y de Justicia, de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, a la facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, a las facultades de derecho de las universidades Externado de Colombia, Industrial de Santander, de Antioquia, del Rosario, Santo Tomás y Nacional de Colombia, al igual que al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la exequibilidad de las normas demandadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA DEMANDADA.

En razón de su extensión, la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 46.700 de julio 25 de 2007, se transcribe en el anexo que hace parte de esta sentencia.

## III. LA DEMANDA.

El ciudadano demandante considera que la Ley 1152 de 2007, en su integridad es inconstitucional, pues vulnera los artículos 151, 158, 160 y 161 de la Constitución Nacional.

Los cargos de inconstitucionalidad que se formulan contra la ley acusada se fundan en vicios de procedimiento en el trámite de la misma, en tanto no se respetaron los requisitos establecidos en el título VI, capítulo 3 de la Carta, el cual a su vez es regulado por la Ley 5ª de 1992.

Una vez que el actor expresa que la demanda es procedente por no haber operado el término de caducidad de un año, contado desde la fecha de publicación del acto, según lo dispuesto por el artículo 242, numeral 3 de la Constitución, expone los cargos de

inconstitucionalidad que a continuación se resumen:

3.1. La Ley 1152 de 2007 viola el artículo 151 de la Constitución Nacional y el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, por no haber sido acumulado el proyecto de ley N° 030 de 2006 - Senado y 210 de 2007 -Cámara1 con el proyecto de ley N° 99 de 2006 -Senado2.

Manifiesta el demandante que en la Secretaría del Senado de la República se radicó el proyecto de ley N° 99 de 2006 -Senado, presentado por el Senador Gustavo Petro, en agosto 23 de 2006, el cual fue “elaborado por las organizaciones campesinas, indígenas, afrocolombianas y de trabajadores rurales”. No obstante, a pesar de guardar estrecha similitud con el proyecto de ley que dio lugar a la Ley 1152 de 2007, radicado en la misma corporación, no fue acumulado como lo preceptúa el reglamento del Congreso de la República.

Aduce que corresponde al Presidente de la Comisión donde se inicia el trámite del proyecto la facultad de acumularlos, que para el momento lo era el Senador Álvaro Araújo Castro, quien a pesar de solicitud expresa de acumulación de los proyectos de ley mencionados, por parte del Senador Petro, con fundamento en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, los días 19 de septiembre y 3 de octubre de 2006, se abstuvo de ordenarla con clara violación de la norma legal acabada de citar.

Luego de transcribir los artículos 151 superior, y 151 de la Ley 5ª de 1992, que aduce como violados, al igual que apartes de jurisprudencia de la Corte Constitucional en relación con las normas mencionadas, manifiesta que la no acumulación de los proyectos de ley N° 30 de 2006 y 99 de 2006 constituye una violación directa a lo dispuesto en la Carta y en el reglamento del Congreso, por cuanto:

ii) La Mesa Directiva de la Comisión V Constitucional Permanente del Senado de la República aunque contó con 25 días para hacer la acumulación de los dos proyectos, deliberadamente no los acumuló, teniendo el Senador Álvaro Araújo como Presidente de la Comisión V del Senado, la obligación legal de enviar el proyecto con la fundamentación para su acumulación al ponente inicial. Este lapso de 25 días transcurrió entre la fecha en que se radicó el proyecto de ley 99 de 2006 y la fecha en que se presentó la primera ponencia del proyecto de ley 30 de 2006.” (F. 34 cd. inicial).

3.2. Agrega el censor que la Ley 1152 de 2007 vulnera el artículo 151 de la Constitución Política, en tanto según asevera, transgredió de manera flagrante el artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, al no discutirse y votarse una a una las cuarenta y siete proposiciones presentadas en el segundo debate de la Cámara por la Representante a la Cámara Orsinia Polanco.

Para fundamentar la acusación por este concepto, el demandante transcribe apartes del acta N° 056 de la sesión ordinaria celebrada en junio 13 de 2007, que consta en la Gaceta del Congreso N° 358, página 43, luego de lo cual expresa que de acuerdo con las intervenciones contenidas en el acta aludida, se puede concluir que se negaron en bloque las proposiciones presentadas por la Representante a la Cámara Orsinia Polanco, no se discutieron, ni se realizó la votación de las mismas una por una en la Plenaria de la Cámara de Representantes, circunstancia que evidencia la violación del artículo 151 de la Carta Política, de la Ley 5ª de 1992 que desarrolla esa norma constitucional, así como también del artículo 160 de la Constitución.

Considera entonces que se debieron discutir y votar una a una las proposiciones formuladas, como quiera que lo que se presentó y discutió en la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara fue una enmienda parcial, que de conformidad con el procedimiento también debió haber sido discutida y votada una a una, como lo dispone el inciso final del artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

Agrega que “sí se debió discutir y sí se debió votar en plenaria una a una las 47 proposiciones. Primero porque una enmienda no es una proposición y así lo entendieron los ponentes en su informe en segundo debate (ver Pág. 3 párrafo 2°, izquierdo de la Gaceta del Congreso N° 246 de 2007: ‘es de anotar que durante la discusión del proyecto, la Representante Orsinia Polanco Presentó una enmienda total del articulado del proyecto de ley’); y segundo porque el procedimiento establecido por el legislador en la sección Quinta del capítulo 5 de la Ley 5ª de 1992 artículos 112 a 115 prevé que las proposiciones sean discutida y votadas una a una. Lo cual demuestra una vez más, que este proyecto es inconstitucional en su totalidad por vicios de forma” (f. 42 ib.).

3.3. Según también se alega, la Ley 1152 de 2007 es violatoria de los artículos 151 y 161 de la Constitución Política, y de los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto se

conformó indebidamente la Comisión Accidental de mediación del proyecto.

En efecto, expresa el ciudadano demandante que la Representante a la Cámara Orsinia Polanco Jusayú fue ponente del proyecto de Ley 210 de 2007-Cámara, 030 de 2006 - Senado, tal como se evidencia en las Gacetas del Congreso que se refieren al trámite de la ley.

Siendo ello así, al no incluirse dentro de la Comisión Accidental de Conciliación “pese a haberlo solicitado recurrentemente”, se incurrió en un vicio de procedimiento que hace inconstitucional la totalidad del Estatuto de Desarrollo Rural.

Añade el demandante que la Representante Orsinia Polanco era la única ponente e integrante de la Comisión V que estaba en oposición al proyecto de ley mediante el cual se pretendía la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural, y actuaba en representación, es decir, como vocera del Polo Democrático Alternativo en la Plenaria de la Cámara, argumento que tampoco fue tenido en cuenta para conformar la Comisión, razón por la cual dejó constancia de su inconformidad en la sesión plenaria de junio 19 de 2007.

En suma, considera el ciudadano que la negativa de la Mesa Directiva de la Cámara, de incluir a la representante Orsinia Polanco en la Comisión de Conciliación desconoce los preceptos constitucionales y de la ley orgánica del Congreso de la República que considera vulnerados, así como el principio democrático de especial incidencia en el asunto en cuestión, por cuanto se impidió en forma grave la confrontación de posiciones diferentes durante el trámite de un proyecto de ley de tanta envergadura como lo es el Estatuto de Desarrollo Rural.

3.4. Así mismo, se glosa que el Estatuto de Desarrollo Rural presenta vicios en su formación, por cuanto no se discutió ni votó la proposición sustitutiva del párrafo del artículo 91 del proyecto de ley 210 de 2007 -Cámara presentada en la Secretaría de esa célula legislativa en junio 12 de 2007 y en la Plenaria el 13 de junio del mismo año. Por ello, se vulneran los artículos 151 de la Carta Política y 123 de la Ley 5ª de 1992, así como las normas contempladas en el capítulo quinto, sección quinta de la ley orgánica que fija el reglamento del Congreso de la República.

Aduce que en junio 12 de 2007, la Representante Orsinia Polanco presentó en la

Secretaría de la Cámara varias proposiciones frente al proyecto de ley N° 210 de 2007, entre las cuales se encontraba una proposición sustitutiva al parágrafo del artículo 91 de ese proyecto, que no fue discutida ni votada en la sesión plenaria del 13 de junio de 2007, pues en el momento en que se llegó a la discusión del artículo 91, solamente se puso a consideración de la Plenaria la proposición presentada por la representante María Isabel Urrutia, la cual fue negada.

Luego de transcribir las normas constitucionales y legales que considera infringidas en este cargo, así como apartes de jurisprudencia constitucional en relación con el tema en cuestión, manifiesta que es ostensible la inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, pues todas las proposiciones han de ser discutidas antes de ser votadas, supuesto que nunca sucedió como se puede comprobar con el acta de la sesión Plenaria del día 13 de junio de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso N° 358 de 2007, página 54.

Finalmente, por los cargos expuestos solicita declarar la inexecutable total de la Ley 1152 de 2007 y como petición subsidiaria la declaración de inconstitucionalidad del artículo 91 de la referida ley.

#### IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención de los ciudadanos Carlos Andrés Zapata Cardona, Director Ejecutivo de la Fundación Centro de Cooperación al Indígena-CECOIN; Guillermo Antonio Tascón González, representante legal de la Organización Indígena de Antioquia OIA; Héctor Emilio Cárdenas Garzón y Gustavo Hernando Ramos Álvarez, Secretario y Presidente respectivamente, del Sindicato Nacional de Trabajadores del Incoder-SINTRAINCODER.

Estas organizaciones, que intervienen ante la presente demanda de inexecutable contra la Ley 1152 de 2007, presentan argumentos atendibles conjuntamente, mediante los cuales comparten y coadyuvan en su integridad la demanda presentada por Juan Pablo Barrios Romero, por la Circunscripción Nacional Indígena e integrante de la bancada del Polo Democrático Alternativo, mediante la cual se solicita a esta corporación se declare inexecutable en su totalidad la Ley mencionada.

Las razones que motivan estas intervenciones y la coadyuvancia a la demanda son las

siguientes:

Consideran que la norma violó abiertamente el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 y consecuentemente el 151 de la Carta, pues no solo se desconoció la ley orgánica a la cual se encuentra sujeto el procedimiento legislativo, sino la participación, que consagran los artículos 40, 103-2 y 112 de la Carta.

Lo anterior aconteció con la negativa de acumular los proyectos de ley 99 de 2006 y 30 de 2006 -Senado, pues dicha acumulación era la única forma de garantizar el derecho de participación de las organizaciones campesinas, indígenas y de desplazados por la violencia, así como de las comunidades negras, que fueron quienes redactaron el proyecto de Ley 99 de 2006, radicado en el Senado de la República por el Senador Gustavo Petro.

Expresan las organizaciones intervinientes que el inciso segundo del artículo 103 de la Carta Política reconoce la necesidad de que las organizaciones sociales, como las que redactaron el proyecto de ley alternativo, constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación y concertación.

Aducen que en busca de asumir su representación en forma programática y unitaria, organizaciones agrarias nacionales y regionales, así como organizaciones de desplazados, aprobaron en abril 7 y 8 de 2003 un “Mandato Agrario de 14 puntos”, cuyos objetivos debían ser logrados mediante la modificación de normas legales que rigen el sector rural, y en ese sentido asumieron una posición activa frente al debate sobre las normas que rigen dicho sector, lo que conllevó la importante tarea de elaborar un proyecto de ley propio, “sin limitarse a adoptar una actitud contestataria”.

Teniendo en cuenta que el Gobierno presentó un proyecto de ley que contrariaba de manera radical las propuestas formuladas, diversas organizaciones sociales vieron la necesidad de contraponer su proyecto al presentado y hacer uso de su derecho a la oposición política, acordando su promoción con el vocero oficial de la bancada en el Senado, de un partido abiertamente opositor a las políticas planteadas por el Gobierno en relación con el tema del sector rural, y de esa manera hacer efectivo el derecho fundamental a la participación que consagra el artículo 40 de la Constitución.

Siendo ello así, la acumulación de proyectos de ley sobre un mismo tema, máxime si éstos son presentados por el Gobierno y por la oposición, supone que sobre un mismo asunto se debatan posiciones antagónicas y distintas “y por tanto la extensión de lo reglado por la norma propuesta hace parte del debate mismo entre alternativas políticas y sociales diferentes...”.

Precisamente, aducen las organizaciones intervinientes, la primera desavenencia radicaba en si el Estatuto de Desarrollo Rural debía versar de manera única y prioritaria sobre la reforma del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder-, o si realmente se estaba frente a un Estatuto de Desarrollo Rural, acerca de aspectos fundamentales como la tecnología, el crédito, la producción nacional de alimentos, el procesamiento y comercialización de productos y, por ende, un Estatuto que llevara al cumplimiento efectivo de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

Consideran entonces que si eran objeto de debate los asuntos sobre la tierra, la eliminación o realización de la reforma agraria, el ordenamiento social de la propiedad o bien su desaparición, no era de menor importancia la soberanía alimentaria, la generación de tecnología, la financiación, la producción o el mercadeo. Por ello, insisten, no se trataba de acumular proyectos afines, sino por el contrario, completamente antagónicos en su contenido, con lo cual se pretendía que el legislador pudiera debatir de manera democrática las dos alternativas presentadas en igualdad de condiciones y no solamente una de ellas.

Así las cosas, con la negativa de acumular los dos proyectos mencionados la oposición se tuvo que limitar a presentar proposiciones y enmiendas “sin que se tuviera en cuenta la alternativa que planteó como partido político y que a su vez respondía al ejercicio participativo de organizaciones rurales y de desplazados provenientes del sector rural. Negar la acumulación fue pues muy grave, demasiado grave pues se negó a las organizaciones sociales de masas su derecho a la participación, a la oposición y al planteamiento y debate de alternativas” (f. 449 cd. inicial).

## 1.2. Violación del derecho a usar la televisión estatal y a la réplica.

Aducen las organizaciones intervinientes que con la violación del artículo 115 de la Ley 5ª de 1992, al no haberse debatido ni votado una a una las proposiciones presentadas por

la Representante a la Cámara Orsinia Polanco, de la bancada del partido de oposición Polo Democrático Alternativo, se incumplió no solo la norma de garantizar el debate legislativo democrático, sino la posibilidad de que la oposición pudiera replicar las intervenciones del Gobierno a través del canal de televisión del Estado.

Consideran que el país tenía el derecho de enterarse por ese medio y por la radio del Estado sobre las razones por las cuales tanto la oposición como las numerosas organizaciones agrarias consideraban que el proyecto del Gobierno no priorizaba la producción de alimentos, desarticulaba el ordenamiento social de la propiedad, destruía derechos indígenas y campesinos, asumía “una institucionalidad que no puede garantizar la restitución del derecho a la tierra a los desplazados por la violencia despojados de ella y establece un régimen de clarificaciones de la propiedad que propicia la institucionalización de los despojos fraudulentos y violentos, para que el país pudiera juzgar cuáles argumentos eran los ciertos” (f. 450 ib.).

Argumentan que la nación el país tenía derecho a enterarse por medio de la representante de la oposición en ese debate, que el 9 de octubre de 2006 la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, junto con las organizaciones indígenas regionales del Cauca (CRIC) y Antioquia (OIA), la Asociación de Cabildos del Norte del Cauca (ACIN), el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Asociación para la Salvación Agropecuaria (ASA), diez organizaciones campesinas nacionales, la Coordinación Nacional de Desplazados (CND) y otras organizaciones suscribieron una “Declaración sobre el proyecto Gubernamental del Estatuto de Desarrollo Rural”, apartes del cual transcriben.

De la misma manera, consideran que también tenía derecho el país a conocer por los medios televisivos que el 28 de marzo de 2007 se suscribió una declaración final en el Encuentro Nacional de Organizaciones Agrarias en la que se sostuvo:

“El gobierno, en consonancia con su empeño de acabar con la producción de alimentos, ha presentado al Congreso el proyecto de Estatuto Rural, símbolo de la más regresiva ley agraria en la historia contemporánea de Colombia. Con él pretende intervenir el territorio favoreciendo a los sectores sociales que han accedido a la propiedad de la tierra a través de medios violentos, en tanto posibilita la legalización de escrituras

fabricadas mediante diligencias notariales, legitimando el despojo de la tierra a la gente laboriosa. Lo propuesto genera conflicto entre muchas otras cosas, con títulos originarios otorgados por el Estado, como los de resguardos, los territorios colectivos afrocolombianos y las titulaciones a colonos, al igual que impide resolver la demanda histórica de tierras para campesinos e indígenas. En cambio, propicia la asignación a grandes empresas inversionistas nacionales y extranjeras de millones de hectáreas y terrenos baldíos, orientando además la inversión de los recursos públicos del presupuesto nacional hacia grandes agronegocios como agrocombustibles, explotaciones madereras y ganaderas. Como sujetos de apoyo estatal, consagra fundamentalmente a los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, en detrimento de la población, de los ecosistemas y de la cultura rural colombiana.”

### 1.3. El caso de la proposición sobre adjudicación de baldíos a las empresas.

Manifiestan las organizaciones que intervienen en este proceso de constitucionalidad que una violación flagrante del reglamento del Congreso en la Plenaria de la Cámara, tal como fue expuesto en la demanda, fue la no consideración ni votación en ninguna forma de la proposición sustitutiva del párrafo del artículo 91 del proyecto de ley 210 -Cámara-, la cual no había sido negada en la Comisión Quinta de la Cámara, e incluso había sido aprobada en la misma como inciso de un artículo pero posteriormente fue descartada por los ponentes.

Aducen que la cuestión de fondo de la adjudicación de la propiedad de extensiones indeterminadas de tierras baldías a empresas, era un debate imprescindible. Por ello, agregan, la Representante Orsinia Polanco “proponía que las adjudicaciones a empresas fueran únicamente en calidad de usufructo y mientras esas empresas ejecutaran un determinado proyecto productivo”, aspecto este que no se pudo exponer a la luz del derecho comparado, en virtud del cual muchos países solamente entregan en usufructo a las empresas que contratan con el Estado a fin de limitar radicalmente la entrega de la propiedad de las tierras baldías.

Así, el no debate de la proposición alternativa presentada a juicio de las organizaciones sociales intervinientes, debe verse como un caso especial de violación del reglamento del Congreso que por lo tanto vicia de inconstitucionalidad la Ley 1152 de 2007.

## 2. Intervención de Tarcisio Mora Godoy, Presidente de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT-.

El Presidente de la entidad que interviene expresa que coadyuva en la demanda.

Aduce que si bien las violaciones a los artículos 151, 158, 160 y 161 de la Constitución Política y que fueron fundamento del cuestionamiento a la ley acusada, se hicieron por vicios en el trámite de la ley, ello no desconoce que también tuvieron implicaciones de fondo, con todo, manifiesta que en su intervención se ciñe a los cargos que por vicios de forma fueron planteados en la demanda.

Respecto de la ausencia de acumulación del proyecto de ley N° 99 Senado- con el proyecto de ley N° 030 Senado- los dos del año 2006, manifiesta que la acumulación de los mismos era la única forma de garantizar de manera plena el derecho a la participación en el debate a las organizaciones campesinas, indígenas, de desplazados por la violencia y del proceso de comunidades negras. En efecto, no se puede desconocer que las mismas fueron las gestoras y redactoras del proyecto de ley presentado por el partido Polo Democrático Alternativo, con el propósito de que pudiera ser integrado a la iniciativa legal en curso sobre el Estatuto de Desarrollo Rural.

Luego de referirse al requisito mismo de la acumulación en los términos de la Ley 5ª de 1992 y citando para el efecto jurisprudencia de esta corporación, considera que en este caso se trataba de acumular proyectos que tenían similitud en el tema pero abordados desde puntos de vista distintos. Añade que ley contentiva del reglamento del Congreso es un “parámetro para determinar la constitucionalidad de las normas”.

Ello implica que el procedimiento para la expedición de las leyes debe, en acatamiento del principio democrático, estar sujeto a los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico para poder ser parte del mismo bajo el criterio de validez.

Por lo tanto, considera que si el procedimiento para expedir normas según este derrotero, conforme establece la Constitución, debe ser en todos los casos el contenido en esa ley orgánica, su desconocimiento vicia las leyes creadas en su contexto al punto de hacerlas aptas para su exclusión del sistema jurídico; esto es, ser declaradas contrarias a la Constitución Política de Colombia.

En cuanto a la negativa a discutir la totalidad de las proposiciones presentadas por la representante Orsinia Polanco, retoma los argumentos que frente a ese cargo se plantearon en la demanda, y expresa que no hubo mención alguna sobre algunas de las propuestas presentadas por la Representante en sede de Comisión o de Plenaria. Adicionalmente, añade que perteneciendo ella a la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes, siendo ponente y habiendo formulado proposiciones frente al proyecto en cuestión, tenía derecho a que las mismas fueran incluidas en el debate legislativo, tal como lo dispone el artículo 151 de la Constitución.

Aduce que la discusión de las proposiciones en la plenaria, por lo menos las que no fueron mencionadas en la Comisión Permanente, hubiera posibilitado la exposición de las razones por las cuales no se estaba de acuerdo con el proyecto del Gobierno. Particularmente se refiere a la proposición sustitutiva del parágrafo del artículo 91 del proyecto de ley que culminó con la Ley 1152 de 2007, la cual fue debidamente radicada el 12 de junio de 2007 para ser discutida en Plenaria al día siguiente, con observancia de lo establecido por los artículos 112 a 115 de la Ley 5ª de 1992. Con todo, agrega, no se hizo mención alguna respecto de esa proposición en la sesión del 13 de junio siguiente.

Señala que la cuestión de fondo que se trataba en el mencionado parágrafo, era la adjudicación en propiedad de tierras baldías a personas de derecho privado, por lo tanto, se trataba de un debate “imprescindible”, como quiera que se debía debatir toda la argumentación sobre la necesidad de limitar al máximo la entrega de terrenos baldíos a empresas del sector privado, en detrimento de los intereses de las comunidades indígenas, campesinas y afrocolombianas.

En relación con el cargo sobre la integración irregular de la Comisión Accidental, manifiesta que resulta evidente que la Representante Orsinia Polanco actuó como ponente del proyecto de ley 210 -Cámara-, siendo la única que manifestó su oposición al mismo, tal como se expuso en la demanda. Por ello, considera que no existiendo prueba documental de la renuncia de la Representante mencionada a su calidad de ponente, no se explica porque ella no hizo parte de dicha comisión. Sostiene que esa inclusión no era opcional sino obligatoria, como lo dispone la ley con miras a garantizar la participación de todas las bancadas en la discusión de las nuevas leyes “incluyendo las comisiones accidentales para conciliar el contenido de las normas que regirán al

país”.

Manifiesta la entidad interviniente que la ausencia de consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas respecto al contenido de la Ley 1152 de 2007, comporta una violación al derecho de participación de las organizaciones y comunidades afectadas con esa ley, y cercena el ejercicio legislativo de quien representa los intereses de la población indígena y además es miembro de la oposición, como lo es la Representante Orsinia Polanco.

Finalmente, solicita a la Corte que declare la inexecutable total de la Ley 1152 de 2007.

### 3. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El representante de la entidad pública que interviene considera que se debe declarar la constitucionalidad de la ley demandada, para lo cual expone los siguientes razonamientos:

El artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 es claro en señalar que sólo se podrán acumular dos o más proyectos, siempre y cuando en ninguno de ellos se hubiere presentado ponencia o informe en primer debate, falencia que no fue demostrada en la demanda.

Considera necesario establecer que tan legítima fue o no la acumulación de los diversos proyectos de ley, según se expresa en la demanda, “pues el órgano legislativo, al aplicar el método de deliberación y consenso conforme a Ley 5 de 1992, no desconoció de ninguna manera los derechos de quienes presentaron posteriormente proyectos de ley en ese sentido”. Añade que la acumulación de proyectos es un asunto que debe ser medido desde la perspectiva de que constitucionalmente sea importante y no sólo desde el punto de vista de su legitimidad.

En relación con los demás cargos, aduce que “debe observarse igualmente que, para la intervención con proposiciones, la ley de bancadas (Ley 974 de 2006), es a través de la cual, quien aquí interviene como accionante, tiene y puede intervenir por medio de las bancadas en las que tendrán derecho, en la forma prevista en dicha ley, a participar con voz en las sesiones plenarias de la respectiva Corporación; a intervenir de manera preferente en las sesiones en las que se voten proyectos normativos; a hacer

interpelaciones” (f. 520 cd. inicial).

Así las cosas, considera que esa regla procedimental fue observada plenamente en cada sesión del Congreso y, por tanto, no requería que de las 47 proposiciones a que se refiere la demanda, se hayan discutido o no, ni era obligatorio tampoco que la Representante Orsinia Polanco hiciera parte de la Comisión de Conciliación.

Concluye señalando que la Ley 1152 de 2007 fue expedida de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución Política y en las Leyes 5ª de 1992 y 794 de 2005.

#### 4. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Oskar Schroeder Muller, actuando en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural interviene en defensa de la constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, en los siguientes términos:

En relación con el cargo de la demanda sobre la no acumulación de los proyectos de ley N° 099 -Senado- y 030 -Senado-, sostiene que de una interpretación sistemática de los artículos 151 y 152 de la Ley 4ª de 1992 se revela que la acumulación no es una obligación sino una potestad de los presidentes de las comisiones o de las cámaras, y que la omisión de acumular los proyectos mencionados no se puede calificar como un vicio de forma sino como una “irregularidad irrelevante”, que no afecta la validez del trámite legislativo de la ley cuestionada, en virtud del principio de “instrumentalidad de las formas”. Así las cosas, la decisión del Presidente de la Comisión V del Senado de no acumular los proyectos de ley mencionados no puede entenderse como un desconocimiento de las normas constitucionales u orgánicas que regulan el trámite legislativo.

Después de citar jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el particular, expresa que la acumulación de proyectos que se prevé en los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992, tiene como objetivo otorgar una herramienta metodológica a fin de racionalizar en alguna medida el debate en el Congreso de la República. Así, la eventual irregularidad en que se pudo incurrir en cuanto a la acumulación de los proyectos de ley en cuestión no constituye un vicio de forma, si se tiene en cuenta que “esa omisión

no tuvo la entidad de alterar sustancialmente el proceso de formación de la voluntad del Senado de la República en torno a la suerte del Proyecto 099 Senado o del Congreso de la República en cuanto a la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural, ni vulneró los derechos de las minorías políticas o la oposición”.

Respecto del cargo por omisión de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes de incluir a la Representante Orsinia Polanco en la Comisión Accidental, a pesar de tener la calidad de ponente del proyecto 030, aduce la entidad interviniente que la Representante mencionada olvida que es facultad de los presidentes de las cámaras designar las comisiones accidentales que demanda la corporación y que, en modo alguno, los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992 imponen la obligación que ella sugiere.

Aduce que si bien es cierto el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 ordena que las comisiones accidentales de conciliación se integren por los miembros de las comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por los autores, ponentes y quienes hayan formulado proposiciones en la plenaria, y que esa norma también conmina a las mesas directivas del Congreso a que aseguren la representación de las bancadas en esas comisiones, lo cierto es que el estadio natural de debate y decisión en el proceso legislativo son las comisiones permanentes y las plenarios y, que las comisiones accidentales están limitadas a dirimir controversias entre las cámaras. Por ello, añade, es razonable concluir que el artículo 187 mencionado debe ser interpretado de forma flexible y ponderada con las funciones de las mesas directivas de las cámaras, de suerte que no se obstaculice indebidamente la aprobación de las leyes.

En cuanto hace a los cargos presentados en la demanda por la supuesta violación de los artículos 151, 158 y 160, incisos 2 y 3, de la Carta, y 113, 114, 115 y 123-5 de la Ley 5ª de 1992, según los cuales en la Plenaria de la Cámara de Representantes no se discutieron ni votaron una a una las 47 proposiciones que presentó para esa sesión la Representante Orsinia Polanco, incluida la referente al artículo 91 del proyecto en cuestión, considera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, luego de referirse a las normas de la ley orgánica que fija el reglamento del Congreso, en lo relativo a los debates en general y los debates en comisión y en plenarios, así como lo referente a las proposiciones, su clasificación, presentación y condiciones para su presentación, que no es aceptable la posición del actor según la cual la Plenaria de la Cámara de

Representantes estaba en la obligación de debatir y votar una a una las 47 proposiciones que presentó para el cuarto debate del proyecto de ley 030, pues por una parte, el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992 es claro en el sentido de que en principio una proposición negada en comisión no puede ser planteada en plenaria, y por otra, porque la diferencia que pretende establecer entre proposición y enmienda para justificar su pretensión no encuentra asidero ni en la Constitución ni la ley.

Así, expresa el representante de la entidad interviniente que en las actas respectivas se puede verificar que de las 47 proposiciones a las que alude la representante, la mayoría fueron negadas o aprobadas en la Comisión V de la Cámara (3er. debate), a su vez otras fueron negadas o aprobadas en Plenaria de la misma célula legislativa (4º debate) y de unas pocas no existe constancia oficial de presentación, “por lo menos en la documentación a que ha tenido acceso el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”. Lo anterior pone en evidencia que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992, las propuestas no debían ser debatidas nuevamente en sesión Plenaria de la Cámara.

Aduce la interviniente que en lo referente a las proposiciones de los artículos 11 y 91, 133, 137, 156 y las relacionadas con la adición de un nuevo capítulo (Título IX Capítulo II “Investigación y transferencia de tecnología”), y la sustitución de la expresión “minorías étnicas”, ese Ministerio considera que no existe constancia oficial de su presentación en el Acta N° 56 de la sesión plenaria, como quiera que esos artículos fueron debatidos, votados y aprobados con la certificación secretarial de la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en el sentido de que no existían proposiciones o que existiendo éstas no fueron presentadas por la Representante Orsinia Polanco Jusayú.

Concluye entonces el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en que el trámite de la Ley 1152 de 2007 se ajustó plenamente a la Constitución Política y a la Ley 5ª de 1992.

##### 5. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Un jurista comisionado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia para rendir concepto en el presente proceso de constitucionalidad, lo hizo en los siguientes términos:

Después de referirse a la ausencia o a la parcialidad de los elementos probatorios que le permitan pronunciarse sobre los cargos de la demanda, y luego de hacer breves comentarios sobre la importancia de las formas en los procesos y su relevancia en un Estado de Derecho, expresa que para que una ley nazca a la vida jurídica sin contrariar los postulados en que se funda y para que se ajuste a la Constitución Política, se requiere que llene en su totalidad las formas que el bloque de constitucionalidad ha establecido para su expedición.

Manifiesta que los cargos de la demanda se encuentran basados en hechos sobre cuya ocurrencia “no existe evidencia en el expediente, por lo cual, como se dijo, no serán examinados por la ACADEMIA”. No obstante, se expresa en la intervención que la Academia Colombiana de Jurisprudencia considera que cuando se den los supuestos de hecho que establece el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, los proyectos a que él se refiere han de acumularse, y no hacerlo implica violación de las formas establecidas en el bloque de constitucionalidad, razón por la cual deviene en inexecutable una ley, la cual sólo cobija aquella parte del proyecto de ley inicial en que haya unidad de materia, “tema este último que debe explorarse con sumo cuidado”.

Finalmente, en relación con las proposiciones, enmiendas y apelaciones, expresa la interviniente que en la ley orgánica del Congreso existe una ligera distinción entre dichos términos, que afortunadamente esta corporación ya aclaró en la sentencia C-543 de 1998.

#### 6. Intervención del Director del Consultorio Jurídico de la Universidad Santo Tomás.

Inicia su intervención refiriéndose a la democracia participativa y citando para el efecto jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En relación con los cargos de la demanda, aduce que la Mesa Directiva de la Comisión V Constitucional Permanente del Senado de la República, se sustrajo de la obligación legal de acumular los proyectos de ley 030 -Senado- y 099 -Senado- con desconocimiento del mandato legal contenido en el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, a pesar que la materia de ambos proyectos era coincidente. Agrega que no puede pasarse por alto que la actividad legislativa del Congreso se encuentra sujeta al cumplimiento íntegro de las normas constitucionales y las legales, en especial las leyes orgánicas que

regulan su actividad. Por ello, considera que el ejercicio legislativo que excluya sin razón válida las exigencias de la ley orgánica a la que se encuentra sometido el trámite de una ley, está viciado de inconstitucionalidad.

En cuanto a las propuestas presentadas por la Representante Orsinia Polanco respecto de las cuales aduce que no fueron debatidas y votadas, la Universidad interviniente expresa que según consta en el Acta N° 56 del 13 de junio de 2007, se señaló que se habían presentado 72 proposiciones, de las cuales 47 lo fueron por la Representante mencionada. Añade que después de discutirse su viabilidad en la Comisión, se encontró que fueron negadas 36 quedando 11 en el aire, las cuales no fueron debatidas en la Comisión V; sin embargo, añade que a pesar de que no fueron negadas tampoco se sometieron a discusión, ni se realizó la votación una por una en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Así, aduce que de las pruebas que obran en el expediente se tiene que durante la discusión del proyecto respectivo no se tuvieron en cuenta las proposiciones aludidas, ni para aprobarlas ni para negarlas, mediante la realización de las correspondientes votaciones “en franca violación al articulado de la ley orgánica del Congreso de la República y el ordenamiento constitucional sobre la materia”.

No obstante aduce que ello no se cumplió, pese a que la Representante Orsinia Polanco figura como ponente en todos los informes de ponencia surtidos alrededor de los debates al proyecto de ley 210 de 2007 -Cámara, 030 de 2006 -Senado, incurriéndose por tanto en vulneración del procedimiento previsto en la Constitución y regulado por la Ley 5ª de 1992.

En síntesis, manifiesta que de la prueba documental que obra en el expediente se deduce sin lugar a dudas la violación inexplicable del proceso democrático de configuración de la ley en la expedición del acto demandado, razón por la cual solicita la inexecutable del mismo.

7. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario.

El profesor que presenta el concepto en nombre de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, interviene en el presente proceso en defensa de la

constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, con los argumentos que a continuación se resumen:

Al referirse al cargo de falta de acumulación de los proyectos de ley N° 030 y 099 ambos de 2006, aduce que si bien la acumulación de proyectos contiene un propósito de tipo administrativo tendiente a economizar esfuerzos, a fin de que se haga un análisis conjunto de asuntos que van a regular una misma materia, la falta de la misma no tiene una entidad suficiente para considerar que su ausencia vicie la decisión o decisiones que se tomen. Añade que “si por inadvertencia o error o simplemente porque se estimó que no había tal identidad de materia a pesar de ser cierto, y se agota íntegramente el procedimiento, concluyendo ambos proyectos como leyes de la República, éstas tienen su propia validez y en el evento de que en algún momento sean contradictorias en la regulación de un tema determinado, será la expedida en último lugar la que rija en ese aspecto (derogatoria tácita)”.

Así, la Facultad interviniente no encuentra que la falta de acumulación de los proyectos aludidos en el párrafo anterior, tenga como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley, pues no transgrede directamente el mandato constitucional por tratarse de un requisito más cercano a la adecuada sustanciación y no a la validez del trámite.

En relación con la acusación planteada en la demanda respecto de la ausencia de debate individual de las proposiciones alternativas, manifiesta que se presentaron propuestas al contenido del proyecto por parte de alguno de los miembros del Congreso y no se les dio debate.

Expresa que no encuentra diferencia alguna entre proposición y enmienda, pues de la lectura de las normas legales se deduce que la proposición es el género y la enmienda la especie.

Luego de citar los artículos 112, 113 y 160 de la Ley 5ª de 1992, manifiesta que no encuentra una norma expresa que imponga la obligación al Congreso de debatir las propuestas y, por el contrario, sí observa que el artículo 159 de la Ley 5ª de 1992 dispone que es potestativo de los presidentes de las respectivas comisiones legislativas ordenar los debates por artículo o por materias, y según se puede apreciar, agrega, las proposiciones fueron consideradas y se decidió no aceptarlas. Siendo ello así, aduce

que independientemente de si las propuestas fueron consideradas o no con el debido detalle, lo cierto es que ello no comporta un vicio de tal entidad que conlleve la inconstitucionalidad de la ley, como se pretende por el actor.

En cuanto al cargo por indebida conformación de la Comisión de Conciliación, manifiesta que “si bien no se cumplió en su integridad el mandato legal sobre la participación de los interesados en el proyecto, no parece afectar fundamentalmente su capacidad de actuación y decisión al punto de afectar íntegramente el trámite. En este caso estimo pertinente utilizar el argumento ‘a contrario’ para establecer si la presencia de la H. Representante Orsinia Polanco, tenía la propiedad de afectar sustancialmente la decisión final de la Comisión y mi apreciación es que no lo hace”.

Por último, a su juicio, el hecho de no haberse dado trámite a la proposición sustitutiva del párrafo del artículo 91 del proyecto de ley en cuestión, no tiene la propiedad de generar una inexequibilidad para el total de la ley, como quiera que en rigor sólo resultaría afectado ese artículo.

#### 8. Intervención del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-

Respecto del primer cargo que se plantea en la demanda que atañe a la vulneración del artículo 151 de la Carta Política y de la Ley 5ª de 1992, por cuanto no se procedió a la acumulación de los proyectos de ley Nos. 030 y 099 de 2006, considera la entidad interviniente que no hay lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad por ese aspecto, pues de la interpretación sistemática de los artículos 151 y 152 de la ley orgánica que fija el reglamento del Congreso, se infiere que la acumulación de proyectos de ley no es una obligación, sino una potestad de los presidentes de comisión o de las cámaras, y, en cualquier caso, la omisión de acumular los mencionados proyectos no puede calificarse como un vicio de forma, sino como una decisión que no afecta la validez del trámite legislativo de la ley acusada en virtud del principio de instrumentalidad de las formas.

En relación con el cargo de ausencia de debate y votación de las 47 proposiciones presentadas por la Representante a la Cámara Orsinia Polanco Jusayú en la sesión Plenaria de la Cámara el 13 de junio de 2007, incluido lo referente al artículo 91 del proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1152 de 2007, expresa que no es aceptable la posición del actor según la cual la Plenaria de la Cámara de Representantes estaba

en la obligación de debatir y votar las proposiciones presentadas sin importar la suerte que ellas hubieren corrido en el debate precedente en la Comisión V de esa célula legislativa, como quiera que, por una parte, el artículo 177 de la Ley 5ª de 1992 es claro al disponer que una proposición negada en comisión no puede ser planteada nuevamente en plenaria, y por otra, porque la diferencia que pretende establecer entre proposición y enmienda no tiene razón jurídico-constitucional.

En cuanto al cargo por indebida integración de la comisión accidental, según el cual se transgreden los artículos 151 y 161 de la Constitución Política, 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, pues según el actor, a pesar de tener la calidad de ponente en la Cámara de Representantes del proyecto 030, la Mesa Directiva de esa célula legislativa no la tuvo en cuenta para la integración de la comisión que dirimió las diferencias con el Senado, para la entidad interviniente el actor parte de un supuesto equivocado, pues es facultativo de los presidentes de las cámaras designar las comisiones accidentales que demande la corporación, y en modo alguno los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992 imponen la obligación que se sugiere.

Concluye señalando el INCODER que en el trámite de la Ley 1152 de 2007 no se vulneró la Constitución Política ni la Ley 5ª de 1992, por cuanto los presidentes y mesas directivas de las comisiones y plenarias de ambas cámaras se ajustaron a lo dispuesto en las normas constitucionales, y el procedimiento legislativo de la norma impugnada estuvo enmarcado dentro de los principios constitucionales que garantizan el debate, la publicidad y el respeto por las minorías políticas.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

5.1. El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 4691 de enero 27 de 2009, solicita a la Corte:

5.1.1. Que se declare inhibida para decidir de fondo sobre el cargo relacionado con la falta de discusión en segundo debate en la Cámara de Representantes, de alguna de las proposiciones que presentó la representante a la Cámara Orsinia Polanco Jusayú.

5.1.2. Declarar exequible la Ley 1152 de 2007 por los cargos relacionados con la posible vulneración de la Constitución y de los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992, y por no

haber vinculado a la Representante Orsinia Polanco a la Comisión de Conciliación.

5.1.3. Devolver a la Cámara de Representantes la Ley 1152 de 2007, para que sea subsanado el vicio de forma que se detectó en relación con el párrafo del artículo 91 de la mencionada ley.

5.2. Los argumentos expuestos por la Procuraduría General de la Nación frente al trámite que se surtió, tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes al proyecto que culminó con la expedición de la Ley 1152 de 2007, son:

5.2.1. Frente al cargo de no acumulación de los Proyectos de Ley 099 y 030 de 2006, manifiesta el Ministerio Público que el artículo 157 de la Constitución Política establece los requisitos que se deben cumplir para que un proyecto de ley sea ley de la República; luego de mencionarlos, señala que de la norma constitucional citada se desprende que la acumulación de proyectos no es una condición sin la cual el trámite y aprobación de un proyecto de ley se torne inconstitucional.

Por su parte, de los artículos 151 y 152 de la Ley 5ª de 1992, los cuales transcribe, así como de la jurisprudencia de la Corte Constitucional al respecto, se deduce con claridad que la acumulación de proyectos de ley es una facultad potestativa de los ponentes “iniciales”, de los presidentes de las comisiones y de las Cámaras, y no de carácter obligatorio para ellos, que impongan la Constitución o la ley, por lo cual opina que el cargo no prospera.

5.2.2. En relación con el segundo cargo planteado en la demanda, respecto de la ausencia de discusión y votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes de cada una de las 47 proposiciones que presentó la Representante Orsinia Polanco, con lo cual se habrían vulnerando la Constitución Política y los artículos 112 a 115 de la Ley 5ª de 1992, expone el Procurador General, luego de transcribir y revisar la parte pertinente del Acta N° 056 de la sesión ordinaria del 13 de junio de 2007, que de la lectura de la misma se infiere que en el segundo debate en la Cámara de Representantes se discutieron 42 proposiciones presentadas por la Representante mencionada, de lo cual habría que concluir que cinco de las proposiciones propuestas no fueron discutidas, lo que violaría el ordenamiento superior y el reglamento del Congreso. No obstante, indica que hay que tener en cuenta que en la demanda no se señalaron con precisión cuáles fueron las

proposiciones propuestas, pues el actor se limitó a indicar únicamente el número de ellas (47), hecho que no permite determinar cuáles fueron las cinco proposiciones que se dejaron de discutir.

Siendo ello así, el cargo por ese aspecto no cumple con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, señalados en la ley (art. 2° Decreto-ley 2067 de 1991) y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, razón por la cual cree que se configura una ineptitud sustantiva de la demanda y, en consecuencia, solicita la inhibición de la Corte para pronunciarse sobre ese cargo.

Respecto del cargo sobre la falta de discusión de la proposición sustitutiva del párrafo del artículo 91 del proyecto de ley, manifiesta el Ministerio Público que tal como se desprende de la documentación que obra en el expediente, el 12 de junio de 2007 la Representante Orsinia Polanco Jusayú presentó una proposición sustitutiva del párrafo mencionado, para que fuera discutida en la plenaria de esa corporación.

5.2.3. En lo relacionado con el cargo de la indebida conformación de la comisión accidental de conciliación al no vincularse a una de las ponentes del proyecto no obstante haber solicitado su inclusión, recuerda el Ministerio Público que el artículo 161 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2003, artículo 9°, consagra la posibilidad de integrar comisiones de conciliadores entre las cámaras cuando surjan discrepancias respecto del proyecto, las que deben estar “conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible definirán por mayoría”, de lo que se infiere que no existe obligación de que dichas comisiones estén integradas por los ponentes del proyecto, sino solamente por un número igual de senadores y representantes.

Adicionalmente, agrega el Ministerio Público, que del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el cual transcribe, se infiere que si bien los ponentes tienen una primacía para hacer parte de las comisiones accidentales de conciliación, ello no significa que tengan que estar en ellas, razón por la cual no se configura el vicio de procedimiento que se alega por el actor, “más aún si se tiene en cuenta que la Carta Política sólo exige que esas comisiones estén conformadas por un número igual de senadores y representantes”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución, esta corporación es competente para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por vicios de contenido material o de fondo, como por aquellos de carácter formal o procedimental suscitados en su formación, siendo la presente acción constitucional fruto de la acusación contra la Ley 1152 de 2007, mediante censuras correspondientes a vicios de forma surgidos en la tramitación del proyecto de ley respectivo.

### 2. Cosa juzgada constitucional.

Sobre el principio de cosa juzgada constitucional, en sentencia C-245 de abril 1° del año en curso, con ponencia del Magistrado Juan Carlos Henao Pérez, al estudiar la constitucionalidad de algunos artículos de la misma Ley acusada, la Corte recordó:

“El artículo 241 de la Constitución Política, confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos de este mismo precepto superior. Por consiguiente y en armonía con lo establecido en el artículo 243 Superior, de conformidad con el cual ‘[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional’, las decisiones que en ejercicio de dicha función constitucional adopta el Tribunal Constitucional tienen carácter definitivo e inmutable, lo cual corresponde a la institución de la Cosa Juzgada Constitucional y desarrolla el principio de seguridad jurídica.

De otra parte, el Art. 22 del Decreto 2067 de 1991, señala que la Corte Constitucional debe confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del título II, y que la misma podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así esta no hubiere sido invocada en el curso del proceso. Esta regla es reiterada en el Art. 46 de la ley 270 de 1996, en virtud del cual ‘en desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución’. 3

Por tanto, es claro para la Sala, y así lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores, o inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible<sup>4</sup> de tales providencias judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza<sup>5</sup> respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica.<sup>6</sup>

A este respecto, debe la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexecutableidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexecutableidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.

Ahora bien, en el caso de las declaraciones de inexecutableidad parcial o declaratorias de executableidad, observa la Sala que prima facie existe cosa juzgada constitucional absoluta, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutiva o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

Para el análisis del presente caso, es importante para la Sala resaltar (i) en primer lugar, que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta; (ii) en segundo lugar, que las declaraciones de INEXEQUIBILIDAD que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y

encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) en tercer lugar, que la anterior regla cobra mayor relevancia cuando la declaratoria de inexecutable se refiere a la totalidad de los enunciados normativos demandados o de los enunciados normativos contenidos en una ley, caso en el cual las normas acusadas, al ser declaradas inexecutable y salir con ello del ordenamiento jurídico, no pueden ni seguir produciendo efectos jurídicos ni volver a ser demandadas, y ello aún cuando se trate de cargos diferentes, por cuanto desde un punto de vista lógico-jurídico las normas en cuestión han dejado de existir en el mundo del derecho.”

La acción pública de constitucionalidad de la referencia, fue admitida en septiembre 5 de 2008, fecha en la que se encontraba en curso la demanda radicada bajo el número D-7308, donde se acusó como inconstitucional la Ley 1152 de 2007 en su integridad, por vulneración de los artículos 2°, 7°, 40 y 330 de la Constitución Política, y del artículo 6° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-.

Efectuado el estudio de constitucionalidad planteado en el expediente anterior, la Sala Plena de esta corporación, en sentencia C-175 proferida el 18 de marzo del año en curso, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, resolvió declarar inexecutable la Ley 1122 de 2007 “por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

Para llegar a tal determinación, tomada con cuatro salvamentos de voto pero no por ello menos imperativa y definitiva, la Corte realizó un profundo estudio a la luz de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades tradicionales, y la pertinencia o no del cumplimiento de ese derecho en el proceso de formación de la ley que dio lugar a la expedición de la Ley 1152 de 2007, en el cual además de confrontar dicho proceso con las disposiciones constitucionales que regulan el derecho a la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes, se analizó el cumplimiento de las disposiciones que al respecto contempla el Convenio 169 de la OIT, el cual hace parte del bloque de constitucionalidad. En conclusión, expuso la Corte:

“38. La Ley 1152 de 2007 configura una regulación integral y sistemática sobre el desarrollo rural y el uso y aprovechamiento de la propiedad agraria, régimen jurídico que debió someterse al trámite de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, en razón de la especial connotación que el territorio tiene para estos pueblos, al igual que por la existencia de disposiciones particulares y concretas en el EDR que los afectan directamente.

39. Sin embargo, de conformidad con los argumentos de índole fáctica recopilados en esta sentencia, la Corte pudo comprobar que las actividades desarrolladas por el Gobierno Nacional no cumplieron con las condiciones constitucionales de la consulta. En especial, los procesos de acercamiento fueron realizados de forma inoportuna, cuando el trámite legislativo ya se encontraba en curso, circunstancia incompatible con la vigencia del principio de buena fe en los procesos de consulta previa. Adicionalmente, no se comprobó que fuera adelantado un procedimiento preconsultivo con las comunidades tradicionales, tendiente a definir las reglas de deliberación del proceso de consulta previa. De este modo, resulta desacertado sostener que dichos acercamientos extemporáneos suplen el requisito de consulta previa, puesto que fueron ejecutados luego de haberse iniciado el trámite legislativo y en escenarios propios de éste. En ese sentido, responden a formas de participación democrática de carácter general, los cuales difieren de las modalidades concretas de incidencia de las comunidades indígenas y afrodescendientes a las que se refiere el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT, las cuales corresponde a un procedimiento sustantivo de índole constitucional, dirigido a satisfacer el derecho fundamental a la consulta previa, del cual son titulares las comunidades indígenas y afrodescendientes.

40. Debido a la pretermisión del requisito de consulta previa, la norma acusada deviene inexecutable en su integridad. Ello debido a que, en razón de constituir, por expreso mandato del Legislador, un régimen general y sistemático en materia de uso y aprovechamiento de los territorios rurales, (i) no resulta viable diferenciar entre las normas que afectan directamente a las comunidades y aquellas que no tienen ese efecto, amén de la posibilidad que en casos concretos cualquier disposición del EDR contraiga esa afectación; y (ii) la exclusión, en virtud de su inexecutable, de las normas que hagan referencia nominal a los pueblos indígenas y tribales, generaría un régimen discriminatorio en contra de los mismos, puesto que contribuiría a un déficit de protección jurídica,

contrario a los derechos que la Constitución reconoce a dichas minorías étnicas.

Por último, la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 - Estatutaria de Administración de Justicia -, es decir, hacia futuro.”

En consecuencia, por haber sido declarada inexecutable la Ley 1152 de 2007 en su integridad, en los términos del inciso 1° del artículo 243 de la Constitución se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-175 de marzo 18 de 2009.

## VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-175 de marzo 18 de 2009, mediante la cual fue declarada inexecutable la Ley 1152 de 2007.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MARÍA

VICTORIA

CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Impedimento Aceptado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

JORGE

IVÁN

PALACIO PALACIO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1“por medio de la cual se expide el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”.

2“por el cual se reglamentan los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política”.

3 “Sentencia C- 037 de 1996”.

4 “Sentencia C-397 de 1995. En el mismo sentido, en la sentencia C-489 de 2000, se dijo que ‘el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico’.”

5 “Sentencia C-153 de 2002.”

6 “Ver Sentencia C-337-07.”