

Sentencia C-473/04

DEBATE PARLAMENTARIO-Condición de existencia y desarrollo

DEBATE PARLAMENTARIO-Importancia

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes señalan la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático.

DEBATE PARLAMENTARIO-Elementos fundamentales señalados en la Constitución

DEBATE PARLAMENTARIO-Condición de legalidad

DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance del término "debate"

DEBATE PARLAMENTARIO-Iniciación y terminación

DEBATE PARLAMENTARIO-Determinación de suficiente ilustración/DEBATE PARLAMENTARIO-Garantía de participación a las minorías a través de la figura de la suficiente ilustración

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 preestablecido 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 minorías.

DEBATE PARLAMENTARIO EN PROYECTO DE LEY-No violación de reglas cuando no han intervenido todos los Congresistas inscritos/DEBATE PARLAMENTARIO-No establecimiento de condiciones sobre calidad o profundidad/DEBATE PARLAMENTARIO-Reglas no están orientadas a su calidad o suficiencia/JUEZ CONSTITUCIONAL EN DEBATE PARLAMENTARIO-No juzgamiento de calidad y suficiencia

La Corte ha estimado que no se violan las reglas sobre debate parlamentario de un proyecto de ley cuando no han intervenido todos los congresistas inscritos para hacerlo, después de que el debate se ha prolongado por más de tres horas o cuando para facilitar el proceso de debate éste se haya organizado por bancadas, pues 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.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO-Interpretación de las normas regulatorias

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Aplicación en la interpretación de reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE DEBATE PARLAMENTARIO-Análisis de la trascendencia de un vicio de forma

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN DEBATE PARLAMENTARIO-Determinación si vicio de procedimiento genera inconstitucionalidad o se trata de una irregularidad irrelevante

Para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas.

FORMACION DE LA LEY-No toda vulneración de una regla acarrea ineluctablemente la invalidez o inconstitucionalidad

De manera general, ha señalado la Corte que “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...).”

TRAMITE LEGISLATIVO-Irregularidad que puede convalidarse

Puede suceder que se trate de una irregularidad que pueda ser convalidada en el proceso mismo de formación de la ley, “en la medida en que se haya cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento.”

TRAMITE LEGISLATIVO-Vicio no convalidado que puede subsanarse devolviéndolo a la autoridad que lo profirió

Puede suceder que la Corte, de conformidad con lo que establece el artículo 241 de la Constitución, al hacer la revisión del trámite legislativo constate que un vicio no convalidado puede ser subsanado devolviéndolo a la autoridad que lo profirió para que ésta proceda a subsanarlo.

TRAMITE LEGISLATIVO-Irregularidad no constitutiva de inconstitucionalidad cuando se cumple materialmente con el procedimiento constitucional aún cuando nominalmente haya sido tramitado de manera distinta

Ha reconocido la Corte que se está ante una irregularidad que no acarrea la inconstitucionalidad de la ley cuando se ha cumplido materialmente con el procedimiento señalado en la Constitución, aun cuando nominalmente haya sido tramitado de manera distinta.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Subsanación de vicios de trámite

De manera general, tal como lo ha señalado ésta Corporación, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo, o cuando para su corrección no es necesario rehacer el trámite legislativo en su totalidad, o cuando la oportunidad para su corrección aún no ha vencido.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Factores a examinar al estudiar gravedad de la irregularidad

De conformidad con lo que establecen el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, y el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992, la Corte ha señalado que al estudiar la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo debe examinar “(i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad”.

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIONES-Expedición y reforma/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO E INVERSIONES-Condiciones para modificaciones/LEY DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Modificaciones

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DEBATE PARLAMENTARIO-No comprende la calidad, ni la suficiencia, ni los argumentos esgrimidos

El control constitucional sobre las características del debate de ninguna manera comprende la calidad ni la suficiencia del mismo ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso. 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. El alcance del control constitucional se circunscribe a que se hayan cumplido las etapas que permiten debatir en las comisiones y en las plenarias un proyecto de ley y a que se reúnan los requisitos que propenden por asegurar un espacio de deliberación democrática.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-No cualquier fallo procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance respecto de la trascendencia de un vicio de forma/PROYECTO DE LEY-Características de los vicios de carácter sustancial

No cualquier falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad. En virtud del principio de instrumentalidad de las formas, algunas fallas pueden ser intrascendentes, otras pueden ser suplidas por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otras pueden ser saneadas a lo largo del proceso legislativo y otras constituyen vicios subsanables. Los vicios que conducen a la inexequibilidad del proyecto de ley han sido definidos por la jurisprudencia como "vicios de carácter sustancial." Tales vicios tienen las siguientes características: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta. Como consecuencia del principio de instrumentalidad de las formas, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo.

DEBATE PARLAMENTARIO-Principal derecho de las mayorías/DEBATE PARLAMENTARIO-Principal garantía para las minorías/FORMACION DE LA LEY-Armonización de derechos de las mayorías con las garantías para las minorías/DEBATE PARLAMENTARIO-Decisión por mayorías sin atropellar a las minorías

DEBATE PARLAMENTARIO-Oportunidad de ser escuchadas efectivamente las minorías

La proposición de suficiente ilustración tiene como función esencial facilitar que las mayorías decidan cuando consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, si ya han transcurrido los lapsos que aseguran un espacio de deliberación pública pluralista y se han cumplido los requisitos que garantizan los derechos de las minorías. La verificación de la votación es una garantía para las minorías con la cual se busca impedir que se burlen las reglas sobre quórum y mayorías decisorias. No obstante, si del contexto resulta claro que se cumplieron estos requisitos en la aprobación del proyecto y de las actas y demás pruebas se deduce que las minorías pudieron fijar su posición, la falta de verificación de la votación de la proposición de suficiente ilustración no constituye un vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Oportunidad suficiente para que minorías intervinieran y expusieran sus observaciones y críticas/PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Propuestas de Congresistas fueron objeto de consideración

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objeto de estudio previo a la iniciación del debate formal en sesiones informales

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Decisión de la mayoría sobre suficiente ilustración se respetó

DEBATE PARLAMENTARIO-Cumplimiento de requisitos aún cuando debate formal no fue extenso

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reuniones informales de estudio

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Propuestas de modificación por el Congreso

TRAMITE LEGISLATIVO-Aprobación de moción de suficiente ilustración sobre la totalidad del proyecto

TRAMITE LEGISLATIVO-Aspectos sobre los cuales opera la suficiente ilustración

TRAMITE LEGISLATIVO-Irregularidad convalidable consistente en la no verificación de la votación sobre la proposición de suficiente ilustración

Aún en el evento en que se hubiera demostrado el vicio alegado por el actor en torno a la no verificación de la votación, tal irregularidad no acarrea como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley. Un estudio integral del debate parlamentario en este caso y de la votación posterior del proyecto, muestra que de haber existido el vicio alegado, éste fue subsanado con la voluntad expresada por las mayorías al votar el proyecto en las comisiones económicas del Congreso. Tal convalidación resulta conforme a la Constitución, pues no se desconoció ningún principio fundamental, ni se pretermitieron los derechos de las minorías dado que éstas tuvieron oportunidad de intervenir en la deliberación y de consignar su voto negativo. Por lo tanto, encuentra la Corte que la supuesta falta de verificación de la votación en este caso tendría las características de una irregularidad que no tiene como consecuencia invalidar todo el trámite legislativo

Referencia: expediente D-4890

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 812 de 2003.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil cuatro (2004).

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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Wilson Alfonso Borja Díaz presentó demanda contra la Ley 812 de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006.

2. Mediante Auto del 9 de octubre de 2003, la Corte admitió la demanda contra la Ley 812 de

2003.

3. Presentado a consideración de la Sala el proyecto de sentencia por el magistrado Jaime Araujo Rentería, quien había sido sorteado como ponente, luego de la discusión correspondiente, en virtud de las decisiones que fueron adoptadas en la sesión de mayo 18 de 2004, se designó como nuevo ponente de la sentencia en este proceso al magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

## I. LA NORMA ACUSADA

Dada la extensión de la Ley 812 de 2003, la Sala se remite al Diario Oficial No. 45231 de 27 de junio de 2003 para efectos de su examen.

## I. LA DEMANDA

- Tal como se evidencia en las actas de las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras de los días 19 y 20 de marzo de 2003, el Plan Nacional de Desarrollo no fue objeto de discusión ni debate, según lo ordenado por el artículo 20 de la Ley 152 de 1994, en desarrollo del procedimiento de aprobación del Plan Nacional de Desarrollo contenido en el artículo 342 de la Constitución Política, por lo siguiente:

- El análisis de las actas determina que en el seno de las comisiones económicas de ambas cámaras, no se dio una discusión sino que se presentaron únicamente inquietudes de los parlamentarios frente a lo planteado por el Gobierno.

- Tal como se reseña en el Acta No. 6 el señor Ministro de Hacienda afirmó: "En ese orden de ideas y a raíz de toda esta serie de normas constitucionales y legales, el Gobierno Nacional considera que la inclusión de modificaciones en la ponencia equivale a un conjunto de propuestas del Congreso de la República, para ser evaluadas por el Gobierno".

- Así las cosas, el Gobierno presentó su iniciativa sin permitir la intervención activa de los legisladores haciendo una interpretación restrictiva de la ley, y por tanto violando el procedimiento para la expedición del Plan Nacional de Desarrollo.

- Frente a esta actitud del Gobierno los parlamentarios hicieron observaciones señaladas por los Representantes a la Cámara Darío Córdoba Rincón, Aníbal José Ariza Orozco y Arcángel Clavijo Valencia, entre otros, en el sentido de que según lo planteado por el Gobierno el papel del Congreso es el de votar el proyecto que el Gobierno previamente evalúe y apruebe; proceso en el cual la discusión del Congreso no se tiene en cuenta. En el Acta N° 7 el Representante William Ortega Rojas reitera lo aquí planteado.

- Esta actitud del Gobierno no justifica el allanamiento de los parlamentarios en el sentido de decidir que su iniciativa se restringe a lo planteado por el Ejecutivo, ya que tal actitud viola el procedimiento previsto en la ley para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

- En el Acta N° 7, en donde se aprueba por parte de las comisiones económicas de ambas cámaras el Plan Nacional de Desarrollo, se acepta y vota una proposición de suficiente ilustración que de acuerdo con el artículo 108 de la Ley 5ª de 1992 no es procedente.
- El artículo 164 de la Ley 5ª de 1992 determina que discutido un artículo en dos sesiones, la Comisión, a petición de alguno de sus miembros, podrá decretar la suficiente ilustración, caso en el cual se votará el artículo sin más debate, de lo cual se colige que la suficiente ilustración se puede predicar de artículos en particular y no de proyectos de ley en general.
- En la intervención previa a la moción de suficiente ilustración el Representante Germán Viana Guerrero manifestó: “Yo sí quisiera que el señor Ministro de Hacienda y el doctor Montenegro, pusieran mucha atención a lo que voy a decir e igualmente me agradaría mucho tener una respuesta a lo que pienso presentar, a lo que pienso decir”. Pero la moción de suficiente ilustración propuesta, impidió que se resolvieran las inquietudes de los parlamentarios y al no haber claridad sobre las propuestas del Gobierno, no era entonces posible que se diera la discusión y el debate.
- Por otra parte, tal como consta en el Acta No. 7, el Representante Wilson Borja, solicitó la verificación de la votación amparado en lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992. Sin embargo, la verificación de la votación no se realizó.
- Según el demandante de las Actas es posible observar que la discusión sobre el articulado integral del Plan Nacional de Desarrollo no se dio en debida forma por parte de las comisiones conjuntas. Así aparece en las constancias dejadas por los Representantes, quienes manifestaron por escrito su voto negativo a la ponencia presentada en primer debate ante las comisiones económicas. Tales constancias fueron presentadas por los Representantes: Omar Armando Baquero Soler, Muriel de Jesús Benito Rebollo Balseiro, Wilson Alfonso Borja Díaz, Santiago Castro Gómez, Arcángel Clavijo Valencia, Guido Sergio Díaz Granados, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Francisco Pareja González y Gustavo Francisco Petro Urrego.
- Finalmente, el demandante señala como ilustrativas de la doctrina de la Corte Constitucional en la materia las sentencias C-557 de 1999, C-1403 de 2000, C-155 de 1998 y C-1709 de 2000.

## I. INTERVENCIONES

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto en representación de este Departamento Administrativo interviene para solicitar un fallo inhibitorio, y en subsidio, que se despachen negativamente las súplicas de la demanda. Sus argumentos se resumen así:

- La demanda invoca como infringidos los artículos 150-3, 151, 157, 160, 339, 341 y 342 de la Carta, y otros relativos al procedimiento legal, pero el actor no desarrolla el concepto de violación. Se limita a plantear unas aseveraciones que en modo alguno demuestran la violación de las normas constitucionales citadas como contrariadas-

- El actor agrega unas sentencias de la Corte sin integración alguna con el concepto de violación, e invoca la Ley 5ª de 1992 como presuntamente violada, pero sin demostrar la forma de dicha transgresión.

- En efecto, entre los argumentos expuestos por el demandante se afirma la violación del artículo 129 sobre la verificación de quórum y para tal efecto se remite al Acta No. 7 de 20 de marzo de 2002. Si se observa el contenido de esta Acta se advierte que el representante Wilson Borja en su intervención, se refirió al Plan Nacional de Desarrollo pero no pidió la verificación del quórum. Si se tiene en cuenta que en esa Acta sólo se aprobó una proposición para el desplazamiento de comisiones conjuntas y en ella no consta que el representante Wilson Borja haya solicitado la verificación de la votación en la forma prevista en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992. Entonces, si la verificación de la votación no se realizó, fue porque no se pidió.

- En caso de que no se dicte fallo inhibitorio, en la perspectiva de fondo se advierte que en el Acta de comisión No. 6 de 19 de marzo de 2003 se aprecia que de acuerdo con el orden del día y en desarrollo del mismo se trató la "Continuación del estudio para primer debate del Proyecto de Ley No. 169 Cámara 2003 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo".

- Igual situación se observa en el Acta de comisión No. 7 de 20 de marzo de 2003 y en el orden del día de la misma se aprecia que se trató de la "Continuación de la presentación por parte del Gobierno Nacional del proyecto de ley No. 169 de 2003 Cámara, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo: Hacia un Estado Comunitario".

- En tales actas se pueden ver las intervenciones de los señores parlamentarios. La afirmación del actor de que tales intervenciones no constituyen verdaderas discusiones, es apenas una apreciación subjetiva del mismo. Las intervenciones de los congresistas obran en voluminosas actas, con los nombres de todos ellos.

## 1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Alberto Carrasquilla Barrera interviene en representación de este ministerio para defender la constitucionalidad de la ley acusada. Estos son sus argumentos:

- La Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-222 de 1997 sobre el significado de debate y votación. Al efecto, en las actas correspondientes a las sesiones de las comisiones económicas conjuntas del 18, 19 y 20 de febrero; del 11 y 12 de marzo, publicadas en las Gacetas del Congreso No. 515, 516, 517, 518 y 519 de 2003, respectivamente, donde se puede constatar que se llevó a cabo una gran discusión entre los diferentes ministros y los legisladores frente a lo propuesto por el Gobierno en el proyecto de ley presentado al Congreso el 6 de febrero de 2003.

- En cada una de estas sesiones intervinieron más de 21 congresistas, llegando a ser 35 en una de ellas, al igual que varios ministros y el Director de Planeación Nacional, con quienes los congresistas intercambiaron puntos de vista sobre las metas y estrategias propuestas por

el Gobierno Nacional. Todas estas sesiones versaron sobre el proyecto tal como fue presentado por el Gobierno Nacional, realizando un debate sobre las políticas y estrategias presentadas, incluso con la participación del Contralor General de la República.

- La elaboración de la ponencia para primer debate al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, buscó la participación de la mayor parte de estamentos de la vida nacional, incluidos por supuesto los particulares, con el objeto de llegar, en la medida de lo posible, a un acuerdo nacional sobre las prioridades y estrategias de acción del Gobierno Nacional durante la actual Administración.

- En cuanto a la discusión del contenido de la ponencia para primer debate del proyecto de ley, ésta fue radicada en el Congreso y publicada en la Gaceta del Congreso No. 126 de 18 de marzo de 2003, mientras que su discusión y aprobación se llevó a cabo los días 19 y 20 del mismo mes, según consta en las Gacetas del Congreso No. 520 y 521 de 2003.

- Conviene examinar también el Acta de la sesión de 19 de marzo publicada en la Gaceta No. 520, en la cual quien obró como presidente de las comisiones conjuntas del Congreso, ordenó el debate correspondiente. En esta discusión participaron más de 30 congresistas y fue llevada a cabo durante dos días consecutivos, según consta en las Gacetas.

- Fruto de la discusión, al finalizar la sesión de 20 de marzo de 2003 el presidente sometió a consideración de las comisiones económicas la propuesta presentada por los congresistas del Polo Democrático, la cual fue negada, y a continuación sometió a consideración la proposición con la que terminaba el informe de ponencia del proyecto de ley, tal como lo indica el reglamento del Congreso. Una vez aprobado el informe, el presidente siguió con la votación del proyecto de ley, procediendo en primer lugar a votar una proposición para votar en bloque el articulado, más los acuerdos a que se había llegado con el Gobierno en materia de articulado, los artículos nuevos radicados en las secretarías de las comisiones y la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional. Tal proposición fue aprobada como consta en el Acta de 20 de marzo.

- No es cierto lo que dice el actor en cuanto a que los legisladores hayan restringido su iniciativa a lo planteado por el Ejecutivo. Nótese cómo parte de la ponencia para primer debate fue aprobada sin el aval del Ministerio de Hacienda, pues los miembros de las comisiones económicas del Congreso consideraron que algunos puntos no lo necesitaban. Además, no es un requisito procedimental que el Congreso presente obligatoriamente modificaciones. Es apenas una posibilidad, con la restricción prevista en el artículo 22 de la ley 152 de 1994.

- En cuanto al decreto de suficiente ilustración pueden verse los artículos 108 y 164 de la Ley 5ª de 1992, donde, el artículo 164 es aplicable a los debates sobre artículos específicos dentro de un proyecto de ley que haya sido discutido en dos sesiones; mientras que el 108 es aplicable a las demás posibilidades en las que el asunto haya sido sometido a un debate de por lo menos 3 horas a partir de su iniciación.

- Luego del primer debate, transcurrido el tiempo de ley, el senador Moreno de Caro, según obra en Gacetas 520 y 521, solicitó se aceptara la proposición de suficiente ilustración, para proceder a votar. Las comisiones conjuntas aceptaron la proposición según consta en Acta

de la sesión de 20 de marzo de 2003.

- En ninguna parte del Acta de la sesión citada por el actor, de 20 de marzo de 2003, consta la verificación de la votación que el actor supuestamente hizo luego de realizada alguna de las votaciones, la cual él tampoco determina en su demanda. Lo único que existe es la referencia que hace el representante Petro a la verificación de la votación que supuestamente realizó el representante Borja, sin que él mismo la solicitara. Es decir, en el Acta no obra prueba alguna de que el representante Borja o algún otro representante solicitaran la verificación de la votación, de suerte que no era obligatorio, a la luz del reglamento, proceder a tal verificación.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante concepto recibido en enero 15 de 2004 solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley 812 de 2003. Después de hacer un resumen del trámite legislativo, el procurador se expresó así:

- La ponencia para primer debate se publicó en la Gaceta del Congreso No. 126 de 18 de marzo de 2003, entre los días 17 y 22 de febrero de 2000, conforme a las actas Nos. 1, 2, 3 y 4 de 18, 19, 20 y 25 de febrero de 2003. Las comisiones económicas conjuntas escucharon la presentación general del proyecto, en sesiones informales donde los congresistas tuvieron oportunidad de conocer detalladamente el proyecto y hacer observaciones.

- En dicha ponencia y en el Acta No. 4 de 25 de febrero de 2003 se manifestó que los presidentes de las comisiones económicas conformaron 5 mesas de trabajo, integradas por grupos de ponentes y funcionarios del Gobierno Nacional con el objeto de estudiar los aspectos específicos del mencionado proyecto de ley.

- Según consta en Acta No. 5 de 11 de marzo de 2003, de las sesiones conjuntas de comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara, se continuó el estudio del proyecto de ley con la participación del Contralor General de la República y de un significativo número de congresistas.

- De acuerdo con Acta No. 6 de 19 de marzo de 2003, se inició el correspondiente debate, una vez radicada la ponencia el 17 de marzo y publicada el 18 de marzo de 2003. Donde se dio una gran discusión, prolifera y amplia. Igual discusión se dio para la aprobación en primer debate, según Acta No. 7 de 20 de marzo de 2003. Por tanto, no le asiste razón al actor, toda vez que sí existió una discusión acerca de la totalidad del proyecto, que por su diversidad y complejidad generó serias controversias en el Congreso.

- En cuanto a la proposición de suficiente ilustración, de acuerdo con la información del Acta No. 7 de 20 de marzo de 2003, el senador Moreno de Caro solicita que se declare la misma y que se proceda a votar, proposición que es puesta a consideración a las comisiones conjuntas y aprobada por todos sus integrantes.

- El demandante afirma que la proposición de suficiente ilustración sólo es dable en los casos del artículo 164 del reglamento del Congreso, es decir, cuando un artículo se ha discutido en

dos sesiones, que no se aplica a la totalidad del proyecto sino a sus artículos por separado. Este despacho no comparte ese criterio, puesto que el artículo 108 del reglamento es aplicable a situaciones como la presente, debido a que es una norma que alude a todos los debates del proceso legislativo, sin excepciones ni restricciones. Además, debe notarse que este proyecto fue discutido no sólo el día de la votación (20 de marzo de 2003), sino también en los días anteriores, incluyendo los debates informales a que ya se aludió.

- Tampoco sería razonable declarar la suficiente ilustración artículo por artículo, dada la extensión del proyecto, la naturaleza de la ley y el trámite que la Carta le otorgó, disponiendo al efecto un plazo de 3 meses para su aprobación, lo cual no significa que los congresistas se sustraigan de un análisis concienzudo. En el presente caso la discusión se inició desde el momento en que el Gobierno Nacional radicó la iniciativa en el Congreso, fecha a partir de la cual los congresistas no sólo tuvieron la oportunidad de conocer el proyecto sino de hacer las correspondientes observaciones.

- Respecto a la verificación de la votación a que alude el actor, no se entiende si la misma está referida a la proposición de suficiente ilustración o a la votación del proyecto en primer debate. Revisada el Acta No. 7 de 20 de marzo de 2003, no hay intervención alguna del demandante haciendo uso de este derecho; aunque pareciera que de acuerdo con lo consignado en el acta, dicha verificación se solicitó para la proposición de suficiente ilustración, por la intervención del representante Gustavo Petro Urrego, quien manifestó: "(...) Segundo, se puede apreciar una moción de cierre del debate, pero sólo opera en relación a (sic) los debates de control político después de tres horas de iniciado; tercero, cuando un parlamentario como acaba de hacer el doctor Wilson Borja pide verificación de la votación, ésta es obligatoria no admite discusión (...)"

- Sin embargo, esta no es prueba fehaciente para determinar que evidentemente se pretermitió lo consignado en el reglamento en relación con la verificación de la votación que eventualmente configure un vicio en la formación de la ley.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de los incisos acusados, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellos forman parte integrante de una ley.

### 1. Planteamiento del Problema

Del resumen anterior se deduce que la Corte habrá de abordar los problemas jurídicos que se sintetizan en las siguientes preguntas:

1 ¿La manera como se adelantó el primer debate en las comisiones conjuntas desconoce las normas constitucionales y orgánicas que definen lo que es debatir un proyecto de ley y fijan las características que ha de reunir el primer debate en la formación de la ley?

2. ¿Si la proposición de suficiente ilustración es sometida a votación cuando todavía hay congresistas en la lista de oradores sobre el proyecto correspondiente y, luego, no se verifica la votación, se incurre en un vicio de procedimiento que genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley correspondiente a pesar de que éste haya sido aprobado por las mayorías requeridas y con el quórum decisorio exigido?

Para responder a estas preguntas, la Corte i) recordará su jurisprudencia sobre el concepto de debate para precisar cuándo se inicia, qué requisitos deben reunirse a lo largo de la discusión, y cuándo termina; ii) determinará cuáles son los vicios de procedimiento que por comprometer valores constitucionales generan la inconstitucionalidad de la ley correspondiente, por oposición a las irregularidades que en virtud del principio de la instrumentalidad de las formas no tienen como consecuencia necesaria la inexequibilidad de la ley o de parte de ella; iii) señalará si en la formación de la Ley del Plan existen requisitos especiales que incidan en las dos materias anteriormente mencionadas y iv) analizará los problemas jurídicos mencionados a la luz de las normas superiores atendiendo su alcance y sus implicaciones según la doctrina de la Corte Constitucional anteriormente resumida. Al abordar estos temas la Corte se detendrá en dos cuestiones específicas que son especialmente relevantes en este proceso. La primera, es el alcance del control constitucional respecto de los debates tanto en las comisiones como en las plenarias. La segunda, es la función que cumple la proposición de suficiente ilustración para lograr un equilibrio entre los derechos de las mayorías y las garantías para las minorías.

1. La línea jurisprudencial de la Corte sobre las condiciones de existencia y desarrollo del debate parlamentario. El principio de instrumentalidad de las formas y el carácter subsanable de algunos vicios de procedimiento

3.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que las distintas normas constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes señalan la importancia del debate parlamentario en la realización del principio democrático. En la sentencia C-760 de 2001, esta Corte sostuvo lo siguiente:

En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el cual puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión. Por ello se han previsto cuatro debates, dos a nivel de las comisiones del Congreso, y dos a nivel de la plenaria de cada Cámara (Art. 157, CP), lo cual permite, de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo

de las opiniones representadas en el Congreso, tenga la oportunidad real de incidir en la adopción final de ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.<sup>2</sup>

3.2. Los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Carta señalan los elementos fundamentales que deben reunir los debates. En primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP).<sup>3</sup> En segundo lugar, 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).<sup>4</sup> En tercer lugar, 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).<sup>5</sup> En cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). En quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP).<sup>6</sup> Y en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

Es por ello que la Corte ha declarado inconstitucionales disposiciones legales cuando su aprobación se ha dado sin que se cumplan estas condiciones. Así, por ejemplo, ha declarado inexecutable leyes porque fueron aprobadas desconociendo las reglas sobre quórum decisorio.<sup>7</sup> También han sido declaradas inconstitucionales leyes que han sido debatidas y votadas por la respectiva célula legislativa sin que ésta conociera previamente la ponencia,<sup>8</sup> pues éste es el presupuesto mínimo para deliberar y decidir.<sup>9</sup>

Igualmente, esta Corporación ha declarado contrarias a la Carta, disposiciones en cuya aprobación los congresistas eludieron la responsabilidad del debate. Así sucedió en la sentencia la C-801 de 2003,<sup>10</sup> en donde la Corte declaró la inexecutable del artículo 47 de la Ley 789 de 2003, relativo a las cesantías del sector público, tema que había sido propuesto en el curso del primer debate ante las comisiones constitucionales permanentes reunidas en sesión conjunta, pero frente al cual las comisiones trasladaron la responsabilidad de debatirla y votarla a las plenarias, y una de éstas a la comisión de conciliación, con lo cual, en la práctica, la norma sólo fue objeto de un debate.

En relación con las condiciones legales que deben cumplir los debates parlamentarios, la Ley 5ª de 1992, Ley Orgánica del Congreso, precisa algunos de los parámetros que orientan la materia: (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); (f) la suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992); entre otros.

En cuanto al significado del término “debate”, la Corte ha acudido al sentido que esa palabra tiene en el idioma castellano para ilustrar su alcance, pero también ha señalado que “la interpretación correcta de los términos “discusión y debate” es la que se ajusta a las definiciones legales establecidas por el Reglamento del Congreso y no la del sentido natural y obvio de dichas expresiones según su uso general.”<sup>11</sup>

Así por ejemplo, ha reconocido que es inherente al debate parlamentario “la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio,<sup>12</sup> pero también ha aceptado que existe “debate” aun cuando no haya controversia.<sup>13</sup>

En ese mismo sentido, al revisar el trámite seguido en la adopción de un acto legislativo, la Corte señaló en la sentencia C-222 de 1997 que “tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.” <sup>14</sup>

De conformidad con lo que establece el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, por debate debe entenderse “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”. Según esta misma disposición éste se inicia, “al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”<sup>15</sup> En el caso del debate que realizan las comisiones constitucionales permanentes, según el artículo 15716 de la Ley 5ª de 1992, éste tiene lugar, por regla general, después de la publicación del informe de ponencia y, excepcionalmente -tal como lo autoriza el artículo 15617 de la misma Ley- antes de su publicación, pero después de la entrega de una reproducción del informe de ponencia a los miembros de la comisión respectiva, cuando así lo haya autorizado el Presidente de la Comisión. En cuanto a la iniciación del debate de los proyectos de ley en comisiones, éste se inicia luego de la intervención del ponente del proyecto (artículo 157, Ley 5ª de 1992). Si la proposición con la que termina el informe es que se dé primer debate al proyecto, el debate se inicia sin necesidad de votarlo. Si la proposición es para archivar o negar el proyecto, se debate primero esta propuesta y cerrado el debate, se procede a su votación (artículo 157, Ley 5ª de 1992). El debate del proyecto puede terminar, luego de transcurridas 3 horas desde su iniciación, si cualquiera de los miembros de la respectiva corporación solicita que se declare la suficiente ilustración (artículo 108,<sup>18</sup> Ley 5ª de 1992). El debate de artículos del proyecto también puede concluir si se solicita la declaratoria de suficiente ilustración respecto de artículos que hayan sido discutidos en dos sesiones (artículo 164,<sup>19</sup> Ley 5ª de 1992).

La iniciación del debate parlamentario de proyectos de ley o de acto legislativo en las Plenarias, ocurre luego de que el ponente presente su informe (artículo 176, inciso 1, Ley 5ª de 1992). A diferencia de lo que ocurre en las comisiones constitucionales permanentes -en donde no se exige la aprobación del informe cuando éste termina con la proposición “Dése primer debate”- el artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, supone siempre la aprobación del

informe como condición previa a la iniciación del debate (artículo 176, Ley 5ª de 1992). Si la plenaria aprueba el informe, se procede al debate global del proyecto, salvo que se solicite la discusión separada de algunos de los artículos del proyecto (artículo 176, inciso 2 Ley 5ª de 1992). Finalizado el debate y aprobado el texto del proyecto de ley, el ponente debe elaborar un informe que será remitido a la otra cámara (artículo 182, Ley 5ª de 1992).<sup>20</sup>

3.3. Tal como lo ha señalado la Corte de manera reiterada, a la etapa de votación sólo se procede bajo el supuesto de la suficiente ilustración, cuya determinación se deja en manos de los congresistas que participan en el debate respectivo, a través de la figura regulada en los artículos 108 y 164 de la Ley 5ª de 1992. 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 preestablecido 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 minorías, tal como pasa a verse.

De conformidad con lo que establece la Ley 5ª de 1992, la comisión o plenaria cuentan con los elementos de juicio necesarios para adoptar una decisión, en tres circunstancias distintas. En primer lugar, cuando se aprueba una moción de suficiente ilustración, luego de que han transcurrido tres horas desde el inicio del debate, si así lo solicita alguno de los miembros de la comisión o de la plenaria, a pesar de que todavía haya oradores inscritos (artículo 108, Ley 5ª de 1992). Esta circunstancia garantiza que la intervención de las minorías en el debate no pueda ser impedida o silenciada por la simple decisión de las mayorías. El espacio de deliberación pública debe ser respetado por las mayorías. No obstante, una vez cumplidos los requisitos que garantizan la deliberación, la declaración de suficiente ilustración también respeta la voluntad de las mayorías de expresar una decisión, si éstas deciden que cuenta con elementos de juicio suficientes para tomar una decisión y aprueban cerrar el debate de tal forma que un congresista o grupo de congresistas no bloqueen la posibilidad de decidir a través de tácticas parlamentarias como el “filibusterismo.”

En segundo lugar, las comisiones o las plenarios cuentan con elementos de juicio adecuados cuando, a solicitud de un congresista, se aprueba una moción de suficiente ilustración en relación con un artículo que haya sido debatido en dos sesiones (artículo 164, Ley 5ª de 1992).<sup>21</sup> Y en tercer lugar, hay suficiente ilustración cuando a pesar de no haber transcurrido tres horas de iniciado el debate o no haberse discutido un artículo en dos sesiones, no hay oradores inscritos y las mayorías que componen la comisión o la plenaria aprueban cerrar el debate y proceden a la votación, previa solicitud del Presidente de la respectiva comisión o plenaria. Si bien la Ley 5ª de 1992 no consagra expresamente esta posibilidad, ella se infiere claramente de las facultades que le otorga la Ley 5ª de 1992 al Presidente de la respectiva célula para organizar el debate (Artículos 102, 103, 104, y 108, Ley 5ª de 1992) y de los principios de interpretación del reglamento que consagra el artículo 2 de la Ley 5ª de 1992.

De conformidad con lo anterior, la Corte ha estimado que no se violan las reglas sobre debate parlamentario de un proyecto de ley cuando no han intervenido todos los congresistas inscritos para hacerlo, después de que el debate se ha prolongado por más de

tres horas<sup>22</sup> o cuando para facilitar el proceso de debate éste se haya organizado por bancadas, pues 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. Aún en materia impositiva donde impera la máxima “no tributación sin representación”, la Constitución exige que exista debate sobre la trascendencia de los tributos, sin proveer parámetros sobre la suficiencia del mismo, como se dijo en la sentencia C-776 de 2003.<sup>23</sup>

Este es el sentido del principio de la instrumentalidad de las formas, el cual fue definido de la siguiente forma en la sentencia C-737 de 2001:

El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...), tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad plenamente complementarias.

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

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen.<sup>25</sup>

Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que “lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías

como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”<sup>26</sup>

Por ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas.

De manera general, ha señalado la Corte que “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...).”<sup>27</sup>

Igualmente puede suceder que se trate de una irregularidad que pueda ser convalidada en el proceso mismo de formación de la ley, “en la medida en que se haya cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento.”<sup>28</sup> Así ha sucedido, por ejemplo, en aquellos casos en que un proyecto o materia de iniciativa privativa del gobierno es presentado por algún parlamentario, y recibe posteriormente el aval ministerial.<sup>29</sup> Igualmente, en los casos de suscripción de tratados sin contar con plenos poderes, la Corte ha aceptado la convalidación de esta irregularidad mediante la figura de la confirmación presidencial.<sup>30</sup> Otro ejemplo de este tipo de convalidación, es la subsanación de la falta de publicación de la ponencia, cuando se ha acudido al procedimiento alternativo previsto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.<sup>31</sup>

También puede suceder que la Corte, de conformidad con lo que establece el artículo 241 de la Constitución, al hacer la revisión del trámite legislativo constate que un vicio no convalidado puede ser subsanado devolviéndolo a la autoridad que lo profirió para que ésta proceda a subsanarlo. Así ha sucedido con la votación del informe de objeciones, cuando el asunto no fue incluido previamente en el orden del día, de conformidad con lo que ordena el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003,<sup>32</sup> o cuando sin alterar los principios y reglas propios de la función legislativa, ni desconocer las disposiciones constitucionales que exigen un requisito especial, es posible retrotraer la actuación para enmendar la falla en el trámite.<sup>33</sup>

Finalmente, también ha reconocido la Corte que se está ante una irregularidad que no acarrea la inconstitucionalidad de la ley cuando se ha cumplido materialmente con el procedimiento señalado en la Constitución, aun cuando nominalmente haya sido tramitado de manera distinta, como por ejemplo, cuando una materia es tramitada como ley orgánica, aunque para su aprobación se requería una ley ordinaria,<sup>34</sup> o cuando un asunto de reserva de ley orgánica no sigue nominalmente ese trámite, pero cumple materialmente con los requisitos exigidos constitucionalmente.<sup>35</sup>

Por lo anterior y de manera general, tal como lo ha señalado ésta Corporación, sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo,<sup>36</sup> o cuando para su corrección no es necesario rehacer el trámite legislativo en su totalidad,<sup>37</sup> o cuando la oportunidad para su corrección aún no ha vencido.<sup>38</sup> Así lo precisó la Corte en la sentencia C-872 de 2002:

“(…) en primer término, es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia.<sup>39</sup>

En segundo término, puede ocurrir que el vicio exista, pero sea convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para ello. En tal contexto, es obvio que, en función de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

En tercer término, puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo (CP art. 241 par).

Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión.<sup>40</sup>

3.5. Finalmente, dado que algunos de los cargos del demandante se refieren a la facultad del Congreso para introducir modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo, la Corte considera necesario recordar algunos aspectos de la doctrina constitucional en la materia.

De conformidad con la sentencia C-094 de 1996,<sup>44</sup> la ley mediante la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones sólo puede ser dictada o reformada por el Congreso a iniciativa del gobierno, las modificaciones que introduzca deben cumplir dos condiciones: (i) tener el aval del gobierno; y (ii) si se trata de modificaciones al plan de inversiones, deben mantener el equilibrio financiero. Tratándose de una ley de iniciativa gubernamental, la Corte ha señalado de manera general que el Congreso puede introducir modificaciones a este tipo de proyectos siempre que se trate de adiciones, supresiones o modificaciones que no alteren sustancialmente el sentido de la iniciativa gubernamental.<sup>45</sup> Si las modificaciones propuestas tienen el alcance de alterar sustancialmente la iniciativa gubernamental, en ese evento se requiere el aval del gobierno.<sup>46</sup>

3.6. Del anterior análisis jurisprudencial se concluye lo siguiente:

1. El control constitucional sobre las características del debate de ninguna manera comprende la calidad ni la suficiencia del mismo ni mucho menos de los argumentos esgrimidos por los miembros del Congreso. 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. El alcance del control constitucional se circunscribe a que se hayan cumplido las etapas que permiten debatir en las comisiones y en las plenarias un proyecto de ley y a que se reúnan los requisitos que propenden por asegurar un espacio de deliberación democrática.

2. No cualquier falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad. En virtud del principio de instrumentalidad de las formas, algunas fallas pueden ser intrascendentes, otras pueden ser suplidas por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otras pueden ser saneadas a lo largo del proceso legislativo y otras constituyen vicios subsanables. Los vicios que conducen a la inexecutable del proyecto de ley han sido definidos por la jurisprudencia como “vicios de carácter sustancial.” Tales vicios tienen las siguientes características: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta.

3. Como consecuencia del principio de instrumentalidad de las formas, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, así como el conjunto integral del trámite legislativo.

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

5. La proposición de suficiente ilustración tiene como función esencial facilitar que las mayorías decidan cuando consideran que cuentan con los elementos de juicio adecuados para tomar una determinación, si ya han transcurrido los lapsos que aseguran un espacio de deliberación pública pluralista y se han cumplido los requisitos que garantizan los derechos de las minorías. La verificación de la votación es una garantía para las minorías con la cual se busca impedir que se burlen las reglas sobre quórum y mayorías decisorias. No obstante, si del contexto resulta claro que se cumplieron estos requisitos en la aprobación del proyecto y de las actas y demás pruebas se deduce que las minorías pudieron fijar su posición, la falta de verificación de la votación de la proposición de suficiente ilustración no constituye un vicio de inconstitucionalidad del proyecto de ley.

## 1. El trámite legislativo de la Ley 812 de 2003

De acuerdo con la documentación incorporada en el expediente, el proyecto que dio lugar a la Ley 812 de 2003 siguió el siguiente trámite en el Congreso de la República:

4.1. En la Gaceta del Congreso No. 54 de 10 de febrero de 2003 se publicó el Proyecto de ley No. 169 de 2003 Cámara, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006, presentado por el gobierno nacional el 6 de febrero de 2003 (Fls. 148 a 235).

4.2. La discusión general del proyecto presentado por el gobierno se inició de manera informal, antes de la publicación de la ponencia, el día 18 de febrero de 2003 (Acta 01 de 2003, Sesiones Conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara). Según se acordó en las comisiones conjuntas, serían escuchados durante tres días los ministros de Hacienda, del Transporte, de Minas y Energía, de Defensa, de Educación, de Agricultura, de Comercio Industria y Turismo, de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y de Protección Social, y el Director de Planeación Nacional. Igualmente, los miembros de las comisiones económicas del Congreso se organizaron también cinco mesas de trabajo para el estudio a fondo de algunos temas del Plan de Desarrollo,<sup>47</sup> en las cuales también participaron delegados del gobierno. Durante estas sesiones, intervinieron activamente los parlamentarios.

4.3. La ponencia conjunta para primer debate y el pliego de modificaciones al Proyecto de ley No. 169 de 2003 Cámara, 167 de 2003 Senado fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 126 de 18 de marzo de 2003. (Fls. 236 a 279). La ponencia culminó con la proposición: “Dése primer debate al Proyecto de Ley 169 de 2003 Cámara, 167 de 2003 Senado, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006”. El día 19 de marzo de 2003 también se distribuyó una copia magnética de la ponencia a todos los miembros de las comisiones económicas (Acta 06 de marzo 19 de 2003, Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara).

4.4. El informe de ponencia fue aprobado el día 20 de marzo de 2003, por las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara según consta en el Acta No. 07 de 2003.

4.6. De acuerdo con oficio de 30 de octubre de 2003 dirigido a esta Corte, el Secretario General de la Comisión Tercera del Senado de la República informa que el proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo fue aprobado el 20 de marzo de 2003 en primer debate celebrado en sesiones conjuntas de las Comisiones Económicas, por mayoría de 15 Senadores, con catorce votos a favor y uno en contra.

4.7. En la Gaceta del Congreso No. 165 de 14 de abril de 2003 se publicó el “TEXTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2003 CÁMARA. Aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes en sesión del día 20 de marzo de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2002 - 2006 Hacia un Estado Comunitario”. (Fls. 280 a 399).

4.8. En la Gaceta del Congreso No. 172 de 23 de abril de 2003 se publicó la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes. (Fls. 400 a 507).

4.9. En la Gaceta del Congreso No. 210 de 21 de mayo de 2003 se publicó el "TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2003 CÁMARA, 167 DE 2003 SENADO.

Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, hacia un Estado Comunitario. Aprobado en segundo debate en sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes, los días 28, 29 y 30 de abril de 2003, según consta en las Actas números 47, 48 y 49 de abril 28, 29 y 30 de 2003 respectivamente". (Fls. 263 a 294).

4.10. Según certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, enviada con oficio de 15 de octubre de 2003 a esta Corte, el proyecto de ley fue considerado y aprobado en sesión plenaria de 30 de abril de 2003, obteniendo el voto favorable de la mayoría de asistentes: 157 Representantes. (Fls. 1 a 7, cuaderno No. 3).

4.11. En la Gaceta del Congreso No. 171 de 23 de abril de 2003 se publicó la ponencia para segundo debate en el Senado de la República.

4.12. En la Gaceta del Congreso No. 269 de 11 de junio de 2003 se publicó el "TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 169 DE 2003 CÁMARA, 167 DE 2003 SENADO. Aprobado en sesión plenaria del Senado de la República los días 5 y 6 de mayo de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2002 - 2006". (Fls. 295 a 326, cuaderno No. 2).

4.13. Según certificación del Secretario General del Senado, enviada a esta Corte con oficio de 20 de octubre de 2003, el segundo debate de la plenaria del Senado se realizó el 6 de mayo de 2003 con la presencia de 100 Senadores. El Proyecto de Ley 169 de 2003 Cámara, 167 de 2003 Senado, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006", obtuvo el voto favorable de la mayoría. (Fls. 1 a 6, cuaderno No. 2).

4.14. En la Gaceta del Congreso No. 298 de 18 de junio de 2003 se publicó el Acta de Comisión Accidental de Conciliación de mayo 6 de 2003 -Acta No. 50-, en la cual se estipulan las modificaciones propuestas por la Cámara de Representantes y por el Senado de la República, y que fueron acogidas por la plenaria de la Cámara de Representantes en dicha sesión. (Fls. 170 a 199, cuaderno No. 3). En el mismo sentido obra la Gaceta No. 261 de 9 de junio de 2003, relativa al Acta No. 54 de la plenaria de 6 de mayo de 2003 del Senado, por la cual se acogieron las respectivas modificaciones propuestas por la Cámara de Representantes y por el Senado de la República.

4.15. La Secretaría General de la Cámara envió el texto aprobado para su sanción el 22 de mayo de 2003, el cual fue devuelto con objeciones presidenciales el 10 de junio de 2003, las que a su turno fueron aceptadas por los Senadores y Representantes, según consta en la Gaceta No. 394 de 11 de agosto de 2003 (fls. 59 y 60, cuaderno No. 3) y en la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes. (Fl. 9, cuaderno No. 3). De acuerdo con la certificación de éste, el informe sobre objeciones presidenciales fue considerado y aprobado por la mayoría de los presentes (160) en la plenaria de la Cámara el 18 de junio de 2003, según consta en el Acta No. 59 de la misma fecha (fl 5, cuaderno No. 3). En la misma

fecha fue considerado y aprobado dicho informe por parte de la plenaria del Senado, según consta en la Gaceta del Congreso No. 327 de 11 de julio de 2003.

4.16. En la Gaceta del Congreso No. 324 de 7 de julio de 2003 se publicó la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, hacia un Estado comunitario”.

#### 1. El caso concreto

Según el demandante, en el trámite de la Ley 812 de 2003 se incurrió en los siguientes defectos procedimentales: (i) En las sesiones conjuntas de las comisiones económicas de Senado y Cámara no hubo realmente un debate, pues los congresistas sólo presentaron sus inquietudes y algunas de las modificaciones propuestas no fueron consideradas; (ii) durante el debate en comisiones se declaró la suficiente ilustración sobre la totalidad del proyecto relativo al Plan Nacional de Desarrollo, y no sobre el contenido temático que en ese momento de discutía, por lo cual se desconoció lo previsto en el artículo 164 de la Ley 5ª de 1992; (iii) se denegó arbitrariamente la solicitud de verificación de la votación sobre la proposición de suficiente ilustración que formuló el actor, quebrantándose así el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992.

Como quiera que los reparos del actor se refieren a la forma como fue debatido el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, a continuación se resume brevemente lo ocurrido en las comisiones económicas del Congreso.

1. Según el Acta No. 1 de 18 de febrero de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de escuchar la presentación que el Gobierno habría de hacer en torno al proyecto de Plan Nacional de Desarrollo. Al efecto se estableció un orden para las intervenciones de los Ministros y del Director de Planeación Nacional y se planteó la necesidad de dividir el trabajo en 5 mesas de trabajo. A continuación intervinieron en su orden: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Director Nacional de Planeación, el Ministro de Transporte y el Ministro de Minas y Energía. Cada intervención fue motivo de sugerencias, preguntas e inquietudes de parte de los Representantes y Senadores reunidos. (Fls. 395 a 476, cuaderno No. 4).

2. Conforme al Acta No. 2 de 19 de febrero de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con la presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes del Gobierno. Intervinieron en su orden: la Ministra de Defensa, el Director Nacional de Planeación y la Ministra de Educación Nacional. Al respecto los congresistas plantearon sus reclamos y críticas, al igual que sus inquietudes, sugerencias y preguntas. (Fls. 3 a 103, cuaderno No. 4).

3. De acuerdo con el Acta No. 3 de 20 de febrero de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con la presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes del Gobierno. Intervino el Ministro de Agricultura, al propio tiempo que los congresistas

formularon sus preguntas, inquietudes y cuestionamientos. Finalmente se aprobó una proposición relativa a la programación para el desplazamiento de las Comisiones Conjuntas para el estudio del Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo; al efecto se especificó un itinerario de ciudades a visitar por parte de las Comisiones Conjuntas, citándose entre otras, Cartagena, Medellín y San Andrés Islas. (Fls 104 a 172, cuaderno No. 4).

4. En términos del Acta N° 4 de 25 de febrero de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con la presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes del Gobierno. Intervino el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, a tiempo que los congresistas plantearon sus preguntas, inquietudes y cuestionamientos. (Fls. 173 a 223, cuaderno No. 4).

5. Conforme al Acta No. 5 de 11 de marzo de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con la presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes del Gobierno. Intervino en primer lugar el Contralor General de la República, quien se refirió a los aspectos macroeconómicos y del empleo que contenía el proyecto, a algunas de las políticas sectoriales más significativas propuestas por el Gobierno, al tema de cómo construir equidad social, a la seguridad democrática y la transparencia y eficiencia del Estado. Seguidamente los congresistas formularon preguntas y cuestionamientos al Contralor, quien al respecto amplió su exposición sobre los temas tratados, suministrando mayor información y cifras ilustrativas. (Fls. 224 a 277, cuaderno No. 4).

6. De acuerdo con el Acta No. 6 de 19 de marzo de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con el estudio del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, al propio tiempo que iniciar el primer debate. Al iniciarse el debate parlamentario del proyecto de ley intervino el Ministro de Hacienda para anotar que el Gobierno venía revisando cuidadosamente la ponencia para primer debate, particularmente en lo tocante al cumplimiento de los trámites del proyecto de ley, atendiendo para ello a las opiniones de los congresistas, de los funcionarios y de la sociedad civil en las mesas de trabajo. Indicó también que los ponentes incluyeron 61 artículos nuevos, 44 programas nuevos y 42 modificaciones a los artículos presentados originalmente. El Ministro informó que tales propuestas que habían sido revisadas y evaluadas en el Consejo de Ministros el 17 de marzo de 2003, y como resultado de tal proceso el Ministerio de Hacienda aprobaba los textos que fueron adicionados o modificados en la ponencia para primer debate, y presentó una relación de esas modificaciones. Luego de esta exposición, varios congresistas intervinieron y posteriormente se hizo verificación del quórum decisorio, y se disolvió la sesión por falta de quórum.

7. Según el Acta No. 7 de 20 de marzo de 2003, en esta fecha se reunieron las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara con el fin de proseguir con el debate del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo. La sesión se inició con la intervención del Ministro de Hacienda, quien a propósito de la enmienda formulada por el Polo Democrático expresó que a diferencia de otras propuestas de modificación incorporadas al Plan de Desarrollo, la enmienda del Polo introducía cambios sustanciales que en muchos aspectos resultaban contrarios al Plan de Desarrollo presentado por el gobierno, por lo cual el gobierno no le daba

su aval. Esta decisión provocó la intervención del Representante Gustavo Petro Urrego, expresando al efecto sus críticas y reparos.

8. Luego de otras intervenciones se puso en consideración de los congresistas la enmienda del Polo Democrático, la cual fue negada.<sup>48</sup> Posteriormente se propuso someter a votación la proposición con que terminaba la ponencia para primer debate, e interviene el coordinador de los ponentes para describir el trabajo realizado y los aspectos más relevantes de la ponencia. Algunos congresistas solicitaron aclaraciones al gobierno sobre la financiación de algunos aspectos del Plan Nacional de Desarrollo. Luego el Director de Planeación Nacional aclaró las inquietudes de los congresistas. Finalizada su exposición, el Senador Carlos Moreno de Caro solicitó que se declarara la suficiente ilustración, proposición que fue aprobada.

9. Finalmente se sometió a votación la siguiente proposición: “Apruébase el Plan Nacional de Desarrollo con las modificaciones contenidas en la ponencia, los acuerdos llegados (sic) con el Gobierno en materia del (sic) articulado, los artículos nuevos radicados en las secretarías de las Comisiones y la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional”. Se abrió la discusión y la misma fue aprobada por mayoría. Lo mismo aconteció en relación con el título del proyecto, que dice: “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo - Hacia un Estado Comunitario”.

Del anterior resumen resulta lo siguiente:

En primer lugar, no es cierto, como afirma el demandante que el proyecto de Plan de Desarrollo no haya sido objeto de debate. En efecto, el debate fue abierto por el Presidente en la sesión del 19 de marzo y continuó el día 20 de marzo de 2003. Durante tales sesiones hubo oportunidad suficiente para que las minorías intervinieran y expusieran sus observaciones y críticas. Igualmente, las propuestas presentadas por los congresistas fueron objeto de consideración tanto por el gobierno como por las comisiones; algunas fueron avaladas por el gobierno, otras no. Finalmente, se respetó la decisión de la mayoría sobre suficiente ilustración para poder votar la proposición del informe de la ponencia. Por lo anterior, aun cuando el debate formal no fue extenso, sí cumplió con los requisitos constitucionales y orgánicos del debate parlamentario. Adicionalmente, el proyecto fue objeto de estudio previo a la iniciación del debate formal en sesiones informales organizadas por las comisiones terceras y cuartas del Senado el estudio, durante las cuales surgieron varias de las propuestas de modificación que fueron posteriormente incorporadas en la ponencia. Nada en la Constitución o en la Ley 152 de 1994 prohíbe al Congreso que se reúna informalmente para estudiar un tema tan complejo como lo es el Plan Nacional de Desarrollo. El contexto del debate de este proyecto muestra que se cumplieron con las normas constitucionales (Artículos 145, 146, 157, CP) y legales (Ley 5ª de 1992, Artículos 108 y 164, entre otros) que orientan el debate legislativo.

En segundo lugar, en cuanto a la posibilidad del Congreso de modificar el proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, tampoco se desconoció la Constitución ni la Ley 5ª de 1992. Dado que el Plan Nacional de Desarrollo es una ley de iniciativa gubernamental, de conformidad con lo que establece el artículo 154 de la Carta, las propuestas de modificación que presentaron los congresistas que implicaban cambios sustanciales al proyecto del gobierno tanto en su parte general como en el Plan General de Inversiones, fueron

estudiadas por el gobierno y avaladas por éste cuando así lo consideró adecuado. Igualmente, rechazó propuestas que resultaban incompatibles con el proyecto del gobierno o que no respetaban el equilibrio financiero. Al hacerlo no vulneró la Constitución, sino que ejerció la facultad regulada en el artículo 341 de la Carta.

En tercer lugar, afirma el demandante que las comisiones conjuntas aprobaron de manera irreglamentaria una moción de suficiente ilustración durante la sesión del 20 de marzo de 2003, pues ésta solo procedía respecto del asunto puntual que se estaba discutiendo y no en relación con la totalidad del Plan Nacional de Desarrollo. Revisada el Acta N° 7 de 2003, la moción de suficiente ilustración se presentó con el fin de proceder a la votación de la proposición con que terminaba la ponencia, y en relación con el debate sobre la financiación de ciertos programas regionales y de la inversión social contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>49</sup> No obstante, no encuentra la Corte que sea contrario a la Constitución o al Reglamento del Congreso que las mayorías puedan decidir cuándo cuentan con elementos de juicio suficientes para tomar una decisión, cuando del contexto del debate surge que la discusión del asunto había cumplido con los requisitos constitucionales y legales de la deliberación. La suficiente ilustración, opera tanto en relación con artículos de un proyecto, tal como lo regula el artículo 164 de la Ley 5ª de 1992, como en relación con la totalidad de un proyecto, posibilidad regulada por el artículo 108 de la Ley 5ª de 1992.

En cuanto al cargo por violación del reglamento al no haber procedido a la verificación de la votación solicitada por el actor en la sesión del 20 de marzo de 2003, revisada el acta de esa fecha, no aparece intervención alguna en la que el actor haya hecho uso de este derecho, por lo que no es posible determinar que evidentemente se pretermitió lo consignado en el Reglamento del Congreso. No obstante lo anterior, tal como se indicó en el resumen de la línea jurisprudencial sobre la materia, la simple violación per se del Reglamento Interno del Congreso no genera la inconstitucionalidad de la ley tramitada irregularmente, salvo que tal irregularidad tenga la incidencia suficiente para violar los valores y principios constitucionales o los derechos fundamentales. Aún en el evento en que se hubiera demostrado el vicio alegado por el actor en torno a la no verificación de la votación, tal irregularidad no acarrea como consecuencia la inconstitucionalidad de la ley. Un estudio integral del debate parlamentario en este caso y de la votación posterior del proyecto, muestra que de haber existido el vicio alegado, éste fue subsanado con la voluntad expresada por las mayorías al votar el proyecto en las comisiones económicas del Congreso. Tal convalidación resulta conforme a la Constitución, pues no se desconoció ningún principio fundamental, ni se pretermitieron los derechos de las minorías dado que éstas tuvieron oportunidad de intervenir en la deliberación y de consignar su voto negativo. Por lo tanto, encuentra la Corte que la supuesta falta de verificación de la votación en este caso tendría las características de una irregularidad que no tiene como consecuencia invalidar todo el trámite legislativo de la Ley 812 de 2003.

## VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 812 de 2003, por los cargos analizados.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto del Magistrado ALFREDO BELTRÁN SIERRA en relación con la sentencia C-473 de 18 de mayo de 2004 (Expediente D-4890).

PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LA LEY-Cumplimiento (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Sujeción del ejercicio de la actividad legislativa (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sujeción a ley orgánica (Salvamento de voto)

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Requisitos y formalidades/LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Desconocimiento por violación del reglamento del Congreso o ley orgánica del Plan (Salvamento de voto)

La ley del Plan de Desarrollo debe sujeción a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 152 de 1994. No se trata de requisitos y formalidades vacíos de contenido, sino de regulaciones concretas para hacer efectivo el principio democrático, el respeto al derecho a la participación en los asuntos que a los ciudadanos les atañen consagrado en el artículo 2º de la Carta Política y, como de todo ello resulta, esencial para procurar que se haga efectivo el principio democrático en un Estado Social de Derecho. No puede, en consecuencia, tener aceptación la afirmación según la cual la violación del reglamento del Congreso o de la ley orgánica del Plan podría, en ocasiones, no quebrantar la Constitución.

Al contrario, siempre que se incurra en inobservancia o violación de una estas leyes se producirá el quebranto indirecto pero real del artículo 151 de la Constitución y, por consiguiente, la ley que así fuere aprobada deviene en inexecutable por inconstitucionalidad.

PROYECTO DE LEY-Votación previa discusión/DEBATE PARLAMENTARIO EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Agotamiento de discusión/DEBATE PARLAMENTARIO-Tiempo a transcurrir para aprobación de moción de suficiente ilustración (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Debate en sesión para votación de moción de suficiente ilustración (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Votación de suficiente ilustración se dio sobre artículo sometido a discusión (Salvamento de voto)

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me veo precisado a salvar el voto en relación con la Sentencia C-473 de 18 de mayo de 2004 en la cual se declaró la exequibilidad de la Ley 812 de 2003, por los cargos que en dicha sentencia fueron objeto de análisis por la Corte.

Son razones de este salvamento de voto las siguientes:

2ª. Ha de observarse adicionalmente que el Congreso de la República, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 151 de la Carta expidió la Ley 5ª de 1992, que constituye su reglamento y que, en cuanto se trata de una ley orgánica señala las normas a las cuales se encuentra “sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. Ello significa, entonces, que si en la expedición de una ley el Congreso de la República desconoce o vulnera lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, es decir si no se ciñe para “el ejercicio de la actividad legislativa” a lo prescrito por dicha ley, quebranta de manera indirecta el artículo 151 de la Carta Política.

3ª. Sentado lo anterior, ha de agregarse que por la trascendencia que en la vida económica y

social tiene el Plan de Desarrollo, el artículo 151 de la Constitución ordena que la expedición de dicha ley se sujete, de manera específica a una ley orgánica que el Congreso ha de expedir para el efecto, como efectivamente lo hizo mediante la Ley 152 de 1994. Es decir, que la ley del Plan de Desarrollo debe entonces sujeción a lo dispuesto en la Constitución, en la Ley 5ª de 1992 y en la Ley 152 de 1994. No se trata de requisitos y formalidades vacíos de contenido, sino de regulaciones concretas para hacer efectivo el principio democrático, el respeto al derecho a la participación en los asuntos que a los ciudadanos les atañen consagrado en el artículo 2º de la Carta Política y, como de todo ello resulta, esencial para procurar que se haga efectivo el principio democrático en un Estado Social de Derecho. No puede, en consecuencia, tener aceptación la afirmación según la cual la violación del reglamento del Congreso o de la ley orgánica del Plan podría, en ocasiones, no quebrantar la Constitución. Al contrario, siempre que se incurra en inobservancia o violación de una estas leyes se producirá el quebranto indirecto pero real del artículo 151 de la Constitución y, por consiguiente, la ley que así fuere aprobada deviene en inexecutable por inconstitucionalidad.

4ª. Aplicadas las nociones anteriores, es claro para el suscrito magistrado que luego de la discusión de un proyecto de ley, en el proceso legislativo ha de seguir su votación. Pero no puede impedirse, conforme a la Ley 5ª de 1992 que el debate sobre el proyecto en cuestión se impida por mayorías ocasionales en las comisiones permanentes o en las plenarias de cada una de las Cámaras, sin que todavía se haya agotado la discusión. Por tal razón exige el artículo 108 de la Ley 5ª de 1992 que la aprobación de una moción de suficiente ilustración solamente pueda realizarse después de transcurridas tres horas del inicio del debate, si así se solicita por algunos de los miembros de la comisión o de la plenaria respectiva. Así se evita el desconocimiento de las minorías, al propio tiempo que se garantiza a las mayorías que puedan decidir si la corporación encuentra que tiene ya los elementos de juicio necesarios para el efecto. En otras palabras, se le pone de esa manera un dique, un muro de contención, tanto al “filibusterismo parlamentario”, como al atropello de las mayorías, a la “aplanadora” a las minorías.

De la misma manera y con respecto a la discusión de un artículo determinado de un proyecto de ley, el artículo 164 de la Ley 5ª de 1992 autoriza que la moción de suficiente ilustración sobre su contenido se vote cuando haya sido debatido en dos sesiones, norma esta que como se ve guarda identidad de propósitos con lo establecido en el artículo 108 del reglamento del Congreso a que se refiere el párrafo precedente de este numeral.

Como es obvio, ninguna de las hipótesis anteriormente señaladas tendría aplicación si abierta la discusión de un proyecto de ley o de un artículo determinado se agota esta por cuanto ningún parlamentario pida la palabra para intervenir transcurrido un tiempo del debate, o porque sometido el proyecto a la consideración de la comisión o de la plenaria respectiva, sencillamente nadie lo discuta.

5ª. Del examen del expediente y para lo que interesa a este proceso, se encuentra establecido que:

5.1. El proyecto de ley número 169 de 2003- Cámara - “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo hacia un Estado Comunitario 2002-2006” fue presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República el 6 de febrero de 2003,

según aparece en la Gaceta del Congreso No. 54 del 10 de febrero de ese año.

5.2. Ese proyecto, conforme a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 152 de 1994, debería ser debatido y aprobado en primer debate por las comisiones de asuntos económicos de ambas cámaras en sesión conjunta, en el improrrogable término de 45 días.

5.3. La ponencia respectiva para el primer debate fue presentada con texto que aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 126 de 18 de marzo de 2003, con pliego de modificaciones.

5.4. Conforme aparece en el acta No. 7 de la sesión conjunta de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara de Representantes (Comisiones Económicas), el informe de ponencia sobre este proyecto de ley fue aprobado el 20 de marzo de 2003.

5.5. En la indicada sesión del 20 de marzo de 2003 se impartió aprobación a una proposición de suficiente ilustración presentada por el Senador Carlos Moreno de Caro, cuando se discutían algunos artículos en particular y, a tal proposición se le impartió aprobación. Se cerró así la discusión del proyecto de ley, sin que existiera claridad si la suficiente ilustración que así se decretaba versaba sobre un artículo en particular, en cuyo caso debería haberse discutido en dos sesiones distintas para que ello fuere posible según lo decretado en el artículo 164 de la Ley 5ª de 1992; o, si se trataba de la situación prevista en el artículo 108 de la misma ley que se refiere a los debates parlamentarios.

Esa aparente incertidumbre se despeja por el propio reglamento del Congreso. En efecto, mientras el artículo 108 de la Ley 5ª se refiere en general a los debates que pueden surtir en las Comisiones o en las Plenarias (Sección Cuarta del Capítulo Quinto, denominado “Del régimen de las Sesiones”), el artículo 164 forma parte del Capítulo Sexto, denominado “Del proceso legislativo ordinario”, que regula lo atinente en ese punto a los “Debates en Comisiones”, que es precisamente de lo que trata la Sección Segunda del Capítulo Sexto citado, es decir, del “Proceso Legislativo Ordinario”.

Queda así entonces establecido que la suficiente ilustración que entonces fue votada en la sesión de 20 de marzo de 2003 y de la que da cuenta el acta No. 7 de las comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes que debatían el proyecto de ley No. 169 de 2003 -Cámara-, 167 -2003 Senado-, no podía referirse a todo el proyecto de ley, sino al artículo o artículos que estaban sometidos a la discusión y, por consiguiente, surge en forma cristalina, indubitable, transparente cual más, que al cerrar en forma abrupta la discusión sobre todo el proyecto de ley se quebrantaron de manera ostensible los artículos 94, 151 y 157 de la Constitución Política.

6ª. Por lo expresado, la Corte Constitucional debería, a mi juicio, haber declarado la inconstitucionalidad de la Ley 812 de 2003, por evidentes vicios en su tramitación. No lo hizo así. Por eso salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-473/04

DEBATE PARLAMENTARIO-Ausencia como vicio de procedimiento en formación de la ley (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO DE FORMACION DE LA LEY-Debate suficiente (Salvamento de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de los términos “discusión y debate” (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO EN LA FORMACION DE LA LEY-Importancia según la doctrina extranjera (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio de procedimiento por declaración de suficiente ilustración sobre totalidad del proyecto y no sobre contenido temático en discusión (Salvamento de voto)

Se incurrió en un vicio de procedimiento por cuanto se declaró suficiente ilustración sobre la totalidad del proyecto relativo al Plan de Desarrollo, y no sobre el contenido temático que en ese momento se discutía, es decir, sobre la financiación de los proyectos de inversión, lo cual es indicativo de que oficialmente no se debatió en la Comisión Conjunta todo el proyecto de ley, en violación de los artículos 94, 158 y 159 de la Ley 5 de 1992.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Desconocimiento por denegación arbitraria de verificación de votación sobre suficiente ilustración (Salvamento de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 812 de 2003.

Actor: Wilson Alfonso Borja Díaz

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el acostumbrado respeto, la suscrita Magistrada disiente de la decisión mayoritaria que consideró que la Corte debía declarar exequible la Ley 812 de 2003, por los cargos analizados, por las razones que paso a explicar.

1. la ausencia de debate parlamentario como vicio de procedimiento en la formación de la ley.

A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha señalado la importancia que presenta la realización, en el seno de las respectivas comisiones y plenarias, de un debate suficiente como requisito sustantivo de validez del procedimiento de formación de la ley.

En tal sentido, esta Corporación en sentencia C- 013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló que “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.”

Posteriormente, la Corte en sentencia C- 222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, desarrolló con mayor profundidad el contenido del concepto “debate”, en los siguientes términos:

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

“Debate”, según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa “controversia sobre una cosa entre dos o más personas”.

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema -situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, 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 la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

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

La importancia del debate parlamentario como requisito esencial en la formación de la ley, ha sido objeto de análisis por parte de destacados autores extranjeros. Al respecto, por ejemplo, E. Pitarch y Molas I., han puesto de manifiesto que el núcleo del procedimiento parlamentario lo constituye “la posibilidad de unir y fundir tanto la contradicción como el consenso; tanto el pluralismo, cuanto la decisión por la mayoría, de las que son garantía la publicidad, la ritualidad y la independencia parlamentaria. Solamente las fórmulas que permiten la agregación de los principios y que afirman, junto al derecho de la mayoría a decidir, el derecho de la minoría a proponer, son las propias de un verdadero sistema democrático”.<sup>50</sup> En la misma línea de pensamiento P. Biglino, señala que el principio democrático impone unos requisitos básicos para la elaboración de la ley, los cuales apuntan a que “la propia ley sea manifestación de la voluntad de las mayorías del Parlamento, siempre que durante su formación se haya garantizado la participación de los sujetos interesados, en un procedimiento público, a lo largo del cual se expongan y confronten tesis y argumentos”<sup>51</sup>.

De igual manera, Manzella indica que mediante el debate parlamentario “se exponen y defienden las distintas opciones mantenidas en el seno de la Asamblea, con la finalidad de madurar la decisión definitiva”, en tanto que E. Pitarch y Molas I. son de la opinión de que sin debate “no hay posibilidad de parlamentarismo democrático, que refleje la pluralidad de voces dentro del espectro social...para que pueda producirse una discusión libre dentro del Parlamento, es necesario que se reconozca a los distintos sectores de la Cámara el derecho a tomar parte en la discusión y a expresar sus opiniones sin limitaciones ilegítimas”<sup>52</sup>.

En el caso concreto, a mi juicio, se incurrió en un vicio de procedimiento por cuanto se declaró suficiente ilustración sobre la totalidad del proyecto relativo al Plan de Desarrollo, y no sobre el contenido temático que en ese momento se discutía, es decir, sobre la financiación de los proyectos de inversión, lo cual es indicativo de que oficialmente no se debatió en la Comisión Conjunta todo el proyecto de ley, en violación de los artículos 94, 158 y 159 de la Ley 5 de 1992.

2. La denegación arbitraria de verificación de la votación sobre suficiente ilustración constituye un vicio de procedimiento insubsanable por desconocimiento del principio democrático.

A juicio de la mayoría, la denegación arbitraria de verificación de la votación sobre suficiente ilustración constituiría, a lo sumo, un vicio de procedimiento subsanable por cuanto no representa un desconocimiento del principio democrático, opinión que no comparto por los motivos que paso a explicar.

El artículo 129 del Reglamento Interno del Congreso señala categóricamente lo siguiente:

“ARTÍCULO 129. VOTACIÓN ORDINARIA. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe.

Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación. El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente. ( negrillas agregadas ).

Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.

Pues bien, el artículo anteriormente transcrito regula el procedimiento que es necesario seguir cuanto quiera que cualquier congresista solicite se verifique el resultado de una votación, como en el presente caso, la concerniente a la suficiente ilustración. Adviértase entonces que se trata de un procedimiento reglado, es decir, donde no se admite discrecionalidad alguna por parte de la mesa directiva de la respectiva Corporación. En otras palabras, el Reglamento Interno del Congreso no prevé posibilidad diferente de proceder a verificar el resultado de la

votación que acaba de realizarse, cuando quiera que se presente el supuesto fáctico de la norma.

Así las cosas, pretermitir este procedimiento no constituye una simple irregularidad que puede ser subsanada, por cuanto se trata de una clara violación del principio democrático en tanto que lesiona las garantías de transparencia y certeza que deben inspirar el trámite parlamentario.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-473 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vicio de procedimiento por declaración de suficiente ilustración sobre totalidad del proyecto y no sobre contenido temático en discusión (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Tribunal Constitucional más que defender las mayorías está en obligación de defender las minorías (Salvamento de voto)

REF.: Expediente D-4890

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a salvar mi voto respecto por las siguientes razones:

Atendiendo la jurisprudencia de esta Corporación y el precedente reciente, el tiempo que se contabiliza para el debate parlamentario comienza a partir de la oficialización del debate, por cuanto las reuniones que le hubieran podido preceder son extraoficiales. Hubo en realidad dos sesiones, en la primera de las cuales se levantó la sesión atendiendo que no se presentaba el quórum necesario. De otra parte, recalco que se declaró suficiente ilustración sobre la totalidad del proyecto relativo al Plan Nacional de Desarrollo, y no sobre el contenido temático que en ese momento se discutía, es decir, sobre la financiación de los proyectos de inversión. Así mismo, se denegó arbitrariamente la solicitud de verificación de la votación sobre suficiente ilustración que formuló el actor, quebrantando así el artículo 129 de la Ley 5 de 1992.

La discusión y debate que se da en el Congreso de la República hace parte de la democracia y el Tribunal Constitucional más que defender las mayorías está en la obligación de la defensa de las minorías cuando aquellas las afecten en sus derechos, valor que resulta ser de suma importancia en un Estado democrático.

Fecha ut supra.

## JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

\* Esta sección de la sentencia, así como las siguientes hasta antes de la sección VI Consideraciones y Fundamentos, corresponden a la versión de la ponencia presentada por el Magistrado Jaime Araujo Rentería.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-760 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa, donde la Corte analiza varias disposiciones del Código de Procedimiento Penal (Ley 600 de 2000) acusadas por distintos vicios de procedimiento en su trámite en el Congreso. La Corte analiza los siguientes vicios de procedimiento: 1) Aprobación del texto del proyecto sin el quórum decisorio en la plenaria de la Cámara de Representantes - cargo no prospera, pues certificación muestra cumplimiento de requisito, 2) Falta de publicación y desconocimiento del texto de las modificaciones introducidas por los ponentes entre la fecha de la suspensión del debate y la fecha de su aprobación en la plenaria de la Cámara. 3) Falta de debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes como consecuencia del desconocimiento del texto aprobado y la votación en bloque del articulado sin lectura previa. AV: Jaime Araujo Rentería sobre inexistencia de ciertos vicios; SV Rodrigo Escobar Gil sobre las consecuencias de ciertos vicios detectados y SV parcial de Clara Inés Vargas Hernández en relación con afectación de la totalidad de la ley por los vicios detectados en su trámite.

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

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

5 Constitución Política, Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: ¡ 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. ¡ 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. ¡ 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. ¡ 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

6 Constitución Política, Artículo 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. ¡ Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.¡ En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la

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

7 Corte Constitucional, C-008 de 1995, MP: José Gregorio Hernández Galindo que declaró inexecutable en todas sus partes el proyecto de Ley Estatutaria No. 12/93 Senado, 127/93 Cámara, "Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre el ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial, porque durante el segundo debate en la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado a pesar de no existir quórum decisorio. Ver también la sentencia C-203 de 1995, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la Corte señala que el "El aludido vicio [adopción de decisiones sin quórum decisorio] no resulta saneado por la circunstancia de que en la misma acta de la sesión se haya dicho que, en el curso de ésta, se hicieron presentes varios representantes más, pues el quórum exigido por la Carta Política para proceder a decidir debe darse desde antes de cualquier votación y mantenerse durante el desarrollo de todas ellas, siendo certificado de manera expresa por la Secretaría para lo referente a cada uno de los proyectos o asuntos que se someten al estudio de la correspondiente célula legislativa."

8 Ver por ejemplo, la sentencia C-861 de 2001, MP: Clara Inés Vargas Hernández que declaró inexecutable la Ley porque fue aprobada en primer debate antes de la publicación del informe de ponencia y sin que se hubiera acudido al procedimiento excepcional previsto en el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En cuanto al propósito de la publicación de las ponencias, dijo la Corte en el sentencia C-1079 de 2000, lo siguiente: "Es de observar que la publicación de las ponencias tiene un propósito fundamental "cual es poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarios de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes."

9 En la sentencia C-557 de 2000, MP Vladimiro Naranjo Mesa esta Corte resaltó la importancia de la publicidad previa de lo que se va a debatir en los siguientes términos: "...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 aprobado, 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.” Así también lo resaltó la Corte en la sentencia C-760 de 2001, precitada, en donde expresamente señaló que “el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. (...) el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos.”

10 Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, MP: Jaime Córdoba Triviño, (SV parcial: Clara Inés Vargas Hernández, SV: Alfredo Beltrán Sierra.

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

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

13 Así lo reconoció la Corte en la sentencia C-013 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte examina una demanda contra la Ley 1ª de 1991 (Estatuto de Puertos Marítimos), demandada, entre otras cosas, porque como en la discusión de la ley en las sesiones de la Comisión III de la Cámara de Representantes y en las sesiones plenarios de Cámara y Senado, no había habido controversia ni posiciones enfrentadas, no había existido por lo tanto debate. La Corte rechaza esta visión coloquial de “debate” y precisa que debe acudirse a la definición legal.

14 En este sentido, la Sentencia C-222 de 1997, MP José Gregorio Hernández Galindo establece que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio.

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

16 Artículo 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. ¶ No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. ¶ El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen,

luego de lo cual comenzará el debate. † Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate. † Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

17 Ley 5ª de 1992, Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. † Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

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

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

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

21 Así lo sostuvo expresamente la Corte en la sentencia C-1056 de 2003 precitada, en relación con la suficiente ilustración regulada por el artículo 164 de la Ley 5ª de 1992, donde dijo: “El artículo 164 de la Ley 5ª de 1992, para impedir que las mayorías eventuales silencien a quienes disientan total o parcialmente del articulado de un proyecto de ley, prescribe que la declaración de suficiente ilustración sobre un artículo determinado del proyecto de ley, sólo pueda decretarse a petición de uno de los miembros de la respectiva Comisión Permanente y luego de “discutido un artículo en dos sesiones” y agrega que luego de declarada la suficiencia de la ilustración al respecto, “se votará el artículo sin más debate.”

22 C-155 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte examina la constitucionalidad de la Ley 397 de 1997, mediante la cual se crea el Ministerio de Cultura demandada, entre otras razones, porque (i) el Presidente del Congreso había dispuesto la votación del proyecto en bloque y a pupitrazo, a pesar de que se pidió que fuera artículo por artículo y nominal, (ii) fue aprobada sin debate, porque el Presidente del Senado no le dio la palabra a los congresistas inscritos para participar en el mismo. La Corte consideró que la ley no se había violado la Carta por razones de trámite.

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

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

25 Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett.

26 Corte Constitucional, C-760 de 2001, precitada.

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

29 Corte Constitucional, C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara. La Corte declara la exequibilidad de la Ley 119 de 1994, que reestructura el SENA y que fue cuestionada porque supuestamente desconocía la iniciativa gubernamental en materia de reestructuración de entidades descentralizadas. El proyecto inicial es presentado por un grupo de ciudadanos y solo contenía 2 artículos, uno que derogaba una norma y el otro reviviendo el régimen anterior. Este texto es modificado por una comisión en la que participan el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, representantes de los trabajadores, representantes de los gremios y congresistas y se convierte en un proyecto de más de 50 artículos. La materia del proyecto es de iniciativa gubernamental, y aunque no fue presentada inicialmente por el gobierno, la iniciativa es convalidada tanto durante el proceso de elaboración del texto, como posteriormente y de manera verbal por el ministro de trabajo y seguridad social durante su primer debate en el Senado.

30 Ver entre otras las sentencias C-225 de 1995 y C-400 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero.

31 Ver entre otras las sentencias C-1145 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, SV: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil; C-915 de 2001, MP: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas Hernández.

32 Corte Constitucional, Auto 038 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

33 Así sucedió en la revisión del proyecto de Ley Estatutaria N°142/02 Senado y N°005/02 Cámara “por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política”, que fue devuelto al Congreso porque al revisar las certificaciones sobre votación del proyecto en el segundo debate en la plenaria de la Cámara, no fue posible determinar si se había cumplido con el requisito de aprobación por mayoría absoluta que establece el artículo 153 de la Carta. Auto 170 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis.

34 Corte Constitucional, C-579 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett. En la aclaración de voto de los magistrados Eduardo Montealegre Lynett y Manuel José Cepeda a la C-579 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett se precisa que la Corte estaría habilitada para darle mayor jerarquía a una ley (por ejemplo, a pesar de haber sido tramitada como ordinaria, reclasificarla como orgánica) subsanando así el vicio referido, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos: “a) Que no se desvertebre el sistema de control constitucional, cuya estructura impone límites a la actuación de esta Corporación. Así, por ejemplo, existen

ciertas leyes -como las leyes estatutarias, o las aprobatorias de tratados internacionales-, que están sujetas a un control de constitucionalidad previo a su expedición; en ese sentido, no podría la Corte, al convalidar un vicio del tipo indicado, reclasificar como leyes estatutarias, normas legales que fueron tramitadas como ordinarias o como orgánicas, ya que ello contravendría el esquema de funcionamiento mismo de la jurisdicción constitucional. ¡ b) Que con la declaración mediante la cual se pretende subsanar el vicio, la Corte no lesione la voluntad democrática del Congreso; así, no se podrá declarar que una ley es orgánica, si no se presenta, como mínimo, la votación mayoritaria requerida por la Carta; y ¡c) Que se trate de vicios que no hagan imperativa la devolución del proyecto al Congreso, para que allí se surta una etapa que fue omitida.

35 Corte Constitucional, C-540 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño, en donde la Corte declara la exequibilidad de varias disposiciones incluidas en la Ley 617 de 2001, cuyo materia era de reserva de ley orgánica, porque en su aprobación se reunieron materialmente los requisitos señalados en la Constitución para este tipo de leyes.

36 Sentencia C-760 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

37 Ver entre otras las sentencias C-070 de 1994, MP: Hernando Herrera Vergara y C-1488 de 2000, MP(E): Marta Victoria Sáchica Méndez; C-1707 de 2000, MP(E): Cristina Pardo Schlesinger.

38 Ver entre otras la sentencia C-425 de 1994, MP: José Gregorio Hernández Galindo.

39 Esta Corte ha señalado que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes que se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento, pues esa situación “no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa”. Sentencia C-055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 8.

40 Corte Constitucional, Sentencia C-872 de 2002, MP: Eduardo Montealegre Lynett, AV Jaime Araujo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra. Ver también la sentencia C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, SV parciales de Alfredo Beltrán Sierra y Clara Inés Vargas Hernández sobre efectos diferidos de los fallos de inexecutable, SV de Marco Gerardo Monroy Cabra sobre principio de identidad.

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

42 Artículo 45º del Decreto 2067 de 1992: Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible,

enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que a autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

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

44 Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 1996, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Dijo la Corte entonces: “El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas sólo puede ser dictado o reformado por el Congreso, pero a iniciativa del Gobierno. El Congreso puede introducir modificaciones a los proyectos que presente el Gobierno; pero para el caso específico del Plan de Inversiones Públicas, por mandato constitucional se requiere que se mantenga el equilibrio financiero y que tenga el visto bueno del gobierno, (...)”.

45 Ver por ejemplo, las sentencias C-475 de 1994, MP: Jorge Arango Mejía. Se demanda el art. 128 de la Ley 100/93 que consagra el arbitrio rentístico de la nación sobre los juegos de azar a favor del sector salud, proyecto de iniciativa gubernamental, que fue objeto de modificaciones por el Congreso. Para la Corte, las modificaciones introducidas por el Congreso no cambian el sentido de la propuesta gubernamental – son principalmente modificaciones de redacción para efectos de mayor claridad y adiciones para complementar su sentido. La norma es declarada exequible. La Corte afirma que las Cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, siempre que tales modificaciones no cambien la materia de iniciativa gubernamental. C-270 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo – La Corte declara fundadas las objeciones presidenciales a un proyecto de iniciativa parlamentaria dirigido a interpretar el alcance de normas sobre régimen salarial y prestacional de los empleados de la Contraloría General de la República, porque desbordó la norma interpretada, incluyendo temas de exclusiva iniciativa gubernamental. “La ley interpretativa bajo estudio se refiere al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, lo cual está regulado por el artículo 150-19 lit. e) C.P., y requiere iniciativa gubernamental – esto no se dió. Además las normas demandadas rebasan el marco de la interpretación y regulan el régimen prestacional de servidores públicos, sin haber cumplido con el trámite de leyes marco requeridas por la Carta para esta materia.”

46 Ver por ejemplo, las sentencias C-005 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte declaró la inexecutable del artículo 106 de la Ley 715 de 2001, que establecía recursos complementarios al Sistema General de Participaciones del Sector Salud, por desconocer la iniciativa privativa del gobierno en la regulación de los monopolios rentísticos. El artículo es cuestionado por varios vicios de trámite, pero la Corte se limita a examinar uno de ellos, el de la iniciativa. Según el demandante la norma debía ser de iniciativa gubernamental –regulación de monopolios rentísticos-, pero fue introducida por los parlamentarios durante los segundos debates en las Plenarias de las Cámaras, sin el debido aval del gobierno. El proyecto inicial, dirigido a la distribución de competencias y participaciones (normas orgánicas de ordenamiento territorial), de iniciativa gubernamental, no incluía ninguna norma similar al artículo 106 cuestionado. Ni en el informe de ponencia para primer debate en comisiones (que sesionaron de manera conjunta), ni en el texto aprobado en primer debate, ni en la ponencia para segundo debate en el Senado, ni en el

texto aprobado por esta plenaria existía una norma similar a la cuestionada. El texto fue introducido en la ponencia para segundo debate ante la Cámara de Representantes. No existió evidencia de coadyuvancia ni de aval del gobierno. Para la Corte, si bien el Congreso podía introducir modificaciones a proyectos de iniciativa gubernamental, cuando se trata de iniciativa privativa deben ser convalidados o coadyuvados por Gobierno. C-266 de 1995, MP: Hernando Herrera Vergara. La Corte declara la exequibilidad de la Ley 119 de 1994, que reestructura el SENA y que fue cuestionada porque supuestamente desconocía la iniciativa gubernamental en materia de reestructuración de entidades descentralizadas. El proyecto inicial es de iniciativa ciudadana y solo contenía 2 artículos, uno que derogaba una norma y el otro reviviendo el régimen anterior. Este texto es modificado por una comisión en la que participan el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, representantes de los trabajadores, representantes de los gremios y congresistas y se convierte en un proyecto de más de 50 artículos. Para la Corte a pesar de que el proyecto no era desde un principio de iniciativa gubernamental, ello no es contrario al artículo 154 de la Constitución, pues esta norma establece que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique”, obviamente, siempre y cuando dicha situación de suyo excepcional, sea y esté debidamente comprobada, como sucede en el presente asunto, mediante la coadyuvancia posterior, lo cual no implica que se estén modificando el alcance del artículo 154 de la Constitución Política en cuanto exige que las leyes, relativas a ciertas materias, tengan origen en la iniciativa del Gobierno, tanto para su expedición como para su reforma, sin que la misma establezca con claridad que la mencionada iniciativa gubernamental deba aparecer reflejada desde la presentación misma del respectivo proyecto de ley”.

47 Los temas que consideraron las mesas de trabajo fueron (i) seguridad democrática y eficiencia del Estado; (ii) crecimiento económico y generación de empleo; (iii) equidad social; (iv) agricultura y desarrollo rural; (v) comunicaciones, cultura y transporte.

48 Gaceta del Congreso No. 521 de 2003 .La enmienda fue negada en la Comisión Tercera del Senado por 9 votos, por lo cual no fue sometida a votación en las demás comisiones.

49 Gaceta del Congreso No. 521 de 2003, Actas de Comisión, Sesiones Conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, ACTA NUMERO 07 DE 2003 (marzo 20): El desarrollo del debate en la sesión del 20 de marzo de 2003 se transcribe en lo pertinente a continuación. En aras de la brevedad se presenta un resumen de las distintas intervenciones.

(...)

Presidente:

Al ser negada por una Comisión, queda negada la enmienda. Vamos a poner en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia del Plan de Desarrollo para primer debate. Señor secretario, sírvase leer la proposición.

Dice así:

Proposición

A la luz de todas las consideraciones anteriores nos permitimos someter a consideración de las comisiones terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República la siguiente proposición:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 169 Cámara, 167 Senado, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario”. Presentado a consideración del Congreso de la República por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público con las modificaciones incluidas en el pliego de modificaciones adjunto”. Está leída la proposición con que termina la ponencia señor Presidente.

Presidente:

En consideración la proposición leída, tiene la palabra el Senador Carlos Albornoz.

[Por la Interviene el Senador Carlos Albornoz Guerrero, para describir el proceso y posteriormente el coordinador de los ponentes Juan Manuel López Cabrales para exponer su preocupación sobre la falta de financiación para ciertos programas regionales en el Plan Nacional del Desarrollo. Intervienen luego el senador Aurelio Irigorri Hormaza, los Representantes Cesar Negret, Santiago Castro, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Darío Córdoba Rincón (sobre falta de recursos para la inversión social), Arcángel Clavijo Valencia, y el Senador Víctor Renán Barco. Se le da la palabra al Director de Planeación Nacional para que responda a las inquietudes planteadas por los congresistas. Durante esta intervención, el Senador Víctor Renán Barco López, y la Representante Zulema Jattin Corrales intervienen para solicitar aclaraciones al Director de Planeación Nacional, quien responde las preguntas formuladas. Posteriormente, intervienen, en su orden, el Representante Alfonso Campo Escobar el Senador Juan Manuel López Cabrales, los Representantes Fernando Tamayo Tamayo, Oscar Leonidas Wilches Carreño, Gustavo Petro Urrego, el Senador Carlos Moreno de Caro, el Representante Alexander López Maya, el Senador Jesús Piñacué, el Representante Luis Antonio Serrano Morales, el Senador Aníbal José Ariza Orozco, los Representantes Omar Flórez Vélez, Luis Fernando Almario Rojas, Arcángel Clavijo Valencia, Germán Viana Guerrero.]

Finalizada estas intervenciones, el Senador Moreno de Caro solicita se declare la suficiente ilustración. Se transcribe el aparte respetivo del Acta de la sesión del 20 de marzo de 2003.

Presidente:

Para una moción de orden el Senador Moreno de Caro.

Honorable Senador Carlos Moreno de Caro:

Señor Presidente estoy solicitando muy comedidamente suficiente ilustración y que se proceda a votar.

Presidente:

Ponemos en consideración la proposición de suficiente ilustración. En consideración la moción de suficiente ilustración, la aprueban las Comisiones Económicas.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera del Senado la aprueba.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de la Cámara la aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de Cámara la aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado la declaratoria de suficiente ilustración señor Presidente.

Presidente:

Ha sido aprobada la suficiente ilustración.

Tiene la palabra el Senador Víctor Renán Barco.

Honorable Senador Víctor Renán Barco López:

Señor Presidente, honorables Representantes. Como ha declarado la suficiente ilustración, entonces que se tenga lo que voy a decir como una moción para que en el momento de votar no haya confusiones.

Yo tengo aquí un documento que es el que ha comentado el Senador López Coordinador de Ponentes a nombre de la Dirección Liberal, que fue entregado por Planeación Nacional autorizado por el doctor Montenegro, Proyectos de Inversión dice:

Libre Distribución, o sea no es libre asignación de que uno pone para esto o para aquello; no, aquí están por ejemplo de los 6 billones, 3 para el régimen subsidiado. ¿Eso qué quiere decir? Que no se pueden salir del régimen subsidiado, porque yo no creo que el Gobierno vaya a admitir que se traslade plata del régimen subsidiado para carreteras.

Y segundo yo preguntaría, si aquí en estos 3 billones están también parte de las transferencias que se le hacen a los municipios y que destinan para salud y podría seguir leyendo todas las partidas que hay aquí señaladas o sea que aquí no hay libre asignación, aquí está una plata que se distribuiría de acuerdo con los criterios que tiene señalado en las matrices Planeación Nacional, pero sin salirse por ejemplo de los tres billones de régimen subsidiado.

Eso es lo que tengo para anotar para que haya claridad, no hay ningunos 6 billones y es bueno que se le diga a la prensa que no es que el Congreso esté disponiendo de 6 billones porque ya están distribuidos. Muchas gracias.

Presidente:

Como votamos suficiente ilustración, se pone entonces en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia, se abre la discusión, continúa la discusión, se cierra la discusión, ¿lo aprueban las Comisiones?

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de Cámara la aprueba, dejando constancia de su voto negativo la honorable Representante Álvarez Hoyos Tannia.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera lo aprueba, con el voto negativo de los doctores Gustavo Petro y Wilson Borja.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado lo aprueba.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado lo aprueba señor Presidente por unanimidad.

Presidente:

Continúe señor Secretario.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Hay unos impedimentos en la Secretaría que dicen:

(...)

Presidente:

Para una moción de orden el Representante Gustavo Petro.

Honorable Representante Gustavo Petro Urrego:

Mire, primero el Reglamento del Congreso en relación a mociones de suficiente ilustración dice que esta es solo procedente cuando se trata de discusiones de artículos y cuando un artículo se ha discutido en dos sesiones diferentes; de tal manera que la moción de suficiente ilustración aprobada aquí es absolutamente irreglamentaria y por tanto no tiene validez legal, sino le pido al Secretario que lea el artículo del Reglamento dedicado a las mociones de suficiente ilustración.

Segundo, se puede hacer una moción de cierre del debate, pero solo opera en relación a los debates de control político después de tres horas de iniciado; tercero, cuando un Parlamentario como acaba de hacer el doctor Wilson Borja pide la verificación de la votación, esta es obligatoria no admite discusión, ni siquiera que el Presidente de la Comisión se dé por no enterado; así que el Presidente de la Comisión debe obligatoriamente verificar la votación

llamando como se hace respectivamente. Es más es que ¿cómo un Plan de Desarrollo puede tener suficiente ilustración?, Gracias Presidente.

Presidente:

Tiene la palabra el Representante César Negret.

Honorable Representante César Laureano Negret Mosquera:

Señor Presidente hay una proposición firmada por un buen número de Congresistas Senadores y Representantes que le pido el favor de que la haga leer y la someta a consideración.

Presidente:

Señor Secretario continuemos entonces por favor y lea la proposición.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Vamos a dar lectura a la proposición, dice así:

“Proposición

Apruébase el Plan Nacional de Desarrollo con las modificaciones contenidas en la ponencia, los acuerdos llegados con el Gobierno en materia del articulado, los artículos nuevos radicados en las secretarías de las Comisiones y la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional”. Esta leída la proposición señor Presidente.

Presidente:

Se abre la discusión, continúa la discusión, va a cerrarse. Tiene la palabra el Senador José Darío Salazar.

Honorable Senador José Darío Salazar Cruz:

Retiro la parte que se refiere a la matriz regional.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Entonces la proposición quedaría sin la matriz elaborada por Planeación Nacional. Está leída la proposición señor Presidente.

Presidente:

Sometemos a consideración la proposición, se abre la discusión, continúa la discusión, va a cerrarse, la aprueban las Comisiones Económicas.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de Cámara la aprueba, dejando constancia de su voto negativo los honorables Representantes:

Baquero Soler Omar Armando, Benito Revollo Balseiro Muriel, Borja Díaz Wilson Alfonso, Castro Gómez Santiago, Diazgranados Guido Sergio, Clavijo Valencia Arcángel, Gutiérrez Jaramillo Adriana, Pareja González Francisco, Pérez Pineda Oscar Darío, Petro Urrego Gustavo.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de la Cámara la aprueba señor Presidente, dejando constancia de su voto negativo el honorable Representante: Delgado Blandón Jorge Ubéimar

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado la aprueba señor Presidente, dejando constancia de su voto negativo el honorable Senador Víctor Renán Barco.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado la aprueba señor Presidente.

Presidente:

Título del Proyecto.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Título: "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo Hacia un Estado Comunitario".  
Está leído el título señor Presidente.

Presidente:

¿Aprueban el título del proyecto las comisiones?

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de Cámara lo aprueba.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado lo aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de la Cámara lo aprueba señor Presidente.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta de Senado lo aprueba señor Presidente.

Presidente:

¿Quieren las Comisiones Económicas que pase a Segundo Debate este proyecto de ley?

Secretario Comisión Cuarta de Cámara:

Comisión Cuarta de la Cámara sí lo quiere señor Presidente.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera de Senado sí lo quiere.

Secretario Comisión Tercera de Cámara:

Comisión Tercera de la Cámara lo quiere.

Comisión Cuarta de Senado sí lo quiere señor Presidente.

Siendo las 6:30 p.m. el señor Presidente levanta la sesión.

(...).

50 E. Pitarch y Molas I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, 1987, p. 132.

51 P. Biglino, *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 73.

52 Molas I., *ob. cit.*, p. 119.