

Sentencia C-590/12

NORMAS TRIBUTARIAS DE CONTROL Y PARA LA COMPETITIVIDAD-Facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio en materia cambiaria

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA MODIFICAR EL REGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA CAMBIARIA-Tramite legislativo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA MODIFICAR EL REGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA CAMBIARIA-Cosa juzgada respecto del cargo por incumplimiento del requisito de publicación del informe de conciliación con un día de antelación, consagrado en el artículo 161 de la Constitución

DISCREPANCIA ENTRE EL TEXTO APROBADO DE PROYECTO DE LEY Y POR OTRA PLENARIA DEL CONGRESO-Automáticamente genera la competencia de la comisión accidental encargada de conciliar los dos textos

PUBLICACION PREVIA DE INFORME DE CONCILIACION-Interpretación gramatical del inciso segundo del artículo 161 de la Constitución Política

La interpretación gramatical del texto, criterio que acude al significado literal del enunciado gramatical, da dos posibilidades de entendimiento de la disposición que consagra la obligación de publicación del informe de las comisiones conciliadoras: a) Que entre la publicación del informe en la Gaceta del Congreso debe anteceder, por lo menos, por un día al debate y votación del informe de la comisión accidental encargada de unificar el texto aprobado; o b) Que entre la publicación en la Gaceta del Congreso debe anticiparse un día -24 horas- al debate y votación del informe de la comisión accidental.

DECRETO LEY SOBRE REGIMEN SANCIONATORIO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CAMBIARIO A SEGUIR POR LA DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Exequibilidad por el cargo referido a la supuesta falta de competencia del Presidente de la República para su elaboración y promulgación

Referencia: expediente D-8853

Demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad de la ley 1430 de 2010 y el decreto

2245 de 2011.

Actor: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Sustanciador:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño demanda la totalidad de la ley 1430 de 2010, “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, por considerar que el precepto mencionado vulnera los artículos 157 y 161 de la Constitución. De no prosperar el anterior cargo, en subsidio, se presenta demanda contra el artículo 30 de la ley 1430 de 2010 y, como consecuencia de la inexequibilidad de dicho artículo, contra el decreto-ley 2245 de 28 de junio de 2011.

Por medio de auto de seis (06) de diciembre de 2011 el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, al Ministerio de la Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y a la Superintendencia Financiera para que, si lo consideran oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado escogido para el efecto impugnando o defendiendo la disposición acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. DISPOSICIONES DEMANDADAS

Por dirigirse el primer cargo contra la totalidad de la ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, publicada en el Diario Oficial 47.937 de diciembre 29 de 2010, y ser su fundamento un vicio de procedimiento que no tiene relación con el texto de disposición alguna de las que integran la ley, en este acápite se omitirá la transcripción de la totalidad del texto de la ley<sup>1</sup>.

El segundo cargo ataca el artículo 30 de la ley 1430 de 2010. El texto de la disposición demandada es el que sigue:

“ARTÍCULO 30. FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA MODIFICAR EL RÉGIMEN SANCIONATORIO EN MATERIA CAMBIARIA. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

El tercer cargo es formulado contra el decreto-ley 2245 de 2011, publicado en el diario Oficial n. 48114 de 28 de junio de 2011, el cual no se transcribe en virtud de su extensión y porque el fundamento de la demanda es un vicio de competencia que no tiene relación con el contenido de las disposiciones que componen este cuerpo normativo<sup>2</sup>.

## III. LA DEMANDA

A juicio del actor las disposiciones demandadas vulneran los artículos 157 y 161 de la Constitución.

El primer cargo, relativo a los vicios de procedimiento, basa su acusación en el incumplimiento del artículo 161 de la Constitución, en cuanto el informe de conciliación no fue publicado, por lo menos, con un día de antelación a aquel en que fue debatido y votado por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Dicha acusación se puede dividir en dos partes: i) la presunción de que las Gacetas del

Congreso que contienen el informe de conciliación no fueron publicadas el 15 de diciembre de 2010 -cuando el informe fue votado el 16 de diciembre del mismo año-; y ii) que, incluso si el informe fue publicado el día 15 de diciembre, se incumplió con el requisito de haberlo publicado con un día completo de anticipación.

La primera parte de la acusación, en palabras del actor, se expresa de la siguiente forma:

De lo anterior, se concluye, que la Comisión Accidental de Conciliación, referida al proyecto de Ley 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado, no pudo deliberar antes de las 8.50PM de diciembre 15 de 2010. Para corroborar esta afirmación, se solicita a la Honorable Corte Constitucional, oficiar a los Secretarios del Senado y de la Cámara, para que envíen el Acta o las Actas de deliberación, en diciembre 15 de 2010, de esta Comisión Accidental de Conciliación, sobre el citado Proyecto de Ley, debido a que no fueron publicados en la Gaceta del Congreso y no las pude obtener.

Sin embargo, el informe de conciliación sobre el Proyecto de Ley No. 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado, fue publicado, para ambas Cámaras, en las Gacetas del Congreso No. 1103 y 1104 de diciembre 15 de 2010 (Anexo 8.7). Pero, la Imprenta Nacional de Colombia, que imprime las Gacetas del Congreso, sólo opera en el horario de lunes a viernes de 8AM a 5PM, como se constata en su página [www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co) (Anexo 8.8). Por lo cual, el Informe de conciliación, sobre el citado Proyecto de Ley, sólo pudo ser publicado en diciembre 15 de 2010, después de las 8.50PM de este día, cuando se levantó la sesión de la Plenaria del Senado de la República (Anexo 8.6). Para corroborar tal situación y para verificar la fecha exacta de la Impresión de las Gacetas del Congreso que publicaron el informe de Conciliación, se solicita a la Honorable Corte Constitucional oficiar a la Imprenta Nacional de Colombia para que certifique la fecha exacta de la impresión de las Gacetas del Congreso Nos. 1103 y 1104 de diciembre 15 de 2010, debido a que no lo pude obtener.” -folios 5 y 6-.

La segunda parte de la acusación, esto es el no haber sido publicado con un día completo de anticipación, se expresa en las siguientes palabras:

“[E]l día completo de anticipación, para aprobar el informe de Conciliación, exigido constitucionalmente, si se entiende en día calendario, empieza a correr a las cero (0) horas de diciembre 16 de 2010 y termina a las 24 horas de ese días. Si se entiende el día completo de anticipación en día hábil, el comprendido entre las 10.01 AM y las 2.10 PM de diciembre

16 de 2010, período de deliberación de la Plenaria de la Cámara de Representantes, según Gaceta del Congreso N. 237 de mayo 6 de 2011 (Anexo 8.9), y el comprendido entre las 10.30AM y las 5.50PM de diciembre 16 de 2010, período de deliberación de la Plenaria del Senado de la República, según la Gaceta del Congreso N. 81 de marzo 14 de 2011 (Anexo 8.9), el día completo de anticipación, para aprobar el Informe de Conciliación, empieza a las 10.01 AM de diciembre 16 de 2010 y termina a las 5.50PM de este día.

(...)

O sea, que dicho Informe de Conciliación fue aprobado dentro del día diciembre 16 de 2010, día que no podía ser utilizado para dicha aprobación, porque no había transcurrido el día de anticipación, exigido en el artículo 161 inciso 2º de la Constitución Política de Colombia. Es decir, que se pretermitió el término constitucional para aprobar el Informe de Conciliación del Proyecto de Ley No 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado.” -folio 7-

Son estas las razones que sustentan la acusación del actor respecto de la totalidad de la ley 1430 de 2010.

El segundo cargo se presenta en virtud de una presunta vulneración del principio de consecutividad respecto del trámite del artículo 30 de la ley 1430 de 2010. La acusación del actor consiste en que, a pesar de las discrepancias existentes entre el proyecto aprobado en Cámara de Representantes y el aprobado por el Senado de la República, dicho artículo no fue relacionado al inicio del informe de conciliación dentro de la lista de disposiciones cuyo texto fue unificado por dicha comisión.

La discrepancia radica en que las facultades extraordinarias que se otorgaron al Presidente por parte de la Cámara de Representantes fueron aprobadas para la modificación del “régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales previsto en el decreto-ley 1074 de 1999”, mientras que las aprobadas por el Senado no se limitaban a lo previsto en el mencionado decreto 1074 de 1999, pues en dicha versión se suprimió la parte resaltada en negrilla. En consecuencia, explica el accionante, el no restringirlo al régimen sancionatorio “previsto en el decreto-ley 1074 de 1999”, hace que se entiendan incluidas las disposiciones sobre el procedimiento cambiario que contiene el decreto extraordinario 1092 de 1996, lo que demuestra que existía una discrepancia real entre una y otra versión del proyecto.

Sin embargo, dicho artículo no se incluyó dentro de la lista de los artículos que deberían ser conciliados y, aunque “sí aparece en el texto completo del final del informe de conciliación, sometido a la aprobación de las Plenarias de la Cámara y del Senado”, dicho texto “incluye no sólo los artículos con discrepancias sino, también, los artículos con discrepancias” -folio 13-. Esto implicaría el desconocimiento de lo preceptuado por el inciso 1º del artículo 161 de la Constitución.

El tercer cargo, dirigido en contra del decreto-ley 2245 de junio 28 de 2011, tiene como fundamento la posible declaratoria de inexecutable del artículo 30 de la ley 1430 de 2010. En efecto, como el segundo cargo de la presente acción ataca el artículo que concedió las facultades extraordinarias, el decreto acusado sería inexecutable por consecuencia, por cuanto el Presidente de la República nunca habría tenido la facultad para expedir una norma de dichas características -folios 14 y 15-.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1.- Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

“Después de citar extensa jurisprudencia relativa a la amplitud competencial de las comisiones de conciliación, la apoderada de la DIAN manifiesta que en el trámite de aprobación de la ley 1430 de 2010 se cumplieron todas las exigencias constitucionales y legales.

En este sentido, afirma que el informe de conciliación se encuentra firmado por los integrantes de la comisión accidental, con lo cual manifiesta que se desvirtúan los argumentos de la accionante -folio 110-.

Respecto de la publicación en la Gaceta del Congreso, sostiene que la misma es un acto que se concreta en un documento público, expedido por funcionarios públicos y realizada por la Imprenta Nacional, de manera que la Gaceta goza de presunción de legalidad que debe ser desvirtuada ante la autoridad competente. De manera que al haber sido publicado el informe de conciliación el día 15 de diciembre de 2010, no se incumplió con la exigencia del artículo 161 de la Constitución -folio 110-.

Al hacer referencia a la petición subsidiaria, y utilizando idénticos argumentos que los

presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la apoderada sostiene que como fecha de publicación debe tomarse el día 29 de diciembre de 2010, por lo que no se incumple, desde ningún punto de vista el artículo 338 de la Constitución. En todo caso, sostiene, la Corte no sería competente para pronunciarse sobre la promulgación de una ley, pues el trámite legislativo finaliza con la sanción presidencial -folio 115 y 116-.”

## 2.- Instituto Colombiano de Derecho Tributario – ICDT-

Mediante escrito allegado a esta Corporación, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario – IDCT – manifestó que por no disponer de los elementos necesarios para examinar aspectos de hecho como los planteados en esta demanda, se abstendrá de opinar sobre ellos -folios 368 y 369-.

## 3.- Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República de Colombia

Mediante escrito allegado a esta Corporación, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, atendió a la solicitud del Magistrado Sustanciador en el sentido de presentar concepto sobre las normas demandadas en el presente proceso.

En primer lugar, con relación al cargo de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1430 de 2010 por violación del artículo 161 de la Constitución, la interviniente solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada. Fundamenta su solicitud en que la publicación del informe de conciliación el día anterior al debate no impidió que los congresistas conocieran el informe y emitieran su voto con pleno conocimiento del texto aprobado, razón por la cual debe entenderse que se cumplió con el requisito constitucional de publicidad del artículo 161. Manifestó textualmente: “Con la publicación del informe el día anterior al debate el Congreso satisfizo el principio de publicidad que inspira el artículo 161 de la Carta Política (...) Es cierto, no obstante, que entre la publicación del informe y el debate en cámara no transcurrió un día completo, de 24 horas, como lo echa de menos el demandante, pero de allí no puede derivarse necesariamente el quebrantamiento del principio de publicidad, dado que los congresistas tuvieron conocimiento del informe antes de someterlo a votación el día después”

Agrega que, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, las normas procedimentales deben interpretarse siempre en función del objetivo perseguido como

instrumentos de realización del derecho sustancial y no como propósitos formales per se.<sup>3</sup> En este sentido, reitera lo dispuesto por la sentencia C-668 de 2004 en la cual esta Corporación entendió que “la dinámica parlamentaria exige cierta flexibilidad; lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, es decir que la propuesta fuera conocida previamente (publicación) y que se haya dado la oportunidad real de intervenir exponiendo ideas, contravirtiendo la propuesta, apoyándola, etc.” -folios 383 a 386-.

En segundo lugar, respecto del cargo contra el artículo 30 de la Ley por violación del principio de consecutividad, aduce que el error del demandante consiste en suponer que “el proceso de conciliación, es decir, de resolución de las discrepancias de los textos legislativos, ocurre en las plenarias, cuando en verdad éstas se resuelven en las reuniones de las comisiones de conciliación, pues es allí donde se decide qué apartes de las normas aprobadas con divergencias en cada cámara deben ser eliminados o agregados” Por esta razón, ésta supresión de la expresión “previsto en el Decreto-ley 1074 de 1999” que se demanda, es perfectamente legítima, pues es a eso a lo que se dedican precisamente las comisiones accidentales de conciliación: a resolver las diferencias de texto aprobadas por las plenarias y elaborar un nuevo texto unificado. Por lo anterior, solicita que se declare su exequibilidad - folios 387 y 388-.

Y por último, con relación al cargo de inconstitucionalidad por consecuencia contra el Decreto 2245 de 2011, considera la Secretaría que dado que el artículo 30 de la Ley 1430 de 2010 no presenta vicios de inconstitucionalidad, el decreto, que fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley, resulta ajustado a la Carta -folios 388 y 389-.

#### 4.- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante escrito allegado a esta Corporación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público atendió a la solicitud del Magistrado Sustanciador en el sentido de presentar concepto sobre las normas demandadas en el presente proceso.

Con relación al cargo de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1430 de 2010 por violación del artículo 161 de la Constitución, el interviniente solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada pues puede verse que efectivamente el informe de

conciliación sí estuvo a disposición de los congresistas un día antes del debate, pues fue publicado el 15 de diciembre y, finalmente, aprobado el 16 de diciembre de 2010, es decir, un día después de su publicación.

No obstante, aduce que de proceder la pretensión del primer cargo deberá declararse igualmente la exequibilidad de la norma acusada por configurarse un vicio subsanable, pues se trata de una irregularidad que no vicia el trámite legislativo pues “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes (...) acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”<sup>4</sup> A su vez, aluden al principio de flexibilidad que la Corte ha establecido como criterio para el estudio del trámite legislativo, en virtud del cual “la dinámica parlamentaria exige cierta flexibilidad; lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales (...) es decir, que la propuesta fuera conocida previamente” -folios 373 y 374-.

Finalmente, respecto de la manifestación del actor relativa a la violación del principio de consecutividad, el interviniente estableció que este cargo no puede prosperar pues los argumentos expuestos se fundamentan en apreciaciones subjetivas dado que sus competencias se extralimitan cuando incorpora un texto que no fue aprobado por ninguna de las cámaras y en este caso “el actor no tuvo en cuenta que la comisión de conciliación actuó dentro de su marco de competencia y aprobó, respecto del artículo 30, el texto aprobado en el senado” -folio 376-.

##### 5.- Intervención ciudadana de Jacqueline Prada Ascencio y Yumer Yoel Aguilar

Mediante escrito allegado a esta Corporación, los ciudadanos Jacqueline Prada Ascencio y Yumer Yoel Aguilar presentaron su concepto sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Adujeron que en la demanda, si bien se señalan las normas constitucionales que se consideran infringidas, no se expresan las razones por las cuales esos textos constitucionales se estiman violados por la ley, razón por la cual resulta imposible controvertirlos de fondo. Lo anterior, en virtud de lo establecido por esta Corporación, según la cual, “al ciudadano se le impone como carga mínima, que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional”<sup>5</sup>.

Agregan que con relación a los dos primeros cargos de inconstitucionalidad comparten

integralmente los argumentos expuestos por la apoderada de la DIAN en la intervención que se realizó dentro del proceso D-8598. Igualmente, respecto del cargo de inconstitucionalidad por consecuencia del decreto 2245 de 2011, consideran que como la ley que faculta su expedición es exequible, éste debe correr la misma suerte de tal norma -folios 397 y 398-.

Manifiestan que la necesidad de cumplir en la formación de las leyes con el principio de consecutividad, se predica de la totalidad de los proyectos de ley y no de cada artículo aisladamente. Consideran que en este caso, el querer del legislador era otorgar facultades extraordinarias tanto para modificar el régimen sancionatorio cambiario, como su procedimiento administrativo sancionatorio, intención que no se cumplía al dejar la expresión 'previsto en el Decreto 1074 de 1999', pues ésta implicaba la exclusión del procedimiento sancionatorio cambiario.

En conclusión, sostienen que el proyecto de decreto-ley presentado "respondía a una sentida necesidad expresada por la DIAN en la urgencia de actualizar las sanciones y modernizar los procedimientos que venía aplicando en su calidad de entidad asignada al control y vigilancia sobre el cumplimiento del régimen cambiario". Finalmente, por las razones anteriormente expuestas, solicitan que se declare la exequibilidad de las normas demandadas -folio 399-.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito n. 5317 de 29 de febrero de 2012, la Procuraduría General de la Nación presentó concepto sobre las normas demandadas en el presente proceso.

El Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Sostiene que el informe de conciliación fue publicado el 15 de diciembre de 2010 (Gacetas del Congreso 1103 y 1104 de 2010); que su aprobación ocurrió en las sesiones plenarias de ambas cámaras del 16 de diciembre de 2010 (Gacetas del Congreso 21 y 237 de 2011) y que por tal razón, el cálculo temporal del actor no alcanza a desvirtuar la circunstancia de que el informe de conciliación fue publicado el día anterior a aquél en el cual fue aprobado por las plenarias de las cámaras, como lo prevé el artículo 161 Superior.

"para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos proponer el siguiente texto que, en opinión de los acá suscritos, supera las divergencias

entre las dos corporaciones”

Finalmente, manifiesta que si en el proceso de formación de la ley no se incurrió en los vicios señalados por el actor, es forzoso concluir que en la expedición del Decreto 2245 de 2011, dictado con fundamento en las facultades otorgadas en el referido artículo 30, no se incurrió en vicio alguno.

Pasa la Corte a resolver el problema jurídico planteado.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una norma que hace parte de una ley de la República.

### 2. Argumentos del demandante

Del texto que constituye el escrito de demanda presentado por la accionante, la Sala concluye que contra la ley 1430 de 2010 se presentan las siguientes acusaciones:

#### 2.1. Incumplimiento del requisito de publicación previa del informe de conciliación.

El accionante sostiene que se incumplió el artículo 161 de la Constitución, por cuanto no se publicó el informe de conciliación con, por lo menos, un día de antelación a la realización de la sesión en que se debatió y votó dicho informe -folios 5, 6 y 7-.

#### 2.2. Falta de conciliación del artículo 30 de la ley 1430 de 2010

El accionante afirma que el artículo 30 de la ley 1430 de 2010 no fue objeto de conciliación por parte de la Comisión Accidental, por cuanto no fue incluido en la lista de artículos reseñados al inicio del informe de conciliación como aquellos que habían sido objeto de unificación por parte de dicha comisión -folios 11, 12 y 13-.

#### 2.3. Inexequibilidad por consecuencia del decreto 2845 de 2011

Manifiesta el accionante que al declararse la inconstitucionalidad del artículo 30 de la ley 1430 de 2010, es deber concluir que nunca fueron otorgadas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por lo que nunca existió la competencia para expedir el decreto 2845 de 2011, lo que obliga a que se declare su inexequibilidad -folio 15-.

### 3. Estudio de los cargos

Una vez analizado el escrito de demanda y conocidos los pareceres de intervinientes y Ministerio Público, entra la Corte a dar respuesta a cada una de las acusaciones presentadas, haciendo las consideraciones pertinentes al abordar cada uno de los cargos.

#### 3.1. Cargo Uno: Incumplimiento del requisito de publicación previa del informe de conciliación.

Corresponde a la Sala el estudio del cargo relativo a la publicación del informe presentado por la comisión de conciliación que se conformó para solucionar las discrepancias que presentaba el proyecto de ley 174 de Senado y 124 de Cámara de Representantes, ambos de 2010, que, una vez sancionado, se convirtió en la ley 1430 de 2010.

El cargo presentado por el actor acusa a la ley 1430 de 2010 de un vicio de procedimiento, consistente en que durante su trámite se habría incumplido lo ordenado por los artículos 157 y 161 de la Constitución, en cuando la publicación del informe no se habría realizado con una antelación de, por lo menos, un día respecto de la fecha en que dicho informe fue debatido y votado en las cámaras legislativas.

A esta conclusión llega el accionante por cuanto la sesión del Senado de la República -que finalizó luego que la de su homóloga- se levantó a las 8:50 pm del 15 de diciembre de 2010, lo que haría imposible que el mismo fuera publicado el mismo día, por cuanto la Imprenta Nacional -entidad encargada de su publicación- labora de 8:00am a 5:00pm. Como prueba de esta situación exige que se oficie a la Imprenta Nacional de Colombia “para que certifique la fecha exacta en la impresión de las Gacetas del Congreso Nos 1103 y 1104 de diciembre de 15 de 2010” -folio 6-.

En este sentido el actor deriva dos posibles interpretaciones de dicha situación que implicarían la ocurrencia de un vicio procedimental:

i) El informe de conciliación incluido en la Gaceta 1103 de 15 de diciembre de 2010 realmente no fue publicado en dicha fecha, pues para la hora en que finalizó la sesión del Senado la Imprenta Nacional ya no estaba laborando.

ii) El informe de conciliación no se publicó con un día, es decir con por lo menos 24 horas, de antelación respecto del momento en que el mismo se debatió y votó por parte de las plenarios de las cámaras legislativas.

Entra la Sala a dar respuesta a las acusaciones que componen este primer cargo.

3.1.1. El informe de conciliación incluido en las Gacetas del Congreso 1103 y 1104 de 15 de diciembre de 2010 realmente no fue publicado en dicha fecha

En cuanto la presente acusación se fundamenta en un cargo ya resuelto por la Corte Constitucional, la Sala resuelve estarse a lo resuelto por la sentencia C - 076 de 2012 que declaró la exequibilidad de la ley 1430 de 2010, sentencia en la que abordó el estudio de un cargo idéntico al ahora planteado por el actor. En aquella ocasión se concluyó que la ley 1430 de 2010 era exequible “en razón a que la demanda no logra aportar los elementos probatorios que desvirtúen la fecha de publicación del informe de conciliación que figura en las Gacetas del Congreso 1103 y 1104 de 15 de diciembre de 2010”.

En aquella ocasión la Sala Plena de la Corte Constitucional sostuvo:

“Se encuentra probado en el expediente que las cámaras legislativas aprobaron en segundo debate el proyecto de ley que ahora se demanda; la Cámara de representantes el día 14 de diciembre de 2010 y el Senado de la República el día 15 de diciembre del mismo año. En razón a que existieron discrepancias entre uno y otro proyecto se conformó una comisión accidental de conciliación, con el ánimo de acordar un único texto que deberían aprobar las plenarios de Senado y Cámara. La comisión finalizó y presentó su informe, el cual fue publicado en la Gacetas del Congreso n. 1103 y n. 1104 de fecha 15 de diciembre de 2010; el debate y votación del informe se llevó a cabo al día siguiente, esto es el 16 de diciembre, siendo aprobado este mismo día en ambas plenarios, según consta en acta n. 35 de Senado -publicada en Gaceta 81 de 14 de marzo de 2011- y en acta n. 43 de Cámara de Representantes -publicada en Gaceta del Congreso n. 237 de 06 de mayo de 2011-.

(...)

“Así, encuentra la Sala que el artículo 161 de la Constitución exige que el informe de conciliación se publique, por lo menos, con un día de antelación a su discusión y votación; el informe de conciliación del proyecto 174 de 2010 del Senado de la República y 124 de 2010 de la Cámara de Representantes aparece publicado en las Gacetas del Congreso 1103 y 1104, ambas de 15 de diciembre de 2010, mientras que la sesión en la que se discutió y votó el informe tuvo lugar el 16 de diciembre de ese año, es decir, un día después de la publicación del mismo; la accionante afirma que se presentó un vicio de procedimiento en razón a que el informe de conciliación no fue publicado el 15 de diciembre, sino el 16 de diciembre de 2010; sin embargo, como se observó, no se aporta prueba alguna que demuestre la veracidad de su afirmación; por consiguiente, la accionante falla al momento de demostrar la ocurrencia del hecho que iría en contra del artículo 161 de la Constitución en el procedimiento legislativo estudiado. Siendo esta la situación debe concluirse que la acusación carece del sustento necesario para demostrar la inexecutable de la ley 1430 de 2010 por vicios de procedimiento en la publicación del informe de conciliación.

Adicionalmente, se resalta que el caso planteado ante la Corte es especial en el sentido que se trata de una acusación por vicios de procedimiento en la elaboración de una ley, de manera que necesariamente tendrá como fundamento las actuaciones que el órgano legislativo, el Gobierno o entidades administrativas hayan cumplido. En este sentido la certeza de los planteamientos no radica en la lectura de la disposición que se considere contradice la Constitución, sino en la precisión de los hechos que desconocen lo preceptuado por la norma parámetro, razón por la cual existe una carga de diligencia del accionante que quiere controvertir la validez de la ley, en el sentido de demostrar sin lugar a duda alguna la veracidad de los hechos que sustentan sus afirmaciones. Contrario sensu, cuando falta certeza respecto de algún hecho debe privilegiarse la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República -indubio pro legislatoris-, pues es la que resulta acorde con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma.

#### 3.1.4. Conclusión

El análisis precedente evidencia que no existen elementos tendentes a demostrar la existencia de una actuación que desconozca el artículo 161 de la Constitución. Por esta razón

no queda otra opción que declarar exequible, respecto del cargo ahora estudiado, la ley 1430 de 2010 respecto de esta específica acusación.

Como contraargumento de la conclusión a la que llega la Corte, podría decirse que el Magistrado Sustanciador tenía la facultad de decretar las pruebas que considerara conducentes para determinar si existieron irregularidades en la actuación del Congreso<sup>6</sup> y de esta forma determinar si existe sustento del cargo que solicita declaratoria de inexecutable de la ley 1430 de 2010 por el vicio alegado; máxime cuando esta posibilidad es prevista por el propio reglamento de la Corte Constitucional, decreto 2067 de 1991, que en su artículo 10 consagra “Siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron el acto sometido al juicio constitucional de la Corte o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado sustanciador podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez días”.

La razón que lleva a desechar este razonamiento es sencilla: dentro del proceso fue posible establecer la fecha de publicación del informe de conciliación de los proyectos 174 de 2010 de Senado y 124 de 2010 de Cámara. En efecto, en desarrollo del proceso se tuvo oportunidad de acceder a las Gacetas del Congreso en las que fue publicado dicho informe y éstas son de fecha 15 de diciembre de 2010. No es este el caso de un proceso de constitucionalidad en el que hubiese quedado un vacío probatorio respecto de algún aspecto fundamental para el análisis constitucional; por el contrario, existe una publicación oficial que informa de la fecha en que se llevó a cabo una actuación del Congreso.

No es tarea de la Corte completar, interpretar o presumir, a partir de elementos probatorios que no son claros, pertinentes ni conducentes a demostrar lo que el accionante en un proceso de constitucionalidad está tratando de argumentar. La construcción argumentativa en un proceso de constitucionalidad es una obligación en cabeza del actor, que no puede ser trasladada al Magistrado Sustanciador o a la Sala Plena de la Corte Constitucional, máxime en casos como el que ahora ocupa a la Corte, en donde se trata de controvertir lo que se demuestra con una publicación oficial. De ser así, en cada demanda de inconstitucionalidad que presentara acusaciones deficientes la Corte debería complementar los cargos planteados, lo que llevaría a una suplantación del ciudadano, que podría conducir a falsear su derecho de acción y, por otra parte, a actuaciones de oficio que implicaran a una

extralimitación en las funciones del juez de la constitucionalidad.

(...)

En razón a lo arriba expuesto, la Sala declarará la exequibilidad de la ley 1430 de 2010 respecto del cargo estudiado.”

Como se observa, en la ocasión indicada la Sala resolvió el mismo cargo que ahora se presenta, por lo que la respuesta en esta ocasión no puede ser otra diferente que acoger lo resuelto por la sentencia C-076 de 2012.

3.1.2. No haberse publicado el informe de conciliación con un día -calendario o hábil- de anticipación respecto del momento en que se debatió y voto dicho informe por las plenarias del Congreso de la República

Planteamiento del Cargo

El actor, ahora tomando como presupuesto que el informe de conciliación se publicó el 15 de diciembre de 2010 -Gacetas del Congreso 1103 y 1104-, sostiene que existió un vicio pues no se respetó el día de anticipación con que debe llevarse a cabo dicha publicación, pretermitiendo el tiempo que debe esperarse antes de repetir el segundo debate en cada cámara. Para llegar a dicha conclusión sostiene que

“[T]eniendo como fecha de publicación de las Gacetas del Congreso Nos 1103 y 1104 de diciembre 15 de 2010 (Anexo 8.7), y teniendo en cuenta que la fecha de la aprobación del Informe de Conciliación en las Plenarias de la Cámara de Representantes y de Senado de la República, ocurrió en 16 de diciembre de 2010, último día de las sesiones ordinarias del período legislativo, en ese momento, no se había completado el día de anticipación exigido por el artículo 161 inciso 2º de la Constitución Política de Colombia. En efecto, el día de la publicación del Informe de Conciliación, diciembre 15 de 2010, no se cuenta, por corresponder íntegramente al momento de la publicación; el día completo de anticipación, para aprobar el informe de conciliación, exigido constitucionalmente, si se entiende en día calendario, empieza a correr a las cero (0) horas de diciembre 16 de 2010 y termina a las 24 horas de este día. Si se entiende el día completo de anticipación en día hábil, el comprendido entre las 10.01AM y las 2.10PM de diciembre 16 de 2010, período de deliberación de la

Plenaria de la Cámara de Representantes, según la Gaceta del Congreso No. 327 de mayo 6 de 2011 (Anexo 8.9), y el comprendido entre las 10.30AM y las 5.50PM de diciembre 16 de 2010, período de deliberación de la Plenaria del Senado de la República, según la Gaceta del Congreso No. 81 de marzo 14 de 2011 (Anexo 8.9), el día completo de anticipación, para aprobar el Informe de Conciliación, empieza a las 10.01AM de diciembre 16 de 2010 y termina a las 5.50PM de este día” -folios 6 y 7-

Entiende la Corte que, para el actor, la exigencia de “publicación por lo menos con un día de anticipación” que consagra el artículo 161 de la Constitución, implica el que entre la publicación del informe de conciliación y su debate y votación medie por lo menos un día; es decir, que exista un día entre la publicación y el debate del referido informe.

Por esta razón en el caso concreto, y teniendo en cuenta que el informe de conciliación fue debatido y votado el 16 de diciembre de 2010, el accionante señala que ese día “no podía ser utilizado para dicha aprobación, porque no había transcurrido el día de anticipación, exigido en el artículo 161 inciso 2º de la Constitución Política de Colombia. Es decir, se pretermitió el término constitucional para aprobar el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley N. 124 de 2010Cámara, 174 de 2010 Senado” -folios 6 y 7-.

### Solución

Al respecto debe manifestar la Sala que no comparte la conclusión del demandante -en el sentido de que esta situación origina un vicio procedimental, que, además, sería de carácter insubsanable-, por cuanto la lectura de la disposición constitucional no puede realizarse de la forma en que la hace el señor Longas Londoño. Pasa la Sala a explicar su parecer.

El segundo inciso del artículo 161de la Constitución consagra:

“Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia se considera negado el proyecto”

La interpretación gramatical del texto, criterio que acude al significado literal del enunciado gramatical, da dos posibilidades de entendimiento de la disposición que consagra la obligación de publicación del informe de las comisiones conciliadoras:

a) Que entre la publicación del informe en la Gaceta del Congreso debe anteceder, por lo menos, por un día al debate y votación del informe de la comisión accidental encargada de unificar el texto aprobado; o

b) Que entre la publicación en la Gaceta del Congreso debe anticiparse un día -24 horas- al debate y votación del informe de la comisión accidental.

En la primera opción, la interpretación de día como fecha calendario implicará que la publicación deba hacerse en una fecha diferente y anterior a aquella en que se debate y vota el informe. La segunda lectura de la norma entiende la expresión 'día' como un término cronológico que implica el transcurso de un lapso de tiempo exacto -24 horas, por lo menos- entre publicación y el debate y votación de un informe de conciliación.

Ante estas dos posibilidades que surgen de la utilización del criterio gramatical, debe preferirse aquella que más armónica resulte con las demás disposiciones constitucionales, en aplicación del principio de unidad normativa de la Constitución.

En este sentido, para la Sala la primera interpretación, a la vez que honra el principio democrático -artículos 1 y 3 de la Constitución-, concreta de forma eficiente el principio de publicidad dentro del procedimiento legislativo -artículo 161 de la Constitución-, que, a su vez, se ha entendido como una de las manifestaciones del principio democrático<sup>7</sup> dentro de nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, al interpretar que la publicación del informe se debe hacer, por lo menos, el día anterior, se establece una garantía efectiva que, por regla general, será eficaz para lograr el objetivo previsto por la disposición constitucional, cual es, dar las garantías adecuadas para que los miembros del Congreso tengan la oportunidad de conocer el informe elaborado por estas comisiones accidentales.

Adicionalmente, esta interpretación es más acorde con la dinámica de un órgano político como el Congreso de la República, al que el ordenamiento, más que términos estrictos que no parecen ser fruto de un estudio sistemático y profundo acerca de su necesidad, debe darle un marco de acción que, sin menoscabar innecesariamente la libertad de acción de sus órganos internos, permita que el procedimiento legislativo se desarrolle con el respeto requerido por las minorías que en él participan, de cara a la sociedad y con respeto de la decisión mayoritaria -que refleja el parecer democrático de los electores-.

Son estos los criterios que han construido la interpretación de la Corte y, en consecuencia, aparecen como las razones que han hecho preferir esta lectura sobre la otra posible, la cual constituye una línea jurisprudencial reiterada de forma constante y pacífica por las decisiones de esta Corporación<sup>8</sup>.

Siendo este el contexto jurídico en que debe analizarse la actuación de las plenarios que votaron y debatieron el informe presentado por la comisión de conciliación, encuentra la Sala que se dio pleno cumplimiento al segundo inciso del artículo 161 de la Constitución, en cuanto, como se tuvo oportunidad de comprobar al resolver el primer cargo de la acción presentada, la publicación en la Gaceta del Congreso tuvo lugar el día anterior al debate y votación de dicho informe, que es precisamente la exigencia normativa que surge de la disposición constitucional.

En otras palabras, la publicación del informe de conciliación se llevó a cabo el 15 de diciembre de 2010, en las Gacetas del Congreso 1103 y 1104 de ese año. Mientras que su debate y votación tuvieron lugar al día siguiente, esto es el 16 de diciembre de 2010, según se consignó en el acta n. 35 de la sesión ordinaria de 16 de diciembre de 2010 del Senado de la República<sup>9</sup>, y en el acta n. 43 de la sesión plenaria de 16 de diciembre de la Cámara de Representantes<sup>10</sup>.

Finalmente, debe aclarar la Sala que la interpretación sostenida por el actor, al entender que el artículo 161 de la Constitución obliga a que medie un día entre la publicación del informe y el debate y votación del mismo, no es sostenible en nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar porque de la interpretación gramatical del segundo inciso del artículo 161 de la Constitución no se extrae que deba mediar un día entre publicación y debate del informe de conciliación; en segundo término, se trataría de una restricción a la libertad de actuación de las cámaras legislativas y, por tratarse de una excepción al principio de autonomía del Congreso de la República, deberá estar consagrada expresamente en la Constitución; y, finalmente, porque una interpretación contextual de la disposición ahora analizada deja ver que, cuando la Constitución ha impuesto un término de espera entre una actuación procedimental y otra, lo ha establecido expresamente, mediante el empleo de un lenguaje completamente distinto al utilizado en el inciso objeto de estudio<sup>11</sup>, por lo que no existe una referencia análoga que soporte la lectura que del inciso segundo del artículo 161 de la

Constitución realiza el actor.

Por estas razones, la Sala declarará exequible la ley 1430 de 2010 por el cargo ahora estudiado.

### 3.2. Cargo dos: vicio de procedimiento en la conciliación del artículo 30 de la ley 1430 de 2010

Manifiesta el accionante que en la elaboración de la ley 1430 de 2010 se incumplió el requisito establecido en el artículo 161 de la Constitución, así como el principio de consecutividad -artículo 157 de la Constitución-, respecto del trámite del artículo 30 de la ley 1430 de 2010. La acusación del actor consiste en que, a pesar de las discrepancias existentes entre el proyecto aprobado en Cámara de Representantes y el aprobado por el Senado de la República, dicha disposición no fue objeto de conciliación, por cuanto no se menciona en el encabezado del informe de conciliación, el cual prevé

“El texto propuesto acoge los artículos 1º, 2º, 9º, 11, 18, 25, 26, 32, 33, 36 39, 45, 46 del texto aprobado en la plenaria del Honorable Senado de la República. Se acogieron 14 artículos nuevos aprobados en ambas plenarios, así como dos artículos nuevos aprobados por el Senado”

En palabras del actor

“[D]icho artículo no se incluyó dentro de la lista de los artículos que deberían ser conciliados y, aunque “sí aparece en el texto completo del final del informe de conciliación, sometido a la aprobación de las Plenarios de la Cámara y del Senado”, dicho texto “incluye no sólo los artículos con discrepancias sino, también, los artículos con discrepancias” -folio 13-. Esto implicaría el desconocimiento de lo preceptuado por el inciso 1º del artículo 161 de la Constitución”

Por la ocurrencia de este vicio insubsanable, el texto conciliado del artículo 30 de la ley 1430 de 2010 debería ser declarado inexecutable desde el 29 de diciembre de 2010, en parecer del actor.

## Recuento fáctico

Para exponer mejor el problema jurídico planteado pasa la Sala a reconstruir las actuaciones que se presentaron antes de aprobar el artículo 30 de la ley 1430 de 2010.

La plenaria de la Cámara de Representantes, en sesión celebrada el 14 de diciembre de 2010, aprobó el artículo 30 del, en ese entonces, proyecto de ley 174 Senado de 2010 Senado y 124 de 2010 Cámara, con el siguiente texto

“ARTÍCULO 30. Facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio en materia cambiaria. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales previsto en el Decreto-ley 1074 de 1999.”<sup>12</sup>

Mientras que la plenaria del Senado, en sesión de 15 de diciembre de 2010, aprobó la siguiente versión del artículo 30 del mencionado proyecto de ley

“ARTÍCULO 30. Facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio en materia cambiaria. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”<sup>13</sup>

Reunida la comisión accidental encargada de conciliar el texto del proyecto aprobado por una y por otra cámara, se unificaron los artículos que presentaban discrepancias y, como ordena la Constitución, el fruto de esta labor se presentó para la aprobación de las respectivas plenarios de cada cámara en el informe de conciliación que, como tantas veces se ha dicho, fue publicado en las Gacetas del Congreso n. 1103 y n. 1104 de 15 de diciembre de 2010.

En el informe de conciliación presentado se consignó

“Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los

textos aprobados en las respectivas cámaras y, una vez analizado su contenido, decidimos proponer el siguiente texto que, en opinión de los acá suscritos, supera las divergencias entre las dos corporaciones.

El texto propuesto acoge los artículos 1º, 2º, 9º, 11, 18, 25, 26, 32, 33, 36, 39, 45, 56 y 51 del texto aprobado en la plenaria del honorable Senado de la República. Se acogieron 14 artículos nuevos aprobados en ambas plenarios, así como 2 artículos nuevos aprobados por el Senado.

#### TEXTO PROPUESTO PARA CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2010 CÁMARA, 174 DE 2010 SENADO

Por medio de la cual se dictan Normas Tributarias de Control y para la Competitividad

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 30. Facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio en materia cambiaria. Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley, para modificar el régimen sancionatorio y el procedimiento administrativo cambiario a seguir por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”<sup>14</sup>

Como se observa, aunque en el párrafo en donde se mencionan los artículos del texto aprobado en segundo debate por el Senado de la República acogidos en el informe, no se menciona el artículo 30, dicha disposición estuvo incluida en el texto del informe con la redacción que aprobó el Senado de la República. Como se ha explicado anteriormente, dicho informe fue debatido y votado por las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado, obteniendo su aprobación el 16 de diciembre en la sesión ordinaria que realizó cada una de las corporaciones<sup>15</sup>.

En resumen, encuentra la Sala que:

- i) El actual artículo 30 de la ley 1430 de 2010, fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras en segundo debate;
- ii) Que la redacción del artículo no era la misma en ambos textos aprobados;
- iii) Que, en consecuencia, fue de los artículos cuyo texto se presentó de forma unificada en el informe de conciliación -acogiendo el texto aprobado por el Senado-;
- iv) Que, sin embargo, no fue mencionado en el párrafo de presentación del informe, en el que se enumeraban los artículos que habían sido acogidos del texto del Senado; y
- v) Que, junto con resto del informe de conciliación, fue aprobado por las plenarias de una y otra cámara.

Siendo este el fundamento fáctico que ha quedado demostrado a partir de las actas de Cámara de la Representantes y del Senado, aborda la Sala el caso concreto.

#### Solución

Observa la Sala que, en efecto, se presentó una discrepancia entre el texto aprobado por una y por otra plenaria del Congreso de la República. Esta situación, automáticamente, genera la competencia de la comisión accidental encargada de conciliar los dos textos, para proponer a las plenarias de las cámaras, mediando el procedimiento previsto en el artículo 161 de la Constitución, un texto único del artículo estudiado.

Los requisitos constitucionales establecidos para llevar a cabo dicha unificación de los textos discrepantes se encuentra en el artículo 161 de la Constitución, que establece:

“Cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.

Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”

Como se observa, la Constitución en su artículo 161 exige:

- i. Que se conforme una comisión encargada de unificar los textos
- ii. Que dicha comisión decida por consenso y, en su defecto, por mayoría.
- iii. Que el texto escogido se someta a debate y votación de las plenarios de las cámaras, por lo menos un día después de haber sido publicado.
- iv. Para que se considere aprobado, deberá serlo por las plenarios de ambas cámaras.

Observa la Sala que la disposición acusada i) presentaba una redacción distinta en los textos aprobados por una y otra cámara, lo que creó una discrepancia de las que pueden ser resueltas por las comisiones accidentales de conciliación; ii) que se conformó y se reunió una comisión accidental encargada de unificar las discrepancias que presentaba uno y otro texto definitivo, entre las que se contaba la del artículo 30 de ambos proyectos, ahora cuestionado; iii) que, como fruto de la labor de esta comisión accidental, se presentó un texto unificado del proyecto de ley 174 de 2010 Senado y 124 de 2010 Cámara, el cual incluía la actual redacción del artículo 30 de la ley 1430 de 2010; iv) que el informe presentado fue publicado en Gacetas del Congreso 1103 y 1104 de 15 de diciembre de 2010, siendo debatido y votado al día siguiente, obteniendo la aprobación de las plenarios de ambas cámaras lo que le permitió convertirse en la ley 1430 de 2010.

Siendo este el recuento de los hechos que ahora deben analizarse, no constata la Sala la existencia de vicio alguno en el trámite de unificación, publicación y aprobación del texto del artículo 30 del proyecto de ley 124 de 2009 Senado y 174 de 2010 Cámara, actualmente ley 1430 de 2010.

Contrario a lo que piensa el actor, no se infringe norma constitucional o reglamentaria alguna con la omisión de mencionar el artículo 30 en el párrafo introductorio al informe de conciliación. Tampoco se aprecia cómo esta omisión afecte de alguna forma la realización del principio democrático -artículo 1 y 3 de la Constitución- en esta fase del procedimiento legislativo, ya que la misma no vulnera o impide la realización de los valores sustanciales que este incluye, como son el de publicidad, el pluralismo político y el principio de decisión por mayorías.

En este sentido, el no haber incluido el artículo 30 de la ley 1430 de 2010 en la enumeración de los artículos conciliados no implicó la vulneración del artículo 161 o del artículo 157 de la Constitución, fundamento de la acusación del actor. Por esta razón, los hechos reseñados en la acusación no reflejan, siquiera, la ocurrencia de una irregularidad, en cuanto no se demostró que dicha omisión fuera en contra de principio o mandato alguno de rango constitucional o legal.

Por estas razones, se declarará la exequibilidad del artículo 30 de la ley 1430 de 2010 por el cargo ahora estudiado.

### 3.3. Cargo tres: Inexequibilidad por consecuencia del decreto 2845 de 2011

Manifiesta el accionante que al declararse la inconstitucionalidad del artículo 30 de la ley 1430, es deber concluir que nunca fueron otorgadas facultades extraordinarias al Presidente de la República, por lo que nunca existió la competencia para expedir el decreto 2845 de 2011, lo que obliga a que se declare su inexequibilidad, de acuerdo con el escrito de acción presentado.

Ante el cargo propuesto la Sala concluye que el mismo no prospera, por cuanto tiene fundamento en un presupuesto condicional: la declaratoria de inexequibilidad de la totalidad de la ley 1430 de 2010 por vicios en la publicación del informe de conciliación; o, en su defecto, en la declaratoria de inexequibilidad del artículo 30 de la ley 1430, por vicios en la etapa de conciliación. Ante la no ocurrencia de ninguno de estos presupuestos, el cargo basado en la falta de competencia para expedir el decreto 2245 de 28 de junio de 2011 pierde fundamento, por lo que la Sala declarará exequible el decreto ley 2245 de 2011 por el cargo planteado.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la ley 1430 de 2010 respecto del cargo por pretermisión del término previsto en el segundo inciso del artículo 161 de la Constitución.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 30 de la ley 1430 de 2010 respecto del cargo por supuestas irregularidades en el proceso de conciliación previsto por el artículo 161 del Reglamento del Congreso.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE del decreto-ley 2245 de 28 de junio de 2011, expedido con base en las facultades extraordinarias otorgadas por el artículo 30 de la ley 1430 de 2010, por el cargo ahora estudiado referido a la supuesta falta de competencia del Presidente de la República para su elaboración y promulgación.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN

Secretario General (e)

- 1 El texto completo de la ley se presentará como documento anexo a la presente sentencia.
- 2 El texto completo del decreto ley se presentará como documento anexo a la presente sentencia.
- 3 Sentencia C-737 de 2001.
- 4 Sentencia C-1040 de 2005.
- 5 Sentencia C-715 de 2006.
- 6 Artículo 10 del decreto 2067 de 1991; y autos A-360 de 2006, A-221 de 2005, A-055 y A-056 de 2003.
- 7 Por todas, sentencia C-141 de 2010.

8 En este sentido pueden mencionarse las sentencias C-840 de 2008, que estudió una acción contra la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010 -ley 1151 de 2007-, caso en el que, además, existió la publicación de una fe de erratas del informe, concluyéndose que esta actuación no vulneró la exigencia del artículo 161 de la Constitución pues la corrección se llevó a cabo antes del debate y votación de dicho informe; el mismo caso fue analizado en la sentencia C-376 de 2008, que resolvía una acción de inconstitucionalidad referida a otros artículos de la misma ley 1151 de 2007, ratificándose la posición de la Corte Constitucional respecto de entender que el requisito establecido por el artículo 161 se satisface con la publicación en una fecha diferente y anterior a aquella en que el informe es debatido y

votado; la sentencia C-379 de 2010, que estudió la adecuación constitucional de la ley 1348 de 2009 “Por la cual se aprueba el ‘Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas’”, en cuyo trámite se publicó el informe de conciliación del día 18 de junio de 2009 y se debatió y votó el día 19 de junio del mismo año, tanto en plenaria de Cámara de Representantes, como de Senado de la República; y la sentencia C-076 de 2012, que al estudiar la constitucionalidad de la ley 1430 de 2010, ahora demandada, concluyó que se cumplió con las exigencias del artículo 161 de la Constitución al publicar el informe de conciliación -15 de diciembre de 2010- un día antes de que el mismo fuera debatido y votado -16 de diciembre de 2010- por las plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

9 Gaceta del Congreso n. 81 de 14 de marzo de 2011, pags. 38 y 39, cuaderno de pruebas n. 1, folio 473.

10 Gaceta del Congreso n. 237 de viernes 6 de mayo de 2011, pags. 27, 28 y 29, cuaderno de pruebas n. 5, folios 211, 212 y 213.

11 Es el caso del artículo 160 de la Constitución, que para establecer un término entre un debate y otro del procedimiento legislativo utiliza el siguiente enunciado gramatical: “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” -negrilla ausente en texto original-

12 Gaceta del Congreso, n. 1143, del miércoles 29 de diciembre de 2010, p. 21. Cuaderno de pruebas n. 5, folio 103.

14 Gaceta del Congreso 1104, de 15 de diciembre de 2010, p. 7. Cuaderno de pruebas n. 5, folio 236.

15 La sesión de la Cámara de Representantes se registró en acta n. 43 de 16 de diciembre de 2010, publicada en Gaceta del Congreso n. 237 de seis (06) de mayo de 2011, p. 27, 28 y 29. En cuaderno de pruebas n. 5, folios 210 y 211. La sesión del Senado se registró en acta n. 35 de 16 de diciembre de 2010, publicada en Gaceta del Congreso n. 81 de catorce (14) de marzo de 2011, p. 39. En cuaderno de pruebas n. 1, folio 470.

-----

-----

-----

-----