

## ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Término de caducidad por vicios de forma

En relación con el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones. En sentencia expresó que se “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”.

LEY-Tipos/LEY ORDINARIA Y LEY ESPECIAL-Distinción/LEY ESPECIAL-Distinciones de trámite para la aprobación de cada tipo/LEY ESPECIAL-Principios constitucionales del proceso legislativo general que la rigen

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales. Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. De otra parte, para la aprobación de las leyes especiales dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general o de aprobación de las leyes comunes u ordinarias. Pero, a pesar de las distinciones de trámite que la Constitución consagra para la aprobación de cada tipo de ley especial, no fija un trámite particular que de manera integral rija para la aprobación de alguna de tales leyes. Esta circunstancia conduce a que los asuntos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes especiales que no estén expresamente regulados en la Carta Política, se rijan por los principios constitucionales del proceso legislativo general.

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD, CONSECUTIVIDAD Y UNIDAD DE MATERIA EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Hacen parte de la regulación general ante ausencia de normas constitucionales expresas frente a leyes especiales/PRINCIPIOS EN EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Observancia

Los principios de identidad, de consecutividad y de unidad de materia, por ejemplo, hacen parte la regulación general, que, ante la ausencia de normas constitucionales expresas en estos asuntos frente a leyes especiales, son principios igualmente exigibles para éstas, con la misma intensidad y eficacia con la que operan frente a la legislación común u ordinaria. Así, pues, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución Política, el Congreso de la República debe atender dichos principios en el proceso de formación de todo tipo de ley.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

En relación con el principio de consecutividad y con fundamento en el artículo 157 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional sostiene que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cuatro debates, a menos que se trate de aquellos eventos en que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, el primer debate se surta de manera conjunta por las correspondientes comisiones constitucionales permanentes, en cuyo caso, el proyecto deberá superar su aprobación en tres debates. En ambas modalidades, para que el proyecto de ley se considere válidamente aprobado deben surtirse los debates en forma completa e integral por las comisiones y las plenarias de ambas Cámaras Legislativas. Para la Corte, “a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY-Introducción de modificaciones o adiciones durante el segundo debate de cada cámara

El principio de identidad garantiza que los cambios introducidos por las plenarias en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate. Al respecto,

esta Corporación ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Requisitos para que introducción de artículos nuevos pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, “para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarios del Congreso pueda ser objeto de la actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarios, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley”.

PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate de texto diferente al sujeto a consideración y a aprobación en segundo debate sin que exista fundamentación para la modificación, adición o supresión

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Artículo introducido en la gaceta y llevado a segundo debate en las plenarios sin que corresponda al texto aprobado en primer debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Sustitución de un texto por otro en la publicación del aprobado en el primer debate

PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aprobación por las plenarias de un artículo diferente al aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN PROCESO DE FORMACION DE LA LEY-Importancia/DEBATE PARLAMENTARIO-Importancia

COMISION CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Conformación y finalidad

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN PROYECTO DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Discusión en segundo debate de lo aprobado en primer debate

PRINCIPIO DE IDENTIDAD LEGISLATIVA Y PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Distinción

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Violación por presentación como aprobado en primer debate un texto diferente al realmente aprobado por las comisiones/PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Publicación de un texto no aprobado

A las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un texto completamente diferente al realmente aprobado por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En este caso se presentó un vicio que consistió en inducir en error a las plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de las plenarias de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia. Por lo tanto, la Corte declarará la inexecutable del artículo demandado.

Referencia: expediente D-4928

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 87 de la Ley 812 de 2003

Actor: Andrés De Zubiría Samper

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés De Zubiría Samper demandó el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, “por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial 45.231 del 27 de junio de 2003.

LEY 812 de 2003

(junio 26)

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

Artículo 87. Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. El numeral 3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, quedará así:

3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

### III. LA DEMANDA

El accionante solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexecutable del artículo 87 de la Ley 812 de 2003, por considerar que viola los artículos 157 y 341 de la Constitución Política. Expone los siguientes argumentos para fundamentar su petición:

1. Al confrontar el texto del proyecto de ley 169 -Cámara- en la materia que aquí interesa, con el finalmente aprobado por el Congreso de la República y que constituye la Ley 812 de 2003, se observa que se trata de dos textos diferentes, puesto que en el proyecto de ley se planteó la modificación del numeral cuarto del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 y en el texto finalmente aprobado se modifica el numeral tercero del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

El texto inicial establecía: "Artículo 68. Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, para apoyar los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación básica y media académica". Se deduce del texto transcrito que la intención del Gobierno Nacional era modificar la destinación de una parte de los aportes nacionales y territoriales para el subsidio familiar en el sector de la educación pública, regulados previamente en el numeral cuarto del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

2. El texto inicial del Plan Nacional de Desarrollo fue modificado pero sin contar con el aval del Gobierno Nacional y, por ende, se vulneró el trámite constitucional de los proyectos de ley en el Congreso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 157 y 341 de la Carta Constitucional de 1991, ya que se aprobaron artículos diferentes, como resulta de la confrontación de los dos textos.

3. Una vez el Gobierno Nacional presenta al Congreso el proyecto que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, éste último, si bien puede introducirle modificaciones al mismo, debe

mantener el equilibrio financiero, dado que existen algunas limitaciones o prohibiciones al Legislativo, como claramente lo precisa el artículo 341 superior. Es decir que, según lo prescribe la Carta Política, al tramitarse el proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, el órgano legislativo requiere del visto bueno o del aval del Ejecutivo Nacional, tanto en el aumento de las autorizaciones de endeudamiento como para la inclusión de nuevos proyectos de inversión.

Por ello, el artículo demandado es inconstitucional porque el Legislativo incluyó un proyecto de inversión no previsto en el texto original, sin existir el visto bueno o el aval del Gobierno Nacional.

#### IV. INTERVENCIONES

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

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderada judicial, interviene en el proceso para sustentar la constitucionalidad de la disposición acusada. Expone los siguientes argumentos:

Al comparar el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional con el texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, se puede ver que las dos normas son muy similares. De hecho tratan del mismo tema -recursos para la educación-, hacen referencia a la modificación del mismo artículo de una ley relacionada con la educación. La conexidad temática e ideológica de los dos artículos es innegable.

El hecho de observar que los dos artículos no sean idénticos demuestra el interés que tuvieron los Congresistas en el tema, al que introdujeron las modificaciones que estimaron pertinentes, tal como quedó registrado en la ponencia para segundo debate. Además, la modificación de uno de los mecanismos de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo es un asunto obvio dentro del debate de un proyecto de tal envergadura.

El texto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo no trae ningún otro mecanismo de ejecución que se refiera a los recursos del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, de modo que no puede decirse que es un asunto totalmente nuevo. El artículo demandado corresponde al artículo 67 original, el cual había sido aprobado tal cual como fue presentado por las

comisiones económicas conjuntas del Congreso de la República en el marco del primer debate, con las modificaciones introducidas en la ponencia para segundo debate por los ponentes.

La modificación introducida al proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo en lo referente al artículo 87 demandado no necesitaba aval del Gobierno. Tal modificación no comporta un cambio esencial dentro de la estructura del Plan presentada por el Gobierno Nacional; cuando más, la modificación recompone la destinación de unas rentas, lo cual en ningún sentido modifica el equilibrio financiero del Plan, en los términos de la Ley Orgánica del Plan y de la Constitución Política. Por ello, el Congreso de la República estaba plenamente facultado por el artículo 22 de la Ley Orgánica de Planeación para modificar el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo en el punto relacionado con lo que resultaría siendo el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, sin que para ello necesitara contar con el aval del Gobierno.

No obstante lo anterior, la modificación introducida en la ponencia para segundo debate relativa al artículo 87 de la ley sí obtuvo aval del Gobierno, tal como consta en la carta dirigida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público a los presidentes de la Cámara y del Senado, el 29 de abril de 2003.

## 2. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, representado por apoderado judicial, interviene en el proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada. Fundamenta su petición en los argumentos que a continuación se mencionan.

Al comparar el texto inicial del artículo demandado según lo señalado en el proyecto de ley, las modificaciones introducidas por los ponentes para primer debate y las modificaciones propuestas para segundo debate, se observa que los legisladores no introdujeron un artículo nuevo al proyecto gubernamental del plan, sino que se limitaron a discutir el propuesto por el Gobierno para mejorarlo y hacerle aclaraciones, que es lo que naturalmente ocurre a todo proyecto de ley como consecuencia del debate democrático.

El que la redacción de los textos de los proyectos de ley varíe como resultado de las discusiones y debates en las comisiones y en las plenarias, es de la esencia del carácter

democrático y pluralista que debe tener la discusión y la votación de las iniciativas legislativas.

La norma en estudio se limita a arbitrar o definir recursos para la financiación de proyectos de inversión en el sector de la educación, motivo por el cual no es exacta la afirmación del actor según la cual el Legislativo incluyó un proyecto de inversión no contemplado en el plan de desarrollo sin el visto bueno o aval del Gobierno. Por lo tanto, no se incurre en vulneración del artículo 341 de la Constitución.

No obstante no requerirse, el Gobierno, con el objeto de buscar la mayor seguridad jurídica para la ley en ciernes, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y mediante oficio No. 00294 del 29 de abril de 2003, dio expresa aprobación al artículo 87 de la Ley del Plan, tal como fue adicionado y modificado en la ponencia para segundo debate al correspondiente proyecto de ley.

### 3. Intervención de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP

La Escuela Superior de Administración, por intermedio de su Asesora Jurídica, interviene, con carácter extemporáneo, para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad. Estima que el trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición del artículo 84 (sic) de la Ley 812 de 2003, no fue el ordenado en la Constitución, en el sentido de ser el Gobierno Nacional el otorgante del aval a la modificación introducida por los Congresistas durante el desarrollo legislativo dado al artículo acusado.

Afirma que la propuesta inicial del Gobierno fue reformar el numeral 4, pero esa iniciativa fue modificada por el Congreso, que reformó el numeral 3 sin que este cambio fuera avalado por el Gobierno, tal como lo exige el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

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

El Procurador General de la Nación, con base en las siguientes consideraciones, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 87 de la Ley 812 de 2003:

Las modificaciones efectuadas al artículo 68 del proyecto de ley armonizan en su totalidad

con los objetivos propuestos por el Gobierno Nacional en materia educativa, entre ellos, la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación en todos los niveles.

El propósito del Gobierno Nacional plasmado en la exposición de motivos, en materia educativa era ampliar la cobertura y calidad de la educación en todos sus niveles y la modificación que introdujo el Congreso fue en ese sentido.

Pretender que el Plan Nacional de Desarrollo sea aprobado por el Congreso sin modificación alguna es desconocer la función natural que constitucionalmente le compete a esa Corporación, que no es otra que tramitar y aprobar los proyectos de ley en un amplio debate político, en el cual las distintas corrientes políticas representadas en el Congreso expongan sus puntos de vista respecto a los proyectos que se están tramitando y hagan sus aportes para enriquecer dichos proyectos. Esta función no puede considerarse disminuida tratándose del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo, por el hecho de que tiene origen gubernamental y en él se plasman las estrategias y orientaciones de la política económica, social y ambiental; por el contrario, precisamente por la trascendencia del contenido de dicha ley es que el proyecto debe ser ampliamente discutido y enriquecido en el seno del Congreso de la República.

Tal como se observa en el trámite legislativo de la norma acusada, la modificación que sufrió el artículo 68 del proyecto presentado por el Gobierno fue plenamente concertada con éste; por lo tanto no le asiste razón al actor cuando afirma que la precitada modificación se hizo sin la autorización o el aval del Gobierno, aval que como ya se precisó no era necesario, debido a que la modificación cuestionada no comportaba la inclusión de un proyecto de inversión no contemplado en el proyecto gubernamental.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

De acuerdo con el mandato contenido en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de las leyes.

Como en esta ocasión el objeto de la acción pública recae sobre el artículo 87 de la Ley 812 de 2003, la Corte es competente para adelantar el correspondiente examen de constitucionalidad.

## 2. El asunto sometido a estudio de constitucionalidad

El artículo 87 de la Ley 812 de 2003 es demandado por vulnerar los artículos 157 y 341 de la Constitución Política, debido a que el Congreso de la República introdujo modificaciones al proyecto de ley presentado por el Ejecutivo sin que, para efectuar tales cambios, hubiera contado con la aprobación del Gobierno Nacional.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Procurador General de la Nación estiman que en el trámite legislativo no se vulneraron los referidos principios constitucionales dado que el artículo demandado no contiene una norma nueva; que para su modificación durante el trámite legislativo no se requería la aprobación del Gobierno y que, de todas formas, el Gobierno sí autorizó, de manera expresa y oportuna, los cambios introducidos por el Congreso a la norma impugnada.

Por su parte, la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP coadyuva la demanda al deducir que el Gobierno Nacional no otorgó el correspondiente aval a las modificaciones introducidas durante el trámite legislativo al artículo impugnado, siendo ésta una exigencia del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992.

En este escenario, corresponde a la Corte determinar la constitucionalidad de la disposición del Plan Nacional de Desarrollo que constituye el objeto de esta acción pública. En su análisis, la Sala verificará si el Congreso de la República incurrió en los vicios de trámite que expone el actor y, en caso afirmativo, si tales imperfecciones constituyen fundamento suficiente para declarar la inexecutable de la norma demandada.

## 3. Caducidad de la acción

Antes de avocar el análisis de los cargos formulados se requiere, dada la naturaleza de los reparos formulados por el actor, verificar que la demanda haya sido interpuesta dentro de la oportunidad que corresponde, puesto que, según lo dispone el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el

término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En relación con el término de caducidad de la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes ocasiones. En la sentencia C-975 de 2002, por ejemplo, expresó que se “impone un límite a la competencia de la Corte para asumir el conocimiento de las demandas que presenten los ciudadanos contra las leyes, pues en los casos en que el reproche tenga que ver con irregularidades ocurridas en su proceso formativo, es deber del organismo de control constitucional verificar previamente que la acusación se haya formulado dentro del plazo señalado en la norma Superior, quedando obligado a producir un fallo inhibitorio si al momento de promoverse la respectiva acción el término de caducidad ya ha sido superado”<sup>1</sup>.

En el asunto de la referencia, la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo impugnado fue presentada el 15 de octubre de 2003 y la Ley 812 de la cual hace parte fue publicada en el Diario Oficial 45.231 del 27 de junio de 2003, con lo cual se observa que la acción fue ejercida dentro del término señalado y que la Corte es competente para determinar si la disposición acusada está afectada por los vicios formales que le asigna el actor.

Con tal finalidad, en primer lugar, se aludirá al trámite legislativo dado al artículo acusado; luego se expondrán algunas consideraciones generales acerca de los límites y condiciones del proceso legislativo y, finalmente, se determinará la constitucionalidad de la norma demandada. La naturaleza de los cargos formulados no exige pronunciarse sobre el contenido material del artículo en referencia.

#### 4. El trámite legislativo dado a la disposición impugnada

El 6 de febrero de 2003 el Gobierno Nacional, por intermedio de su Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó al Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, hacia un Estado comunitario.

El proyecto de ley fue identificado con los números 169 de 2003 Cámara y 167 de 2003 Senado, y publicado en la Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003.

El artículo objeto de esta acción pública fue incorporado, en los siguientes términos, en el

proyecto de ley de iniciativa gubernamental:

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, para apoyar los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación básica y media académica.<sup>2</sup>

Los ponentes para primer debate sometieron a consideración de las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado el siguiente texto de la norma acusada, en el cual se subrayan las modificaciones hechas por ellos:

Artículo 68. Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 111 (sic) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.<sup>3</sup>

Las modificaciones que se resaltan fueron sustentadas, de la siguiente manera, por los ponentes para primer debate: “En el articulado de las secciones que integran el Capítulo IV y en el Capítulo V se incluyen las propuestas más puntuales, bien sea modificando o adicionando el proyecto original del Gobierno Nacional”<sup>4</sup>. Esta es la única referencia sobre la norma en estudio que se incluye en el pliego de modificaciones al respectivo proyecto de ley.

Por su parte, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara efectuada el 19 de marzo de 2003 avaló las modificaciones hechas por los ponentes al proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 y se refirió específicamente a la aprobación de los ajustes que los Ponentes introdujeron al artículo 68 del proyecto. Estas fueron sus manifestaciones:

Al revisar el texto de la ponencia identificamos lo siguiente, esto lo encuentran en la cuarta hoja de la carta, los Ponentes incluyeron sesenta y un artículos nuevos, cuarenta y cuatro programas nuevos y cuarenta y dos modificaciones a los artículos presentados originalmente; el Gobierno Nacional revisó cada una de estas propuestas atendiendo los siguientes criterios:

el Gobierno analizó el impacto fiscal o financiero, la coherencia con las políticas del gobierno, verificó que el alcance trascendiese lo puramente local y analizó la conformidad de las propuestas con la regulación constitucional orgánica.

Se encontró no obstante que la mayoría de las propuestas presentadas por los Ponentes tenían una de las siguientes características, el impacto fiscal o financiero adverso, identificamos algunas contradicciones con puntos básicos del programa gubernamental, encontramos también que había proyectos muy específicos de alcance local, el algunos casos normas con potencial de constitucionalidad o que vulneran la Ley Orgánica o que establecían cambios de entidades que hacen parte de la reestructuración del Estado.

De esta forma y en virtud de lo establecido en la Constitución Política y la Ley 152 del 94 y con base en la evaluación realizada por el Consejo de Ministros el pasado 17 de marzo del 2003, a nombre del Gobierno Nacional por medio del presente escrito y por su digno conducto, le manifiesto al Congreso de la República que el Ministro de Hacienda aprueba los textos que fueron adicionados o modificados en la Ponencia para primer debate de la Ley 169/03 Cámara y 167/03 del Senado, solamente los siguientes: ...

Para resumir entonces, honorables Senadores y Representantes como consecuencia de los argumentos presentados en la carta en referencia que les ha sido distribuida y a todo lo anterior, se precisa que fuera de estos artículos específicos cualquier otra modificación, adición o supresión propuesta en la ponencia antes referida no cuenta con la aprobación del Ministro de Hacienda”5. (subrayado fuera de texto)

La carta a que alude el Ministro en su alocución está radicada bajo el número 185 del 19 de marzo de 2003, con destino a los Presidentes de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En ella expresa lo siguiente:

El Gobierno Nacional ha revisado cuidadosamente la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley de la referencia, radicada el pasado lunes 17 de marzo de 2003. En representación del Gobierno, me permito expresar las siguientes consideraciones:

(...)

De esta forma, en virtud de lo establecido en la Constitución Política y la Ley 152 de 1994, y

con base en la evaluación realizada por el Consejo de Ministros el pasado 17 de marzo de 2003, a nombre del Gobierno Nacional, por medio del presente escrito, y por su digno conducto, manifiesto al Congreso de la República que:

El Ministro de Hacienda y Crédito Público aprueba los siguientes textos que fueron adicionados o modificados en la ponencia para primer debate al proyecto de ley 169/03 Cámara 167/03 Senado:

(...)

Artículo 68<sup>o</sup> que a la letra dice:

\* Destinación de los recursos a los que hace referencia el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 111 (sic) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.

(...)

Como consecuencia de lo anterior, se precisa que cualquier otra modificación, adición o supresión propuesta en la ponencia antes referida, no cuenta con tal aprobación.

La Proposición, excepto lo relacionado con “la matriz de distribución regional elaborada por Planeación Nacional” fue aprobada por las cuatro comisiones constitucionales permanentes<sup>7</sup>.

Significa lo anterior que el texto aprobado en primer debate fue el propuesto por los ponentes y avalado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, cuyo contenido era éste:

Artículo 68. Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. Modifícase el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así:

El Ministerio de Educación Nacional, podrá destinar parte de los recursos a los que hace

referencia el numeral 4 del artículo 111 (sic) de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sin detrimento de la educación técnica que será estimulada por el Estado.<sup>8</sup>

No obstante lo anterior, el texto del artículo que aparece en la publicación oficial como aprobado en primer debate es diferente al que realmente se concertó con el Gobierno y se aprobó por las referidas comisiones conjuntas.

En efecto, en la Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003 se publicó el “Texto del 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 jueves 20 de marzo de 2003, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 Hacia un Estado Comunitario”. En esa ocasión se insertó como texto aprobado en primer debate el siguiente:

Artículo 116. Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982. El numeral 3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, quedará así:

3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.<sup>9</sup>

A pesar de la modificación del artículo impugnado, de manera no coherente con esa transformación, el Anexo al proyecto de ley aprobado en primer debate conservó la referencia anterior a la ampliación de la cobertura de la educación de los niveles de preescolar, básica y media. En lo referente al programa de ampliación de cobertura de la educación del Plan se señaló que los “objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios. (...) Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos”<sup>10</sup>.  
(subrayado fuera de texto)

Esta referencia publicada en la misma Gaceta del Congreso en que se publicó el artículo

demandado, coincide con la exposición de motivos del proyecto de ley de iniciativa gubernamental<sup>11</sup>.

El trámite legislativo se surtió, en las restantes fases, a partir de lo publicado en la Gaceta del Congreso del 14 de abril de 2003, publicación en que se incluye un texto diferente del artículo impugnado y sin que se hayan dado en el proceso discusión o debate alguno sobre las modificaciones, adiciones o supresiones al texto aprobado en primer debate. Así se observa al revisar la ponencia para segundo debate<sup>12</sup>; el texto aprobado en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes<sup>13</sup> y del Senado de la República<sup>14</sup>, en la Comisión de Conciliación<sup>15</sup> y en el texto definitivo de la Ley 812/03<sup>16</sup>.

Esta circunstancia impone a la Corte pronunciarse sobre el siguiente interrogante: ¿Vulnera el Congreso de la República los límites del proceso legislativo cuando aprueba en primer debate en comisiones conjuntas cierto texto normativo; luego publica en la Gaceta del Congreso como aprobado en primer debate un texto diferente y somete a consideración de las plenarios de ambas Cámaras el texto publicado en la Gaceta, es decir, uno que no fue aprobado en primer debate?

A fin de responder este cuestionamiento, se mencionarán en seguida algunos aspectos inherentes al trámite legislativo.

## 5. Límites del trámite legislativo

De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, el ejercicio de la función legislativa se lleva a cabo a través de diferentes tipos de leyes, que pueden ser agrupadas en dos grandes categorías: las leyes ordinarias o comunes y las leyes especiales.

Las distinciones entre esas categorías se refieren a aspectos materiales y de procedimiento señalados en la Constitución Política. De una parte, el Constituyente reservó algunas materias para ser incorporadas en el ordenamiento nacional a través de ciertos tipos especiales de ley, con lo cual, los asuntos que no hagan parte de dicha reserva harán parte del ámbito de configuración ordinaria del legislador. De otra parte, para la aprobación de las leyes especiales dispuso que algunas de las fases o actuaciones del proceso legislativo tuviesen un trámite diferente al procedimiento general o de aprobación de las leyes comunes u ordinarias. En algunos casos, por ejemplo, limitó la iniciativa legislativa sólo a algunas de

las autoridades contempladas en los artículos 154, 155 y 156 de la Carta; en otros, condicionó la aprobación de la ley por una mayoría diferente a la mayoría simple; también exigió para ciertos tipos de ley que fueran aprobados en una oportunidad inferior a las dos legislaturas fijadas para las leyes ordinarias; así mismo, estableció, en algunas ocasiones, un control previo de constitucionalidad y en otras optó por un control automático de constitucionalidad, siendo el principio general la acción pública de inconstitucionalidad.

Pero, a pesar de las distinciones de trámite que la Constitución consagra para la aprobación de cada tipo de ley especial, no fija un trámite particular que de manera integral rija para la aprobación de alguna de tales leyes. Esta circunstancia conduce a que los asuntos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes especiales que no estén expresamente regulados en la Carta Política, se rijan por los principios constitucionales del proceso legislativo general. Así por ejemplo, para la aprobación de las leyes orgánicas la Constitución consagra tres elementos definitorios: i) establece una reserva de carácter material, en que se indican los asuntos que deberán ser regulados por este tipo de leyes; ii) les asigna la esencia de estatus especial, esto es, que a ellas estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, y iii) les señala como requisito para su aprobación, el que lo sean por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Por ende, los demás aspectos inherentes a la presentación, aprobación, sanción, publicación y control de constitucionalidad de las leyes orgánicas se regirán por las reglas del proceso legislativo general.

Los principios de identidad, de consecutividad y de unidad de materia, por ejemplo, hacen parte la regulación general, que, ante la ausencia de normas constitucionales expresas en estos asuntos frente a leyes especiales, son principios igualmente exigibles para éstas, con la misma intensidad y eficacia con la que operan frente a la legislación común u ordinaria. Así, pues, de conformidad con las previsiones contenidas en los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución Política, el Congreso de la República debe atender dichos principios en el proceso de formación de todo tipo de ley.

En relación con el principio de consecutividad y con fundamento en el artículo 157 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional sostiene que para que un proyecto se convierta en ley debe haber sido aprobado en cuatro debates, a menos que se trate de aquellos eventos en que por disposición constitucional o de la Ley Orgánica del Congreso, el primer

debate se surta de manera conjunta por las correspondientes comisiones constitucionales permanentes, en cuyo caso, el proyecto deberá superar su aprobación en tres debates<sup>17</sup>. En ambas modalidades, para que el proyecto de ley se considere válidamente aprobado deben surtirse los debates en forma completa e integral por las comisiones y las plenarios de ambas Cámaras Legislativas<sup>18</sup>.

Para la Corte, “a través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”<sup>19</sup>.

De otra parte, el principio de identidad garantiza que los cambios introducidos por las plenarios en segundo debate guarden relación con los temas discutidos y aprobados en primer debate.

Al respecto, esta Corporación<sup>20</sup> ha expresado que el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias<sup>21</sup>, siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación<sup>22</sup>.

Ha resaltado igualmente que la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo<sup>23</sup>. En esos términos, no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución<sup>24</sup>.

Así entonces, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, “para que la introducción de artículos nuevos por parte de una de las plenarios del Congreso pueda ser objeto de la

actividad de la comisión de conciliación designada para superar las discrepancias, es menester que se cumplan estos requisitos: (i) que el asunto o materia sobre el que versa el artículo introducido por una de las cámaras haya sido debatido y aprobado por las comisiones; (ii) que el asunto o materia a que se refiere el artículo haya sido abordado por las dos plenarios, directa o indirectamente; (iii) que el asunto sobre el que versa el artículo tenga una relación material con el asunto o general del proyecto de ley”<sup>25</sup>.

Expuestas estas consideraciones generales, procede la Corte a determinar la constitucionalidad de la disposición impugnada.

#### 6. Constitucionalidad del artículo 87 de la Ley 812 de 2003

El proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional proponía modificar el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, que señala la destinación de los recursos del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982. El texto original del numeral 4 en mención dispone que el 1% de los aportes de nóminas efectuados por los empleadores señalados en los artículos 7 y 8 de esa Ley se destinarán para las escuelas industriales e institutos técnicos de los órdenes nacional o territorial. Este texto fue subrogado, en los siguientes términos, por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000: “El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos”.

No obstante ser ése el asunto objeto de la modificación propuesta por el Gobierno y el acogido por los ponentes para primer debate y por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, fue sustituido por otro enunciado normativo al momento de ser publicado en la Gaceta del Congreso.

Debido a lo anterior, el artículo publicado como aprobado en primer debate ya no modificaba el numeral 4 del artículo 21 de 1982 sino el numeral 3 ibídem y ya no para apoyar proyectos de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, sino para la financiación de programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior. Es decir que, en primer debate se aprobó un texto diferente al sometido a consideración y aprobación en segundo debate, sin que exista la más mínima

fundamentación que refleje la voluntad de las comisiones o de las plenarios de modificar, adicionar o suprimir ese texto normativo en particular.

Ello se comprueba al revisar los antecedentes del proceso legislativo. En las Gacetas del Congreso 515, 516, 517, 518, 519, 520 y 521 del 6 de octubre de 2003 se publican las Actas Nos 01 del 18 de febrero, 02 del 19 de febrero, 03 del 20 de febrero, 04 del 25 de febrero, 05 del 11 de marzo, 06 del 19 de marzo y 07 del 20 de marzo de 2003, de las sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara, en las cuales se llevó a cabo la presentación del Proyecto de Ley número 169/03 Cámara por parte del Gobierno Nacional, se surtió el correspondiente estudio y debate por la Comisión Conjunta y se impartió la respectiva aprobación, sin que en ellas se registre iniciativa o aprobación de modificación alguna al artículo propuesto por los ponentes y aprobado por el Congreso en primer debate.

Se trata, entonces, de un artículo que fue introducido en la Gaceta del Congreso y luego llevado a segundo debate en las plenarios de Senado y Cámara, sin que correspondiera al texto normativo aprobado en primer debate. Esa publicación orientó la discusión a un campo diferente al querer del Gobierno y de los miembros de las comisiones conjuntas de asuntos económicos. Por lo tanto, la Corte considera que en el presente caso no se está ante un evento de modificación, adición o supresión de un artículo de un proyecto de ley sino ante textos diferentes, entre los cuales no existe relación de conexidad o de causalidad que los vincule dentro del trámite legislativo. Se trata de asuntos diferentes, no de modificaciones al texto anterior.

Sin lugar a dudas son dos textos distintos, no solamente desde su contenido material y objetivos que se persiguen, sino también de la ausencia de referente alguno que los articule. En el texto aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara se modifica la Ley 633 para disponer que ahora el Gobierno podrá destinar parte de los recursos a los que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 para apoyar los programas de ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación básica y media académica, en vez de proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.

Además, en el trámite legislativo se presentó la sustitución de un texto por otro en la

publicación del proyecto de ley aprobado en primer debate, sin que el cambio correspondiera a la decisión de las comisiones ni de las plenarias de modificar, adicionar o suprimir el texto aprobado en primer debate. Por lo tanto, éste es un evento diferente al contemplado en el artículo 160 de la Carta Política.

Lo que se puso en conocimiento de las plenarias de ambas Cámaras, y que fue aprobado por éstas, fue un texto distinto al aprobado en primer debate, sin que se les advirtiera de tal circunstancia. En consecuencia, el trámite del artículo 68 del proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 presentado por iniciativa del Gobierno Nacional se detuvo en el primer debate y el contenido normativo del artículo 87, finalmente aprobado en la Ley 812/03, tan sólo inició su trámite en las plenarias de Senado y Cámara. Este tipo de impropiedades del proceso legislativo no compaginan con el principio democrático ni con los principios del proceso legislativo previstos en los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución.

Ahora bien, con esta determinación la Corte no está desconociendo la facultad constitucional que tiene el Congreso de la República para introducir a los proyectos de ley durante el segundo debate las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesario<sup>26</sup>, sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente<sup>27</sup>, es decir que no sea exigible constitucionalmente que el texto de los proyectos tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo el trámite en el Congreso.

Lo que sucede es que en el asunto particular sometido a examen de constitucionalidad se rompe todo vínculo entre el texto aprobado en primer debate y el aprobado en segundo debate, procedimiento que está por fuera del presupuesto constitucional según el cual las plenarias, durante el segundo debate, podrán introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesario, siempre que en ese trámite, como se deduce del artículo 160 Superior, se evidencie la voluntad o decisión de los legisladores de efectuar los ajustes al proyecto.

Esta apreciación coincide con lo admitido por esta Corporación en decisiones anteriores, tal como se observa en el siguiente aparte:

5.2.5. No obstante, también la jurisprudencia ha aclarado que la relativización del principio de identidad no puede entenderse en sentido absoluto o ilimitado hasta el punto que lo haga

del todo nugatorio, ya que la posibilidad de introducir modificaciones y adiciones a los proyectos de ley sólo resulta constitucionalmente viable, cuando “el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de aprobación en primer debate”<sup>28</sup>. En palabras de la Corte, “no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.”<sup>29</sup>

Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo<sup>30</sup>. Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, “implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución”.<sup>31</sup>

5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia<sup>32</sup>. (subrayado fuera de texto)

Como se ha indicado, en el asunto objeto de análisis no se está ante un caso de introducción de artículo nuevo por las plenarios de las Cámaras, como resultado de las modificaciones, adiciones y supresiones introducidas durante el segundo debate, sino ante la aprobación por las plenarios de Senado y Cámara de un artículo diferente a lo aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate.

Esta circunstancia evidencia la violación del principio democrático y de los preceptos

superiores referentes a la actuación de las comisiones constitucionales permanentes. Para esta Corporación, “En un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República. La conformación de comisiones constitucionales permanentes para dar primer debate a los proyectos de ley, encuentra fundamento constitucional en los artículos 142 y 157 de la Carta Política. De modo que su finalidad no sólo es tecnificar y lograr una distribución racional del trabajo legislativo con el objeto de hacerlo más especializado, sino darle curso, en primer debate, a los proyectos de ley que han de tramitarse en el Congreso, de manera que se facilite la discusión, el estudio y se presenten los diversos puntos de vista existentes respecto de un mismo asunto. El objeto del debate parlamentario es la discusión y posterior aprobación de un proyecto de ley. Es claro que, conforme a la Carta Política<sup>33</sup>, si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras el proyecto no puede convertirse en ley de la República”<sup>34</sup>. (cursiva fuera de texto)

Como se indica, no se está cuestionando la atribución de las plenarias para introducir en segundo debate modificaciones, adiciones y supresiones a los proyectos de ley, sino la carga que impone el principio de identidad legislativa de discutir en segundo debate lo que ha sido objeto de aprobación en primer debate.

De otro lado, la carta u oficio a que se refieren en su intervención el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, con base en la cual afirman que el Gobierno aprobó las modificaciones al artículo impugnado, corresponde a fases posteriores del proceso legislativo, pues ese documento es del 29 de abril de 2003<sup>35</sup> y, como se ha señalado, el proyecto fue aprobado en primer debate el 20 de marzo del mismo año. Esa carta, radicada bajo el número 00294, se refiere a la aprobación que el Gobierno Nacional impartió a los cambios incluidos en la ponencia para segundo debate y no se refiere a la ponencia para primer debate porque ella había sido radicada en el mes anterior al que se remitió dicho documento.

Finalmente, en relación con los fundamentos sobre la no vulneración del principio de unidad

de materia y que fueron expuestos por el Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional y el Procurador General para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, debe señalarse que si bien el proyecto de ley sobre el Plan Nacional de Desarrollo se acompañó con el anexo titulado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario”, en el que se indicaron los mecanismos propuestos para lograr los objetivos de la política de ampliación de cobertura en preescolar, básica, media y superior, y que en efecto el artículo demandado se relaciona con ese propósito, de todas formas no son la finalidad de la disposición acusada ni la unidad de materia que guarda con el texto de la ley las que están siendo cuestionadas en este proceso. Lo que se discute no es la vulneración del principio de unidad de materia sino el de identidad, y éstos son dos principios diferentes, aunque relacionados, que ya han sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial.

En la sentencia C-1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, la Corte señaló las distinciones entre estos principios:

5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

En suma, a las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un texto completamente diferente al realmente aprobado por las Comisiones Terceras y Cuartas de Senado y Cámara. En este caso se presentó un vicio que consistió en inducir en error a las plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer

debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de las plenarios de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia. Por lo tanto, la Corte declarará la inexecutable del artículo demandado.

## 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:

Declarar INEQUILIBRADO el artículo 87 de la Ley 812 de 2003.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

Con aclaración parcial de voto

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA, no firma la presente sentencia por

encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Carácter rogado/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Alcance de la competencia sobre vicios no alegados en la demanda (Aclaración parcial de voto)

La Corte debió precisar que a pesar del carácter rogado del control constitucional, puede haber circunstancias en las que la Corte adquiere competencia para estudiar vicios no alegados en la demanda pero inescindiblemente ligados con el análisis que se le impone en virtud de los aspectos señalados por el ciudadano en su libelo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Carácter rogado de los cargos (Aclaración parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACION DE LA LEY-Análisis de vicios no alegados en algunos casos (Aclaración parcial de voto)

La Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre un vicio de procedimiento en la formación de una ley si éste no ha sido alegado por el demandante. Con todo, en algunos casos, esta Corporación puede y debe adelantar el análisis de vicios no alegados si éstos guardan una estrecha relación con el yerro expuesto por el actor en su demanda. La explicación a tal situación radica en que muchas veces el estudio de un vicio de trámite en la formación de una ley requiere que la Corte analice algunas etapas y documentos del trámite legislativo de una manera exhaustiva. Este análisis es forzado por la argumentación del actor en su demanda, es decir, sin una argumentación que reúna los requisitos exigidos para este tipo de situaciones, la Corte no podría adelantar análisis alguno. En ese orden de ideas subsiste el concepto de un control rogado. Pero una vez la Corte se ha adentrado en el estudio de documentos y etapas específicos, es posible que descubra otros vicios en la formación de la ley, no alegados expresamente por el ciudadano en su libelo, pero cuya

relación con el vicio alegado es de tal magnitud que la Corte no puede referirse a éste sin notar y estudiar aquél. Tal situación habilita la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el vicio no alegado. Nótese que no se trata de un control oficioso. Por tanto, debe existir entre el vicio alegado y el constatado una relación estricta.

1.- Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a aclarar parcialmente el voto en la presente sentencia. En esta ocasión la mayoría consideró que el artículo 87 de la ley 812 de 2003 era inexecutable por cuanto a las plenarias se les presentó como aprobado en primer debate un texto completamente diferente al realmente aprobado por las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara. En este caso se configuró un vicio que consistió en inducir en error a las Plenarias, dado que se presentó como aprobado por las comisiones conjuntas en primer debate, un texto que ciertamente no fue aprobado. El vicio de trámite es evidente en la medida en que no se podía publicar un texto no aprobado porque ello lleva al entendimiento de la Plenaria de un acontecimiento que no tuvo ocurrencia.

2.- Aunque comparto la decisión de declarar inexecutable la norma acusada por los motivos aducidos en la providencia, considero que esta decisión debió incluir expresamente el tema del carácter rogado del control de constitucionalidad en las demandas ciudadanas por vicios de procedimiento en la formación de las leyes. A pesar de que no hubo un cambio jurisprudencial en el tema del control de vicios de trámite en la formación de las leyes, en mi opinión la Corte debió precisar que a pesar del carácter rogado del control constitucional, puede haber circunstancias en las que la Corte adquiere competencia para estudiar vicios no alegados en la demanda pero inescindiblemente ligados con el análisis que se le impone en virtud de los aspectos señalados por el ciudadano en su libelo.

3.- Estimo que era importante que la Corte se refiriera al punto a fin de hacer claridad sobre varios puntos. En primer lugar, para evitar posibles confusiones sobre el carácter -rogado y oficioso- de las demandas ciudadanas contra las leyes, por vicios de procedimiento en su formación. Era necesario que la Corte aclarara que el estudio de vicios no alegados -como ocurrió en el presente caso- no transforma el ámbito de su competencia, pues ésta se encuentra delimitada por la demanda. En segundo lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, ya que como la Corte no ejerce un control integral sino rogado, los ciudadanos deben tener claridad sobre ese aspecto, pues subsiste para ellos la carga de señalar con

precisión el trámite impuesto por la Constitución para la norma que consideran violatoria de la Carta y además deberán señalar con precisión el texto que consideran viciado. A consecuencia de todo lo anterior una argumentación de la Corte dirigida en tal dirección permitiría hacer claridad para que los ciudadanos ejerzan su derecho político de la manera correcta y no extraigan conclusiones aisladas de casos como el presente, en el que fue declarada la inexecutable de una norma con base en un vicio no alegado por el actor, pero estrechamente relacionado con el expuesto por él en su demanda.

4.- Los argumentos que a mi juicio debieron integrar la motivación de la sentencia C-669 de 2004 no son distintos de los que ya ha mantenido la jurisprudencia de esta Corte. En la sentencia C-669 de 2002 esta Corporación recordó el carácter rogado de dichos cargos<sup>36</sup>. En aquella oportunidad anotó que la guarda e integridad de la Constitución, debe ser ejercida por la Corte en los estrictos términos del artículo 241 de la Carta. Ésta distingue el control formal, dirigido a constatar el sometimiento del órgano legislativo a los trámites impuestos por el ordenamiento para exteriorizar su voluntad de manera ordenada y armónica, del control material instituido para preservar la supremacía constitucional mediante la confrontación de contenidos, a fin de mantener en el ordenamiento sólo aquellos que la interpretan y aplican fielmente<sup>37</sup>. Añadió la Corte la importancia del término de caducidad de un año establecido por la Constitución, pasado el cual, sin que se haya presentado demanda al respecto, los eventuales vicios de forma en que se hubiera incurrido por el Legislador se entienden subsanados<sup>38</sup>. En aquella oportunidad, la Corte consideró que no tenía competencia para pronunciarse frente a un cargo no propuesto por la demandante en virtud del carácter rogado de este tipo de control.

5.- La argumentación precedente insiste en el carácter rogado de este tipo de control. La lectura del caso precitado y del caso examinado por la sentencia C-669 de 2004 podría llevar a pensar en un eventual cambio en el alcance de la competencia de la Corte. Así, en esta oportunidad este Tribunal no sólo estudió un vicio no alegado por el demandante, sino que ese análisis fue la base para declarar la inexecutable de la norma. Nótese, en efecto, que el cargo de la demanda era la falta de aval del gobierno sobre ciertas modificaciones introducidas al texto acusado en el trámite legislativo. Pero el vicio por el que se declaró la inexecutable del artículo 87 de la Ley 812 de 2003 es la falta de correspondencia entre el

texto aprobado por las comisiones de cada cámara y el texto presentado a las Plenarias.

Al respecto estimo que no existe ningún cambio. En efecto, a pesar de que se trata de dos demandas por vicios de procedimiento en la formación de una ley, y de que en una de ellas la Corte se abstuvo de estudiar un vicio no alegado por el ciudadano en su demanda, mientras en la otra sí lo hizo, considero que ello se debe a un relevante aspecto que las diferencia. Tal distinción se explica en virtud de la estrecha relación entre el vicio alegado y el descubierto por la Corte, que a la vez le sirve de base para declarar la inexecutable de la norma bajo examen.

6.- Según lo expuesto anteriormente, la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre un vicio de procedimiento en la formación de una ley si éste no ha sido alegado por el demandante. Con todo, en algunos casos, esta Corporación puede y debe adelantar el análisis de vicios no alegados si éstos guardan una estrecha relación con el yerro expuesto por el actor en su demanda. La explicación a tal situación radica en que muchas veces el estudio de un vicio de trámite en la formación de una ley requiere que la Corte analice algunas etapas y documentos del trámite legislativo de una manera exhaustiva. Este análisis es forzado por la argumentación del actor en su demanda, es decir, sin una argumentación que reúna los requisitos exigidos para este tipo de situaciones, la Corte no podría adelantar análisis alguno. En ese orden de ideas subsiste el concepto de un control rogado. Pero una vez la Corte se ha adentrado en el estudio de documentos y etapas específicos, es posible que descubra otros vicios en la formación de la ley, no alegados expresamente por el ciudadano en su libelo, pero cuya relación con el vicio alegado es de tal magnitud que la Corte no puede referirse a éste sin notar y estudiar aquél. Tal situación habilita la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el vicio no alegado. Nótese que no se trata de un control oficioso ya que el estudio desplegado por la Corte en torno al vicio alegado por el demandante es el que la guía a encontrar el otro yerro no anotado. No es necesario hacer un mayor esfuerzo para saber que la única forma en que la Corte puede -en ejercicio del control rogado de los vicios de procedimiento en la formación de las leyes- encontrar un vicio no alegado es a través del estudio del vicio alegado. Esta formulación permite equilibrar de manera adecuada el carácter rogado del control constitucional por vicios de procedimiento en la formación de las leyes, que también contempla el concepto de caducidad, con la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. No sería entonces lógico que si la Corte, al examinar la demanda, encuentra un vicio estrechamente vinculado con el alegado,

no proceda a declararlo.

7.- Por tanto, debe existir entre el vicio alegado y el constatado una relación estricta. En efecto, si el demandante alega un vicio por falta de mayorías en la votación en una de las comisiones, mal podría la Corte referirse a un yerro en la sanción de la ley. De conformidad con lo anterior, es posible perfilar criterios para determinar si la Corte puede o no pronunciarse sobre un vicio no alegado por el demandante. Debe tratarse de un vicio que esté relacionado con el alegado. Además, debe ser un vicio susceptible de ser hallado por la Corte cuando ésta adelante el estudio del vicio anotado. Esto implica que derive del análisis de las etapas, trámites y documentos relacionados con el estudio del vicio que el demandante haya citado. Esta tesis es el resultado de una interpretación de las competencias de la Corte hecha a la luz de la Carta, pues ésta impone la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución sin eliminar la eficacia de la caducidad que ésta prevé en este tipo de casos y sin desconocer el carácter rogado del control de constitucionalidad por vicios de procedimiento en la formación de las leyes. Sólo así puede asegurarse el cumplimiento estricto de la Constitución que le impone a la Corte que circunscriba su competencia a los vicios de trámite en la formación de las leyes siempre y cuando éstos hayan sido alegados y sustentados debidamente por los ciudadanos sin incurrir en interpretaciones excesivas que desnaturalicen la idea del control de constitucionalidad y las competencias de la Corte.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-669 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance (Aclaración de voto)

REF.: Expediente D-4928

Magistrado Ponente:

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por las razones que explico a continuación:

La Ley del Plan no puede entrar a modificar toda la legislación. Esta norma resulta extraña a los programas concretos del Plan Nacional de Desarrollo.

Ante vicios como el presente la Corte debe ejercer un control integral, es decir, tanto de forma como de fondo.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003, pág. 19. El artículo 68 está incluido en el Capítulo IV Mecanismos para la Ejecución del Plan, Sección Siete: Sector de Educación Nacional.

3 Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 31.

4 Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 8.

5 Gaceta del Congreso 520 del 6 de octubre de 2003, pág. 3.

6 Constancia registrada en la Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 34.

7 Ver Gaceta del Congreso 521 del 6 de octubre de 2003, pág. 16.

8 Gaceta del Congreso 126 del 18 de marzo de 2003, pág. 31.

9 Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 26.

10 Gaceta del Congreso 165 del 14 de abril de 2003, pág. 77.

11 En la exposición de motivos el Gobierno Nacional expresó sobre este asunto lo siguiente: “La estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. La revolución educativa está compuesta por tres grandes programas:

a. Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.

La política de ampliación de cobertura en preescolar, básica y media está dirigida a elevar la cobertura bruta de 82% a 92% a partir de la creación de 1,5 millones de cupos educativos. La ampliación de la cobertura dará especial atención a la población más vulnerable y buscará una mayor equidad en la prestación del servicio. Estos objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios. El primero consiste en fortalecer el proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas con el propósito de lograr un mejor balance y una mayor equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y, por ende, una óptima utilización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos. Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos”. Gaceta del Congreso 54 del 10 de febrero de 2003, pág. 63. (subrayado fuera de texto)

12 Gacetas del Congreso 171 y 172 del 23 de abril de 2003, págs. 26.

13 Gaceta del Congreso 210 del 21 de mayo de 2003, pág. 28.

14 Gaceta del Congreso 269 del 11 de junio de 2003, pág. 27.

15 Gaceta del Congreso 298 del 18 de julio de 2003, pág. 48.

16 Diario Oficial 45.213 del 27 de junio de 2003, pág. 39.

17 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-801/03. Sobre este mismo aspecto, en la sentencia C-222/97 la Corte había señalado que “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”. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-801/03.

21 Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

22 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

23 Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

24 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-702/99.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

26 Artículo 160, inciso segundo de la Constitución.

27 Ver, artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

28 Sentencia C-702 de 1999.

29 Sentencia C-801 de 2003.

30 Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

31 Sentencia *Ibíd.*

32 Corte Constitucional. Sentencia C-1147/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

33 Artículo 157.

34 Corte Constitucional. Sentencia C-801/03.

35 Folio 63 del cuaderno principal

36 En relación con el carácter rogado de los cargos por vicios de forma ver la Sentencia C-647/01. Sobre el carácter rogado del juicio de constitucionalidad ver igualmente la Sentencia C-012/00.

37 Dentro de la diversa jurisprudencia de la Corte al respecto, la misma ha encontrado como vicios de forma de una ley, aquellos que se producen en virtud de su trámite (v.g. C-255/96) y como vicios de fondo, entre otros, los vicios de competencia (v.g. C-1161/00) y de unidad de materia (v.g.C-531/95).

38 Sentencia C-586/01.