

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE CLAUSULA DEROGATORIA-Procedencia

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE O RELATIVA-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Relación con los principios de identidad y consecutividad/TRAMITE LEGISLATIVO-Posibilidad de introducir artículos nuevos durante el segundo debate sin que proyecto vuelva a la comisión de donde proviene

En síntesis, de la jurisprudencia relativa a la relación que existe entre los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, es válido concluir que la Constitución permite modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate que, además, deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir siempre y cuando respeten el principio de unidad de materia.

LEY ANTITRAMITES-Materia, objeto y ámbito de aplicación

LEY ANTITRAMITES-Derogatoria de norma para evitar pluralidad de competencias entre entidades del Estado/LEY ANTITRAMITES-Relación de conexidad entre norma acusada y ley a la que pertenece

Aunque la derogatoria contenida en la disposición acusada pretende lograr el propósito que se acaba de comentar, lo cierto es que, al evitar la pluralidad de competencias señalada, la norma derogatoria facilita la también la relación de los particulares con la Administración, pues en lo sucesivo ellos no tendrán la obligación de acatar normatividades dispersas provenientes de la Comisión Nacional de Televisión, del Consejo Nacional de Estupefacientes o del Ministerio de Comunicaciones en lo relacionado con los horarios y la intensidad de la propaganda de licores, cigarrillo, o tabaco en televisión, radiodifusión sonora o cinematógrafos, sino que sabrán que si tal publicidad se exhibe en televisión, la competencia especial de la Comisión Nacional de Televisión determinará que la única reglamentación a acatar al respecto sea la que profiera dicho ente autónomo. Y si se trata de los otros dos medios de comunicación, la competencia general del Ministerio de Comunicaciones

determinará que sus regulaciones sean las aplicables, sin que en lo sucesivo haya confusión con lo que, adicionalmente, podría llegar a establecer el Consejo Nacional de Estupefacientes, pues su competencia, por efectos de la derogatoria, se extingue. Así pues, la Corte encuentra que existe una relación de conexidad no sólo temática, sino también teleológica entre el artículo 78 aquí acusado, y la Ley 962 de 2005 a la cual pertenece. Ciertamente, de un lado versa sobre un tema al que se refiere la ley en varios de sus acápite (racionalización de la actividad administrativa y optimización del funcionamiento de la Administración mediante la definición clara de competencias regulatorias, evitando la multiplicidad de funciones sobre un mismo asunto), y de otro lado persigue el telos o finalidad general de toda la Ley, cual es el de facilitar la relación de los particulares con la Administración, al arrojar claridad sobre quiénes son los órganos encargados de regular la publicidad de licores, cigarrillos, y tabaco en ciertos medios de comunicación.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD Y DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración por introducción de artículo en segundo debate/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración

Aunque el actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 no se incluyó en el proyecto inicial que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, como tampoco en aquel proyecto presentado por el senador Germán Vargas Lleras que se acumuló a aquel, y aunque tal norma sólo fue incorporada al trámite legislativo en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, siendo luego aprobada, tal y como finalmente quedó consagrada, tanto por la plenaria de esa Cámara como por la Comisión y la Plenaria del Senado de la República, lo cierto es que de manera general, la racionalización de la actividad administrativa y concretamente la reasignación o eliminación de algunas competencias administrativas sí fue un asunto tratado y aprobado desde el inicio del trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 962 de 2005. Por todo lo anterior, la Corte concluye que la introducción del actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 en el proyecto de ley presentado para segundo debate en la Cámara de Representantes se ajustó a los artículos 160 de la Constitución y 178 de la Ley 5ª de 1992 que de manera concreta permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene y también respetó los requisitos jurisprudenciales que indican 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.” Por todo lo anterior, no prosperan los cargos relativos al desconocimiento de los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia que informan el proceso de expedición de las leyes.

VOTACION EN BLOQUE-Viabilidad/DEBATE PARLAMENTARIO-Se entiende satisfecho con la oportunidad que se otorga a los miembros del parlamento para hacer pública su opinión

La jurisprudencia explica que lo que buscan las normas constitucionales y orgánicas que regulan el proceso de aprobación de las leyes es que se garantice la oportunidad de debatir. De esta manera, tales disposiciones obligan a permitir el debate, pero no a que el mismo materialmente se dé. Congruentemente, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como “(e)l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación”. Nótese que esta disposición no dice que el debate sea la discusión, sino “el sometimiento a discusión”. Por todo lo anterior, la Corte no encuentra que el hecho de que una disposición haya sido sometida a debate dentro de una comisión o cámara legislativa, y ésta lo haya aprobado sin discusión, origine un vicio de inconstitucionalidad por elusión del debate parlamentario. Adicionalmente, dicho sometimiento a debate y posterior aprobación puede hacerse artículo por artículo, o bien en bloque, como expresamente lo autoriza el artículo 159 del Reglamento del Congreso

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN EL TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

PUBLICIDAD DE CIGARRILLOS Y BEBIDAS ALCOHOLICAS-Inexistencia de vacío normativo sobre competencia para regularla

La derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 no produce el vacío que presume la demanda, pues, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 76 y 77 de la Constitución, el Congreso Nacional expidió la Ley 182 de 1995 que en su artículo 4º señala que corresponde a la Comisión Nacional de Televisión “regular el servicio de televisión”. Más concretamente, el literal c) del artículo 5º señala que, entre otras funciones, a dicho ente le corresponde la de regular las condiciones de operación y explotación del servicio de televisión, particularmente en materia publicidad, entre otros asuntos. Además, como también se hizo ver arriba, el inciso segundo del artículo 29 de la mencionada Ley 182 dispone que los contenidos de la publicidad en televisión podrán ser regulados por la Comisión Nacional de Televisión con miras a proteger “a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana.” La anterior competencia, según se dijo, ha sido recientemente ejercida por la Comisión Nacional de Televisión, con la expedición del Acuerdo 004 de octubre 19 de 2005, expedido por su Junta Directiva, “por el cual se reglamenta la publicidad de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en televisión”, modificado por el Acuerdo 01 de 2006. Por su parte, la Ley 72 de 1989 asigna al Ministerio de Comunicaciones la función de adoptar la política general del sector de comunicaciones y ejercer “las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector”;

adicionalmente, los artículos 302 y 303 del Código del Menor señalan respectivamente que “(p)or los medios de comunicación no podrán realizarse transmisiones o publicaciones que inciten al menor al uso de drogas o sustancias nocivas para la salud o estimulen su curiosidad por consumirlas”, y que “(n)o podrán realizarse ni transmitirse producciones de audiovisuales sonoras o impresas para cine o televisión, en los que un menor interprete personajes o situaciones que atenten contra su integridad moral, psíquica o física”; y el artículo 305 ibidem, asigna al Ministerio de Comunicaciones la competencia para sancionar a los responsables las infracciones a los artículos anteriores.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No sustentación adecuada de cargos

Referencia: expediente D-6118

Demanda de inconstitucionalidad contra del artículo 78 de la Ley 962 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.”

Actor: Juan Felipe Araujo Calderón.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, veintitrés (23) de agosto de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

## I. ANTECEDENTES

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcriben la norma acusada, tal como aparece publicada en el Diario Oficial No. 46.023 de 6 de septiembre de 2005:

“LEY 962 DE 2005

(julio 8)

“Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“...

“CAPITULO XV.

“REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRÁMITES DEL SECTOR COMUNICACIONES.

“ARTÍCULO 78. Deróguese el artículo 19 de la Ley 30 de 1986.”

### III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, la norma que acusa desconoce los artículos 42, 44, 45, 49, 151, 157, 158, 160, y 169 de la Constitución Política, así como el artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los principios de la Declaración de los Derechos del Niño. Para explicar las razones por las cuales se produciría esta violación de las citadas normas superiores, expone estas consideraciones:

1. Violación del principio de unidad de materia. Artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

Dice aquí el actor, que la libertad de configuración legislativa no es absoluta y que el principio de unidad de materia constituye uno de los límites a tal potestad del legislador. Este principio, recogido en los artículos 158 y 169 de la Carta, exige que todo proyecto de ley se refiera a una misma materia y hace que resulten inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella; así mismo, implica que el título de la ley corresponda a su contenido. Agrega entonces la demanda, citando jurisprudencia de esta Corporación<sup>1</sup>, que el principio en comento busca la tecnificación del trabajo legislativo, de manera que los llamados a cumplir las leyes puedan consultarlas acudiendo a su clasificación temática, bajo el entendido de que normas aisladas no serán recogidas en leyes que regulan tópicos ajenos a su contenido particular. No obstante, recuerda que la jurisprudencia ha explicado que, a fin de no obstaculizar el natural desarrollo de la actividad legislativa, el principio de unidad de materia significa que “solo aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de las cuales razonable y objetivamente no sea posible establecer conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia objeto de la ley, deben ser retirados del ordenamiento jurídico”.<sup>2</sup> En tal virtud, para establecer si se ha respetado o no el principio de unidad de materia, es preciso determinar, como cuestión previa, cuál es el núcleo temático de la ley, a fin de poder inferir si una disposición suya vulnera o no dicho principio.<sup>3</sup>

Recordada así en lo esencial la jurisprudencia constitucional entorno al principio de unidad de materia, la demanda afirma que en el caso particular del artículo 78 de la Ley 962 de 2005, que deroga el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, se está quebrantando el referido principio,

“ya que siendo el núcleo temático de la ley 962 de 2005 (Ley Antitrámites) el de racionalizar los trámites y procedimientos administrativos, no se vislumbra que en el hecho de derogar el artículo 19 de la ley 30 de 1986 Estatuto Nacional de Estupefacientes, se esté racionalizando o agilizando un trámite o procedimiento ante quienes cumplen funciones administrativas, que en este caso sería ante el sector comunicaciones, sino que, por el contrario se está sacando del sistema normativo una disposición cuya materia y finalidad es totalmente distinta a lo que pregona la ley 962, debido a que su importancia gravita en la publicidad o propaganda de cigarrillos y bebidas alcohólicas para efectos de una adecuada información con fines de prevención contra el consumo de alcohol o tabaco.”

Para ilustrar de mejor manera el concepto de violación, la demanda cita el tenor literal del artículo derogado por la norma acusada, el cual es el siguiente:

“Ley 30 de 1986

“Capítulo III

“Campañas de prevención contra el consumo de alcohol y de tabaco”.

“Artículo 19: Las estaciones de radiodifusión sonora, los programas de televisión y los cinematógrafos sólo podrán transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo el concepto de su comité Técnico Asesor. El ministro de Comunicaciones velará por el cumplimiento de esta disposición.”

Visto el anterior texto legislativo, el demandante se pregunta qué trámite o procedimiento administrativo se está agilizando o racionalizando al derogar el artículo transcrito y, al no encontrar respuesta, concluye que la norma derogatoria no guarda conexidad alguna con la temática de la Ley a que pertenece, que pretende reducir costos operacionales, agilizar procesos y automatizar trámites; por lo cual, afirma que “gravemente se está vulnerando el principio de unidad de materia”.

## 2. Vicios en el trámite de la Ley 962 de 2005. Violación de los artículos 151, 157 y 160 de la Constitución Política.

Bajo este título, la demanda sostiene que la norma acusada no cumplió con los requisitos constitucionales para su expedición, por las siguientes razones: (i) porque el proyecto de ley que inicialmente fue presentado por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso de la República, y que inició su trámite en la Cámara de Representantes, no incluía el texto de la norma acusada, esto es, el actual artículo 78; (ii) porque la ponencia para primer debate en la Cámara baja tampoco consideró la inclusión de la norma; (iii) porque el texto aprobado por la Comisión Primera en el primer debate en la Cámara no incluía la disposición en cuestión; (iv) porque la norma solamente fue incluida como proposición en la ponencia para segundo debate en la Cámara.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Agrega entonces la demanda, que aunque el legislador goza de facultades constitucionales y legales para incluir en los proyectos de ley modificaciones, supresiones o adiciones, las mismas “no pueden darle un cambio sustancial al sentido del proyecto”. Y en el artículo demandado, sostiene, “se incluye un artículo que en su materia no tiene relación con la racionalización de trámites y procedimientos.”

De otro lado, sostiene que, conforme a lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 178 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, cuando haya discrepancias entre la iniciativa aprobada en la plenaria y la aprobada en comisión, podrá determinarse que el proyecto regrese a la comisión para un reexamen definitivo, siempre y tanto la discrepancia corresponda a un asunto nuevo. A su parecer, en el caso de la norma que acusa, este trámite de devolución a la Comisión Primera de la Cámara ha debido surtirse, por cuanto el artículo aprobado en Plenaria era incongruente temáticamente hablando con el resto del proyecto, y además los textos aprobados en la Plenaria y en Comisión eran así mismo incongruentes.

Dado que no se surtió tal procedimiento, se configuraría un nuevo vicio de inconstitucionalidad formal.

Destaca enseguida la demanda, que cuando se incluyó la norma como proposición aditiva dentro del proyecto de ley, cosa que sucedió en la ponencia para segundo debate en la Cámara, no se dio ninguna explicación respecto de las razones de la inclusión; y que más adelante, tanto en la Plenaria de la Cámara de Representantes, como posteriormente en la Comisión Primera y en la Plenaria del Senado, la norma fue aprobada en bloque, sin que tampoco se hicieran comentarios, explicaciones, o justificaciones sobre su adopción. Es decir, en todo el trascurso del trámite legislativo, no se llevó a cabo ningún debate o discusión de la norma acusada, lo cual, al parecer del actor, conlleva la violación de los artículos 151, 157 y 160 de la Constitución Política, como también de los artículos 157, 158, 174, 175, 178, y 183 de la Ley 5ª de 1992.

Adicionalmente, el trámite descrito desconocería los principios de celeridad, identidad, consecutividad y publicidad en los procedimientos legislativos, por cuanto al haber sido aprobada en bloque, la disposición no gozó de una divulgación suficiente para ser conocida por los parlamentarios; aparte de que el cambio introducido al proyecto con la inclusión del artículo era uno de aquellos de carácter sustancial, que son rechazados por los principios de identidad y consecutividad.

Todos estos vicios, señala, serían insubsanables, en cuanto vulneran las garantías constitucionales.

3. Efectos de la derogación del artículo 19 de la Ley 30 de 1986. Violación del artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Violación de los principios de la Declaración de los Derechos del Niño. Violación de los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución Política.

Por último, para el demandante el artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como los principios de la Declaración de los Derechos del Niño y los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución Política imponen al Estado la obligación de velar por la salud de la población, especialmente de la niñez y de la juventud, de manera preventiva. Esta obligación implica el exigir a los medios de comunicación una conducta responsable en la transmisión de las pautas publicitarias que puedan influir negativamente en la salud y en la formación de la población joven. Por ello, la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, por obra de la norma acusada, no contribuye al cumplimiento de estas obligaciones constitucionales e internacionales del legislador, generándose así su inconstitucionalidad.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

En representación del Instituto de la referencia, intervino oportunamente dentro del proceso su directora general, ciudadana Beatriz Londoño Soto, quien defendió la exequibilidad de la norma acusada. En sustento de esa posición expuso las siguientes razones:

En primer lugar, arguye la interviniente que de conformidad con lo prescrito por el numeral 1° del artículo 150 de la Carta, al Congreso de la República compete hacer las leyes y mediante ellas interpretar, reformar y derogar otras leyes. Por lo cual, mientras la norma derogatoria haya sido expedida según el procedimiento constitucional previsto, la conveniencia u oportunidad de la derogatoria no puede incidir en la constitucionalidad de la disposición. Ahora bien, en todo caso la potestad derogatoria del Congreso no es absoluta, por lo cual la Corte Constitucional ha aceptado demandas de inconstitucionalidad contra normas derogatorias, y ha aclarado que de prosperar la acción, el efecto es que reviven en el mundo jurídico las disposiciones derogadas.<sup>4</sup>

Manifiesta entonces la interviniente, que al Instituto que dirige le fue imposible verificar el trámite que llevó a la expedición de la norma acusada, pero que “de comprobarse que en efecto se respetó el principio de consecutividad en el proyecto de ley, no podrá por esta acción limitarse la facultad del Congreso de derogar las leyes.”

Tras esta aclaración, prosigue la intervención refiriéndose al cargo de la demanda conforme al cual la disposición acusada sería inconstitucional por desconocer el principio de unidad de materia. Al respecto sostiene que la derogatoria contenida en el artículo impugnado sí se refiere a temas directamente relacionados con la supresión de una función y un trámite que para el Estado se había convertido en innecesario, por cuanto hoy en día se cuenta con otros mecanismos jurídicos más expeditos a través de los cuales se consigue el mismo objetivo que buscaba la norma derogada.

Más adelante el Instituto se refiere a la presunta violación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de los principios de la Declaración de Derechos del Niño y de los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución por parte de la norma demandada. Al respecto, afirma que para estudiar si esta acusación es procedente o no, es menester resolver varios problemas jurídicos, que son los siguientes:

a. El alcance constitucional de la norma derogada. Sobre este punto recuerda la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, en la Sentencia C- 524 de 1995, la Corte explicó que el alcance del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 no era impedir la divulgación de propaganda por los medios de comunicación, sino condicionar su emisión a los horarios que fueran fijados por el Consejo Nacional de Estupefacientes; lo anterior por fines constitucionalmente válidos, como la vida, la salud, la seguridad y los derechos de los niños. Pues si bien el consumo de ciertas sustancias no estaba penalizado, ello no significaba que fuera socialmente deseable.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

b. La obligación contenida en la norma derogada, que imponía al Consejo Nacional de

Estupefacientes el deber de fijar los horarios e intensidad con que se podría transmitir propaganda relativa a bebidas alcohólicas, cigarrillo y tabaco, no constituye un deber constitucional. En este apartado, la intervención explica que si bien la Constitución protege los derechos de los niños, los jóvenes y la familia, esto no significa que necesariamente el legislador tenga que asignar al Consejo Nacional de Estupefacientes la función de regular los horarios de transmisión de propaganda sobre ciertas sustancias nocivas, pues el mencionado mandato constitucional de protección puede verse reflejado en otras normas jurídicas. Así, en virtud de la discrecionalidad del legislador, éste puede decidir a qué entidad o autoridad corresponderá, y con qué procedimiento dispensa la referida protección constitucional.

c. Otras normas que protegen a los niños, adolescentes y en general a la familia, que tienen relación con el objeto que perseguía el artículo 19 de la Ley 30 de 1986. Aquí la intervención menciona que en el ordenamiento jurídico se halla vigente el Acuerdo 004 de octubre 19 de 2005, expedido por la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, “por el cual se reglamenta la publicidad de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en televisión”. Recuerda entonces que constitucional y legalmente dicha Comisión tiene competencia para regular los horarios e intensidad de la publicidad en televisión de las referidas sustancias, y que el Acuerdo mencionado se expidió justamente para llenar el vacío dejado por la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986. Sobre este mismo punto agrega que el Ministerio de Comunicaciones tiene similar competencia para definir el tema de la publicidad del tabaco, el cigarrillo y las bebidas alcohólicas en las estaciones de radiodifusión sonora y en los cinematógrafos. Además, relaciona la existencia de más de doce (12) normas jurídicas (leyes y decretos) referentes a la protección de los niños, los adolescentes y la familia contra el peligro que reviste la publicidad desmedida de alcohol y tabaco.

En conclusión, el Instituto estima que si bien es válida la preocupación por la protección de la población menor y juvenil y la familia, y que cualquier esfuerzo legislativo en ese sentido es valioso, también es cierto que en virtud de amplia potestad derogatoria de que goza el Congreso, y considerando que existen normas jurídicas que suplen el vacío dejado por la norma derogada, el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 debe ser declarado inaplicable.

## 2. Intervención de la Comisión Nacional de Televisión.

En representación de la Comisión Nacional de Televisión, intervino oportunamente dentro del proceso el ciudadano Jorge Alirio Mancera Cortés, según poder que le fuera conferido por el director y representante legal de esa Institución, doctor Jorge Alberto Figueroa Clausen. En tal calidad solicitó a esta Corporación declarar la inaplicabilidad de la norma demandada. Como soporte de esta solicitud, expuso las siguientes razones:

En primer lugar, recuerda el interviniente que según lo indicado por el artículo 1° de la Ley 962 de 2005, ésta tiene como propósito central facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, a fin de que las mismas se desarrollen de conformidad con lo establecido en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política. Frente a este propósito legislativo, recuerda también que el artículo 19 de la Ley 30 de 1986 establecía restricciones a la publicidad de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en estaciones de radiodifusión sonora, programadoras de televisión y cinematógrafos, al limitar su transmisión en los horarios e intensidad que determinara el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su Comité Técnico Asesor, y al asignar al ministerio de Comunicaciones velar por el cumplimiento de esta regulación. Es decir, la norma derogada autorizaba al Consejo Nacional de Estupefacientes para reglamentar el asunto de este tipo de publicidad, previo el concepto de mencionado Comité Técnico Asesor.

Tras recordar que la disposición comentada fue objeto de un pronunciamiento de exequibilidad por esta Corporación<sup>6</sup>, la intervención prosigue poniendo de relieve que ella no contempla propiamente un trámite o procedimiento administrativo, sino una restricción a cierto tipo de publicidad; de lo cual podría concluirse que no existe unidad de materia entre el contenido normativo del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 y el objeto de la Ley 962 de 2005, cuyo artículo 78 deroga aquél. No obstante lo anterior, la intervención del Comisión Nacional de Televisión dice que es necesario analizar la disposición derogada desde el punto de vista de su contenido y vigencia, pues a partir de este examen se llega a otra conclusión.

Al respecto señala que, hoy en día, a quien compete expedir la reglamentación que clasifique y regule la publicidad de tabaco, licores y cigarrillos que transmitan las programadoras de televisión, incluidos los horarios e intensidad de la misma, es a la Comisión Nacional de Televisión, conforme a los artículos 76 y 77 superiores y 4, 5, 12 y 29 de la Ley 182 de 1995. La última de estas disposiciones, en particular, autoriza a la Comisión para clasificar y regular los contenidos de la publicidad en televisión con miras a proteger la familia, los niños y los jóvenes.

Destaca entonces que la Ley 182 de 1995, que desarrolla los artículos 76 y 77 constitucionales, en su artículo 64 ordenó la derogatoria general de aquellas normas que fueran contrarias a esa Ley, de donde concluye el interviniente que efectivamente ahora es la Comisión Nacional de Televisión, y no el Consejo Nacional de Estupefacientes, la entidad investida por la ley de facultades para expedir reglamentación sobre cualquier tipo de publicidad en televisión. Por lo cual, el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, que le asignaba tal facultad al Consejo Nacional de Estupefacientes, estaría afectado de una inconstitucionalidad sobreviniente, pues la Constitución había previsto en forma expresa que la dirección y regulación del servicio de televisión estaría a cargo de un ente autónomo, que hoy es la

Comisión Nacional de Televisión. Aclara entonces la intervención, que a pesar de que la Corte declaró exequible esta disposición mediante la Sentencia C-524 de 1995, tal pronunciamiento no constituiría cosa juzgada absoluta, pues entre los cargos estudiados no se incluía la causal de inexecuibilidad que se acaba de exponer.

De cualquier manera, la intervención de la Comisión Nacional de Televisión considera que la mencionada Sentencia de constitucionalidad no es obstáculo para considerar que el artículo 19 de la Ley 30 de 1986 no subsiste en el ordenamiento, no sólo porque el mismo había sido objeto de derogatoria implícita por medio de la Ley 182 de 1995, sino porque además resulta contrario a las normas superiores que le asignan a la Comisión Nacional de Televisión la competencia que esa norma radicaba en cabeza de del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Por último, señala la intervención que la Comisión Nacional de Televisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha cumplido con reglamentar la publicidad de cigarrillos, licores y tabaco en televisión, mediante la expedición del Acuerdo 04 de 2005. De manera que no es posible afirmar, como lo hace la demanda, que la derogatoria de la norma pre constitucional que asignaba tal competencia al Consejo Nacional de Estupefacientes implique un desconocimiento de las normas superiores e internacionales que le asignan al Estado la responsabilidad de velar por la salud de los niños y los adolescentes.

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Dentro del término procesal establecido, el señor Procurador de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, rindió el concepto de su competencia solicitando a la Corte que declare inexecuible el artículo 78 de la Ley 962 de 2005, por las siguientes razones:

En primer lugar, dice la Procuraduría que “la supresión de las funciones relacionadas con la determinación de los horarios e intensidad en que las estaciones de radiodifusión, las programadoras de televisión y los cinematógrafos pueden transmitir propagandas de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco, no se asimila a la unidad de materia que corresponde a la Ley 962 de 2005, cual es la racionalización de trámites y de procedimientos administrativos.” Explicando este argumento, la vista fiscal sostiene que la Ley 962 de 2005 fue expedida básicamente con el fin de racionalizar trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos, y que se trata de un desarrollo legal “en función de la protección de los administrados... y del cumplimiento de la función pública

administrativa con base en los principios de moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad". Por tal razón, "lo regulado abarca básicamente la racionalización en la solicitud de permisos, licencias o requisitos que se exigen a los administrados, y de los procedimientos administrativos que se adelantan para satisfacer sus solicitudes".

Frente a este núcleo temático, prosigue el Procurador, artículo 78 de la Ley 962 de 2005 es el único de ese cuerpo normativo que trata "de las regulaciones, procedimientos y trámites del sector comunicaciones", limitándose a derogar el artículo 19 de la Ley 30 de 1996, norma del Estatuto Nacional de Estupefacientes cuyos artículos 16 a 19, se refieren a las campañas de prevención contra el consumo del alcohol y del tabaco. Entre éstos, el artículo 19 asigna una función a un órgano adscrito al Ministerio del Interior y de Justicia, cuyo cumplimiento compete vigilar al Ministerio de Comunicaciones. Por lo tanto, dice el Ministerio Público, el contenido de la norma derogada "no es un simple trámite o procedimiento administrativo del sector comunicaciones." Agrega entonces que la función asignada por la norma derogada al Consejo Nacional de Estupefacientes, en vez de hacer exigencias injustificadas a los administrados, estaba "encaminada a cumplir con una labor trascendental de interés general para la preservación de los derechos a la salud y la vida de toda la población, y a la educación y a la cultura de niños y adolescentes".

De otro lado, el señor Procurador examina el trámite dado a la norma demandada en el Congreso de la República, y al respecto señala que dicho artículo no fue objeto de iniciativa legislativa, ni de ponencia para primer debate en Cámara de Representantes, ni de aprobación en éste, sino que su texto fue incluido como artículo nuevo en la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes, siendo aprobado por la plenaria de esta Corporación legislativa sin justificación alguna. Posteriormente, en el primero y el segundo debate en el Senado el artículo fue incluido y aprobado, sin que tampoco se hubiera producido discusión sobre su contenido.

Explicado lo anterior, la vista fiscal conceptúa que aunque no hay un vicio de trámite en la aprobación de la norma, sí se presenta una vulneración del principio de unidad de materia, ya que el artículo 78 "no fue objeto de iniciativa legislativa primaria, sino que fue incluido en la ponencia rendida para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes y sin justificación alguna en relación con la racionalización de trámites o procedimientos administrativos, materia sobre la que se pretendía legislar."

Por todo lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar inexecutable el artículo 78 de la Ley 962 de 2005.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que forma parte de una Ley de la República, al tenor de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Carta, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad.

### 2. El problema jurídico que plantea la demanda.

2.1. Según se relató anteriormente, la demanda plantea los siguientes cargos de inconstitucionalidad:

En primer lugar, sostiene que el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 quebranta el principio de unidad de materia, básicamente porque el núcleo temático de dicha Ley es el de racionalizar los trámites y procedimientos administrativos, y en cambio el alcance normativo de la disposición acusada, que deroga el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, no tiene ninguna conexidad o relación con tal núcleo temático, toda vez que la norma derogada no regulaba ningún trámite o procedimiento ante quienes cumplen funciones administrativas, sino que asignaba una competencia al Consejo Nacional de Estupefacientes, para la regulación de la intensidad y los horarios en que puede ser transmitida propaganda sobre cigarrillos, licores y tabaco en la televisión, las estaciones de radiodifusión sonora y los cinematógrafos.

En segundo lugar, la demanda afirma que la norma acusada está afectada de vicios formales, porque habiendo iniciado su trámite en la Cámara de Representantes, solamente fue incluida dentro del proyecto en la ponencia para segundo debate en dicha Corporación, sin ninguna explicación sobre tal inclusión, y sin que se surtiera el trámite de devolución a la Comisión para ser reexaminada, trámite que se imponía dada la discrepancia que se presentaba entre lo aprobado en la Comisión y en la Plenaria.

Adicionalmente el demandante afirma que en todas las ocasiones el artículo 78 fue aprobado en bloque, sin que se hicieran comentarios, explicaciones, o justificaciones sobre su adopción. Es decir, denuncia que en todo el trascurso del trámite legislativo, no se llevó a cabo ningún debate o discusión respecto de la norma acusada. Esta misma circunstancia de

su aprobación en bloque haría que la norma no hubiera gozado de una divulgación suficiente para ser conocida por los parlamentarios, por lo que se desconocería el principio de publicidad del trámite legislativo.

Por último, para el actor la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, dispuesta en la norma que acusa, origina un vacío legislativo que significa la violación del artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Preámbulo y los principios de la Declaración de los Derechos del Niño, y de los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución Política, toda vez que el Estado deja de cumplir su obligación de velar por la salud de la población, especialmente de la niñez y de la juventud, de manera especialmente preventiva.

2.2. Frente a estas acusaciones, las intervenciones públicas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Comisión Nacional de Televisión rebaten el argumento según el cual no se presenta conexidad temática entre el artículo demandado y la Ley dentro de la cual se inserta. Al parecer de la primera de estas entidades, la derogatoria contenida en el artículo impugnado sí se refiere a temas directamente relacionados con la supresión de una función y un trámite que para el Estado se convirtió en innecesario, por cuanto hoy en día se cuenta con otros mecanismos jurídicos constitucionalmente más adecuados, a través de los cuales se consigue el mismo objetivo que buscaba la norma derogada. Por su parte, la Comisión Nacional de Televisión arguye que, a partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, por previsión contenida en sus artículos 76 y 77, es ella la entidad encargada regular los contenidos de todo tipo de publicidad en televisión con miras a proteger la familia, los niños y los jóvenes. Con lo anterior justifica la derogatoria expresa del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, pues esta norma asignaba una competencia en contradicción con lo dispuesto en el nuevo ordenamiento constitucional. En este sentido, el artículo 78 de la Ley 962 de 2005, ahora acusado, y que dispuso tal derogatoria, tendría una relación de conexidad con el resto de la Ley a la que pertenece, toda vez que evitaría la permanencia en el ordenamiento de una competencia regulativa del Consejo Nacional de Estupefacientes, que hoy en día claramente compete a la mencionada Comisión de televisión. De esta manera, implícitamente afirma que se reordena el tema de facultades de regulación en materia de publicidad de tabaco, licores y cigarrillos en televisión, evitando duplicidades y confusiones.

De otro lado, las dos entidades públicas intervinientes coinciden en afirmar que la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, producida por la norma demandada, no implica el incumplimiento del deber estatal de velar por la niñez, la juventud y la familia, ni el desconocimiento de las disposiciones constitucionales o internacionales que imponen al Estado tal obligación.

2.3 Por su parte, la vista fiscal coadyuva la demanda, pues encuentra que entre la materia de

la Ley 962 de 2005 y la derogatoria de la competencia del Consejo Nacional Electoral en materia de publicidad sobre cigarrillo, tabaco y licores no se da ninguna relación de conexidad. En tal virtud, la inclusión de dicho artículo derogatorio en el segundo debate en la Cámara, resulta violatorio del principio de unidad de materia.

2.4 Así las cosas, de la demanda, las intervenciones y el concepto del señor Procurador, se concluye que corresponde a la Corte, en su orden, estudiar cuál fue el trámite legislativo surtido por el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 para su aprobación en el Congreso Nacional, en especial el momento en el que esta propuesta normativa fue incorporada al proyecto que hacía curso en esa entidad. Si de este estudio se concluye que la norma fue incluida por la plenaria de la Cámara de Representantes, es necesario estudiar si la misma, por su contenido sustancial, tiene una relación de conexidad con el núcleo temático del proyecto que venía tramitándose, y con el título de dicha ley. Para este estudio se tendrá en cuenta la jurisprudencia de esta Corporación relativa a la facultad de las plenarios de las Cámaras de incluir en los proyectos de ley nuevos artículos no aprobados en la comisión respectiva. Finalmente, si se estableciera que la disposición impugnada, a pesar de haber sido incluida por la Plenaria de la Cámara de Representantes, sí respeta el principio de unidad de materia, sería necesario estudiar si la derogatoria que en ella se prevé no genera un vacío normativo y competencial que lleve a que el Estado incumpla sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de protección de la salud de los niños, los adolescentes y la familia.

2.5 No obstante lo anterior, visto que el alcance normativo de la disposición acusada es el de derogar el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, como cuestión previa debe la Corte recordar su jurisprudencia relativa a su propia competencia para pronunciarse sobre disposiciones legislativas de carácter derogatorio. En efecto, tal asunto ha sido objeto de estudio por la Corporación, que al respecto ha vertido, entre otros, los siguientes conceptos:

“... en el constitucionalismo colombiano, la potestad derogatoria del Congreso, que es amplia y dinámica, no es absoluta, puesto que nuestro ordenamiento no establece el principio de soberanía parlamentaria, como si lo han hecho otros países, como Inglaterra. El Legislador se encuentra entonces vinculado a la Constitución, que es norma de normas (CP art. 4), y por consiguiente, al derogar una disposición, debe respetar los preceptos constitucionales.

“En ese orden de ideas, si el Congreso, al ejercer su potestad derogatoria, se encuentra vinculado a los principios y mandatos constitucionales, entonces es claro que las disposiciones derogatorias contenidas en las leyes se encuentran sometidas al control ejercido por esta Corte Constitucional, cuando sean demandadas por un ciudadano (CP art.

241). Y es obvio que esas cláusulas derogatorias deben ser controladas ya que ellas tienen un efecto normativo preciso, que es restar vigencia a la norma derogada, y por ello modifican materialmente el ordenamiento jurídico. Es más, esta Corporación ya había analizado específicamente si procedía o no un control constitucional sobre cláusulas derogatorias, al desestimar una intervención ciudadana que solicitaba a la Corte inhibirse de conocer de una demanda dirigida contra una disposición de tal naturaleza. El ciudadano argumentaba que el control constitucional sobre un artículo que se limitaba a derogar otros artículos era inocuo, porque en realidad esas disposiciones habían agotado su papel, al expulsar del ordenamiento a las disposiciones derogadas, por lo que, en sentido estricto debía concluirse que las cláusulas derogatorias carecían de un contenido normativo propio. La sentencia C-055 de 1996, MP Alejandro Martínez Caballero, rechazó los argumentos del interviniente, pues consideró que las disposiciones derogatorias tenían un contenido propio, que era eliminar la vigencia de una disposición específica, y que en esa medida modificaban el ordenamiento. Dijo entonces la Corte, en el fundamento 6 de esa sentencia:

“En efecto, ¿cuál es la función y el contenido normativo de una norma derogatoria? Como bien lo señala Hans Kelsen, una disposición de este tipo tiene como función “dejar sin efecto la validez, es decir, el deber ser, de otra norma, aniquilando su existencia” (Hans Kelsen, Ulrich Klug. Normas jurídicas y análisis lógico. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1988, p 71). Esto significa que el efecto de una norma derogatoria es negar el deber ser de otra norma, esto es, expulsarla del ordenamiento. Por consiguiente, a pesar de que la norma derogatoria agote su objeto una vez promulgada, los efectos de su contenido normativo subsisten, pues la expulsión de las normas derogadas se mantiene en el tiempo, siempre y cuando, obviamente, que la norma derogatoria se ajuste al ordenamiento constitucional.

“No es pues cierto que una norma derogatoria cese de producir efectos una vez promulgada ya que ella, al eliminar otras disposiciones, ha producido una transformación del orden normativo. Por eso, como dicen Alchourrón y Bulygin, “el acto de derogar provoca un cambio del sistema: después de la derogación tenemos un nuevo sistema, distinto del anterior (aun cuando ambos pertenezcan a la misma secuencia, es decir, al mismo orden jurídico)” (Carlos Alchourrón. Eugenio Bulygin. Análisis lógico y derecho. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p 401)”.

“Es pues procedente un control constitucional de las disposiciones derogatorias, no sólo por cuanto el Congreso, al ejercer esa potestad, debe acatar los mandatos constitucionales, sino además porque la declaración de inexecutable de una cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados. En efecto, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia<sup>7</sup> y en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano<sup>8</sup>, ha indicado que en principio la declaratoria de inexecutable de una norma, que había derogado o subrogado otras disposiciones, tiene como efecto revivir los artículos que habían perdido vigencia, como consecuencia de la cláusula derogatoria. En desarrollo de esa doctrina, esta Corte no sólo ha

analizado si determinadas disposiciones derogatorias desconocían o no el principio de unidad de materia, sino que incluso ha declarado la inexecutableidad de algunas de ellas. Por ejemplo, la sentencia C-659 de 2000, MP Fabio Morón Díaz, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 3º de la ley 54 de 1983, por violar el artículo 158 de la Carta sobre unidad de materia, ya que concluyó que no existía ninguna relación directa, causal o conexa, entre las normas derogadas, y la materia general de la ley 54 de 1983.

“El examen precedente ha mostrado que es perfectamente válido que un ciudadano demande una cláusula derogatoria.”<sup>10</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Precisando la doctrina anterior, en la Sentencia C-706 de 2005<sup>11</sup> la Corte explicó lo siguiente respecto a la pertinencia del examen constitucional de disposiciones derogatorias, cuando ellas han sido acusadas por desconocimiento de los principios de unidad de materia o de identidad:

“Es pues procedente un control constitucional de las disposiciones derogatorias, no sólo por cuanto el Congreso, al ejercer esa potestad, debe acatar los mandatos constitucionales, sino además porque la declaración de inexecutableidad de un cláusula derogatoria tiene un efecto preciso, que consiste en reincorporar al ordenamiento aquellos contenidos normativos que habían sido derogados<sup>12</sup>. En efecto, esta Corporación, en reiterada jurisprudencia<sup>13</sup> y en armonía con una sólida tradición del derecho público colombiano<sup>14</sup>, ha indicado que en principio la declaratoria de inexecutableidad de una norma, que había derogado o subrogado otras disposiciones, tiene como efecto revivir los artículos que habían perdido vigencia, como consecuencia de la cláusula derogatoria<sup>15</sup>.

“En desarrollo de esa doctrina, esta Corte no sólo ha analizado por ejemplo si determinadas disposiciones derogatorias desconocían o no el principio de unidad de materia, o el principio de identidad<sup>16</sup>, sino que incluso ha declarado la inexecutableidad de algunas de ellas.

“Así por ejemplo, la sentencia C-659 de 2000<sup>17</sup>, declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 3º de la ley 54 de 1983, por violar el artículo 158 de la Carta sobre unidad de materia, ya que concluyó que no existía ninguna relación directa, causal o conexa, entre las normas derogadas, y la materia general de la ley 54 de 1983<sup>18</sup>.

“Para efectos de la presente sentencia resulta pertinente recordar que cuando se trata de analizar el respeto de los referidos principios de unidad de materia y de identidad -que como más adelante se recuerda no son lo mismo- por normas de carácter derogatorio, el examen que corresponde hacer a la Corte no se circunscribe a la mecánica verificación de si los artículos respectivos estaban o no incluidos en el proyecto inicialmente presentado o si precisamente esos artículos fueron sometidos a los debates en las Comisiones y en las Plenarias de las Cámaras, sino que lo que es preciso establecer es si esas derogatorias constituyen desarrollo de las unidades temáticas sobre las que versaron los debates<sup>19</sup>.”<sup>20</sup>

Establecida así la competencia de la Corte para el examen de normas derogatorias, prosigue con el estudio de la que aquí ha sido demandada.

3. El trámite de aprobación del artículo 78 de la Ley 962 de 2005 en el Congreso de la República.

3.1 El proyecto de ley N° 14 de 2003 -Cámara-, 238 de 2005 -Senado “por la cual se dictan disposiciones sobre Racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos” fue presentado el 20 de julio de 2003 por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, por intermedio del Ministro del Interior y de Justicia. El texto de dicho proyecto, junto con la exposición de motivos correspondiente, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003. Este proyecto fue acumulado con el proyecto de ley N° 037 Cámara, presentado el 24 de julio de 2003 por el senador Germán Vargas Lleras, y publicado, junto con su exposición de motivos en la Gaceta del Congreso N° 357 del 25 de julio de 2003.

En estos proyectos no se incluye la propuesta normativa correspondiente al actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005.

3.2 El proyecto acumulado inició su curso en la Cámara de Representantes. La ponencia para primer debate en la Comisión Primera de esa Corporación, junto con el nuevo texto legal propuesto, fue presentada por los representantes Germán Varón Cotrino, Jaime Amín Hernández, Telésforo Pedraza Ortega, Adalberto Jaimes Ochoa e Iván Díaz Matéus, y publicada en la Gaceta del Congreso N° 678 del 12 de diciembre de 2003.

En el nuevo texto propuesto por los ponentes no se incluye la propuesta normativa correspondiente al artículo 78 de la Ley 962 de 2005.

3.3 El proyecto acumulado fue discutido y aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representante durante los días 5, 25, 26 y 27 de mayo de 2004 y 8 y 18 de junio del mismo año. El proyecto aprobado por esta Comisión aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 550 del 16 de septiembre de 2004, páginas 17 a 28. En él no se incluye ninguna propuesta normativa correspondiente al actual contenido del artículo 78 de la Ley 962 de 2005.

3.4 La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada el 31 de agosto de 2004 por los representantes Germán Varón Cotrino, Lucio Muñoz Meneses, Adalberto Jaimes, Telésforo Pedraza Ortega, Zamir Silva Amín, Clara Isabel Pinillos, Carlos Arturo Piedrahíta C., Jaime Alejandro Amín e Iván Díaz Matéus y publicada en la Gaceta del Congreso N° 550 del 16 de septiembre de 2004, junto con el nuevo texto del proyecto de ley presentado para consideración.

En este nuevo texto presentado a consideración de la plenaria de la Cámara, se incluyó el siguiente artículo:

“CAPITULO XV

“Regulaciones, procedimientos

y trámites del sector Comunicaciones

“Artículo 81. Deróguese el artículo 19 de la Ley 30 de 1986.

Sobre la justificación de la inclusión de este nuevo artículo, la ponencia para segundo debate en la Cámara no incluye ningún comentario.

3.5 El artículo transcrito fue aprobado en bloque en segundo debate en la Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2004, según consta en el Acta N° 155,

correspondiente a esa fecha, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 51 del 15 de febrero de 2005. La aprobación se surtió en los siguientes términos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“... ”

“Dirección de la sesión por la Presidencia:

En consideración el bloque de artículos leídos por Secretaría, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿aprueba la Plenaria el bloque de articulado?

“El Secretario General informa:

Han sido aprobados los artículos de la Propuesta de los Ponentes.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

3.6 El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 138 de 2005, en donde el actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 aparece como artículo 74 del proyecto.

3.7 Posteriormente el proyecto fue enviado al Senado de la República, en donde fue radicado con el N° 238 de 2005 -Senado -. La ponencia para primer debate fue presentada por el senador Mauricio Pimiento Barrera y publicada en la Gaceta del Congreso N° 242 del 10 de mayo de 2005. Dentro del texto propuesto, se incluyó nuevamente la siguiente disposición:

“CAPITULO XV

“Regulaciones, Procedimientos

y Trámites del Sector Comunicaciones

“Artículo 97. Deróguese el artículo 19 de la Ley 30 de 1986.”

En esta ponencia para primer debate, tampoco se hicieron consideraciones especiales respecto de la justificación de la anterior propuesta normativa.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“La Secretaría informa que acorde con lo expresado por los Senadores que intervinieron anteriormente, el bloque de artículos que se someterá a votación y en los cuales hay consenso entre los Senadores de la Comisión Primera son: 1º, 2º, 3º, 4º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 31, 32, 33, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 69, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 104.

“La Presidencia a petición de varios Senadores, pregunta a la Comisión si autoriza la omisión de la lectura de los artículos relacionados por la Secretaría y por contestar en forma afirmativa así procedió la Comisión.

“La Presidencia abre la discusión del bloque de artículos señalados por la Secretaría, cerrada esta y sometidos a votación son aprobados por unanimidad en el texto que presenta el pliego de modificaciones de la ponencia, con constancia de la Secretaría de obtener 11 Votos afirmativos.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

3.9 La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por los senadores Mauricio Pimiento Barrera, Héctor Helí Rojas, Andrés González, y publicada en la

Gaceta del Congreso N° 335 del 8 de junio de 2005 2004. Dentro del texto propuesto para aprobación del Senado de la República, el actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 aparece idéntico como artículo 82 del proyecto.

3.10 El proyecto fue aprobado durante la sesión plenaria del Senado de la República del 8 de junio de 2005, según consta el Acta N° 47 correspondiente a dicha reunión, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 428 del 15 de julio de 2005. Dicha aprobación se surtió en bloque en los siguientes términos:

“Se abre el segundo debate

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José Renán Trujillo García.

Palabras del honorable Senador José Renán Trujillo García.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José Renán Trujillo García:

Gracias señor Presidente, comparto plenamente lo expresado por el Senador Héctor Helí Rojas, este es un proyecto que no solamente ha tenido una excelente conducción en cuanto a sus ponentes se refiere, sino que posee un articulado absolutamente necesario para garantizar la diligencia y viabilidad de la administración pública en los trámites a que se ha venido sometiendo a la ciudadanía en Colombia.

Espero no equivocarme señor Presidente, pero observo en el ambiente que la Plenaria del Senado estaría de acuerdo en darle trámite a un proyecto de tanta necesidad como este que ha venido siendo aplazado en el curso del tiempo, por esa razón teniendo el proyecto 90 artículos señor Presidente, solicitaría que nos abstengamos de la lectura del articulado y solicito la votación en bloque.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria omitir la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

“ ...

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, excepto el artículo 62, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

3.11 Después de haber revisado minuciosamente el proceso de aprobación legislativa del artículo 78 de la Ley 962 de 2005, la Corte extrae las siguientes conclusiones parciales: Es cierto, como lo afirma el demandante, que la propuesta legislativa correspondiente a ese artículo no se incluía en el proyecto que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, como tampoco en aquel proyecto presentado por el senador Germán Vargas Lleras, que fue acumulado a aquél. Así mismo, es cierto que el artículo no fue considerado ni aprobado en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y que fue incluido en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de esta Corporación, que lo aprobó dentro de un bloque de artículos, sin haber devuelto el proyecto a la Comisión de origen. Igualmente, acierta el demandante cuando relata que el artículo que demanda fue aprobado en bloque por el Senado de la República en primero y segundo debate, tal y como venía de la Cámara baja, es decir sin ninguna modificación.

Así pues, la Corte encuentra que el trámite surtido en el Congreso para la aprobación del artículo 78 de la Ley 962 de 2005 es el que describe la demanda.

Visto lo anterior, entra a examinar si dicho proceso legislativo implica algún vicio formal, o el desconocimiento del principio de unidad de materia a que aluden los artículos 158 y 169 de la Constitución Política.

4. La inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate, frente a los principios de consecutividad, de identidad flexible y de unidad de materia que presiden el trámite de aprobación de las leyes.

4.1 La inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate, frente a los principios de consecutividad y de identidad flexible.

En no pocas ocasiones la Corte se ha referido al problema que plantea la inclusión de artículos nuevos durante el segundo debate, dentro de proyectos de ley que surten trámite aprobatorio en el Congreso de la República<sup>21</sup>. Por ello, ahora se limitará a recordar esa jurisprudencia, especialmente la recogida en los últimos pronunciamientos de la Corte al respecto.

Entre las varias sentencias que se han referido a este asunto se encuentra la C-305 de 2004<sup>22</sup>, en la cual la Corte recordó que la posibilidad de introducir artículos nuevos a los proyectos de ley durante el segundo debate parlamentario es reconocida por las normas constitucionales que se refieren de manera general al proceso de aprobación de las leyes, así como por aquellas otras referentes al mismo asunto contenidas en el Reglamento del Congreso. En especial, recordó este fallo que los artículos 160 de la Constitución<sup>23</sup> y 178 de la Ley 5ª de 1992<sup>24</sup> de manera concreta permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene.

Explicando la razón de ser de esta facultad de las plenarias, el fallo en cita dijo:

“La razón de ser de esta facultad que se reconoce a las plenarias de las cámaras legislativas obedece a la idea acogida por el constituyente según la cual la formación de la ley debe estar abierta a la expresión de todas las diferentes corrientes de pensamiento representadas en las plenarias de cámaras congresionales. Por ello, las normas que regulan el trámite de la adopción de la ley tienen como finalidad, no sólo el examen puntual y especializado llevado a cabo en las comisiones, sino también permitir este proceso abierto a todas las corrientes de opinión representadas en las plenarias, de manera que la opción finalmente adoptada sea fruto de una pausada reflexión y de una confrontación abierta de posiciones, que resultaría truncada si a las plenarias únicamente se les permitiera aprobar o rechazar el texto que viene de las comisiones, sin posibilidad de modificarlo, adicionarlo o recortarlo.<sup>25</sup> Adicionalmente, la necesidad de flexibilizar el trámite a fin de que el principio democrático se haga efectivo al ejercer la actividad legislativa, condujo al constituyente a diseñar un procedimiento para la expedición de las leyes más ágil que el previsto en el régimen constitucional anterior.”

Ahora bien, como consecuencia de esta facultad de introducción de artículos nuevos, se

tiene, dijo la Corte en aquella ocasión, que “si bien, en virtud del principio de consecutividad, los cuatro debates sean exigidos para la aprobación de cualquier proyecto de ley, el texto del mismo no tenga que tener exactamente el mismo tenor literal durante todo su decurso en el Congreso”. Circunstancia ésta que hace que, a la postre, los textos aprobados por una y otra cámara no necesariamente resulten idénticos, por lo cual se prevé en la Constitución un mecanismo para superar estas divergencias, que consiste en integrar comisiones accidentales que reunidas conjuntamente deben preparar el texto que se somete a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. (C.P. Art. 161)

Así mismo, destacó la Corte en la misma ocasión que el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 se refiere explícitamente a que la divergencia que da lugar a la conformación comisiones de conciliación puede provenir de la inclusión por una de las cámaras de “disposiciones nuevas”.<sup>26</sup> Por lo cual, resultaba claro que las plenarios podían agregar al proyecto que se tramitaba nuevos artículos, aun no considerados en la otra Cámara, sin que ello implicara que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas fueran inconstitucionales. Es decir, dijo la Corte, “la regla de los cuatro debates es exigida para el proyecto en sí, mas no para todos y cada uno de sus artículos”.

Explicando la razón de ser que subyace a esta realidad jurídica, dijo la Corte en aquella ocasión:

“Lo anterior ha llevado a la jurisprudencia a explicar que el constituyente ha acogido en este punto el principio de identidad flexible que supone que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, pero que esa identidad no implica que los textos tengan que conservar el mismo tenor literal durante todo su trayecto en el Congreso, puesto que los mismos pueden ser objeto de supresiones, modificaciones o adiciones, también bajo la forma de artículos nuevos.” (Negrillas fuera del original)

Ahora bien, prosigue el pronunciamiento en cita, “como el principio de identidad implica que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, las adiciones introducidas bajo la forma de artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso.”

Es decir, los principios de consecutividad y de identidad flexible o relativa deben conjugarse con el unidad de materia que exige que el asunto de que trata el proyecto sea el mismo durante todo su decurso en el Congreso.

4.2 La relación entre los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y a la relevancia de los mismos frente a la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley en curso.

En la Sentencia C- 1147 de 200327, la Corte precisó la jurisprudencia relativa a la relación que existe entre los principios de unidad de materia, identidad flexible y consecutividad, y a la relevancia de los mismos frente a la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley en curso. Concretamente, esta sentencia puso de presente que, en virtud de la relación que existe entre estos tres principios, la introducción de modificaciones al texto de un proyecto de ley en curso exige que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, (ii) que también éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto. En efecto, sobre el particular se vertieron entonces estas consideraciones:

“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>28</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>29</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“Pero al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restrin[gir] gravemente la función democrática y

legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”<sup>31</sup>.

“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.

5.2.8. Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara.”<sup>32</sup> (Negrillas fuera del original)

En síntesis, de la jurisprudencia relativa a la relación que existe entre los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia, es válido concluir que la Constitución permite modificar o adicionar un proyecto de ley en el segundo debate en cada cámara legislativa, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene, siempre y cuando la modificación o adición verse sobre temas tratados y aprobados en primer debate que, además, deben guardar relación estrecha con el contenido general del proyecto, es decir siempre y cuando respeten el principio de unidad de materia.

5. El caso concreto. La inclusión del artículo 78 de la Ley 962 de 2005 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes. La materia o asunto de que trata la Ley 962 de 2005, su objeto, y su ámbito de aplicación, frente al contenido normativo del artículo acusado.

5.1. Como se dijo anteriormente, el artículo demandado no formaba parte de ninguno de los dos proyectos de ley antitrámites que inicialmente fueron presentados ante el Congreso de la República, posteriormente acumulados, ni fue considerado ni aprobado en el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes; tal disposición fue incluida en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de esta Corporación, que lo aprobó dentro de un bloque de artículos, sin haber devuelto el proyecto a la Comisión de origen. Posteriormente el artículo fue aprobado en bloque por el Senado de la República en primero y segundo debate, sin ninguna modificación.

Visto lo anterior y estudiada la jurisprudencia precedente relativa a la inclusión de artículos nuevos durante el trámite de aprobación de los proyectos de ley, la Corte estima que la inclusión del actual artículo 78 de la Ley 962 por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes prima facie no constituiría un vicio de inconstitucionalidad, siempre y cuando el asunto del que trata la disposición hubiera sido tratado y aprobado en la Comisión de la misma Cámara donde se surtió el primer debate, y además fuera posible establecer que el mismo asunto guarda una relación de conexidad con la materia general de la ley.

Así las cosas, para establecer si el artículo acusado es o no inconstitucional, resulta necesario determinar cuál es la materia de la ley dentro de la cual se inserta, y precisar, además, si el asunto de que trata la disposición fue tratado y aprobado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

5.2 La materia, objeto y ámbito de aplicación de la Ley 962 de 2005.

Sobre el asunto o materia de que trata la Ley 962 de 2005, esta Corporación ya ha tenido ocasión de pronunciarse. En efecto, sobre este punto en la Sentencia C-120 de 200633, se vertieron los siguientes conceptos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“El Proyecto de Ley 014 de 2003 “por el cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y los

particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”<sup>34</sup>, que aparece en la Gaceta 342, de 2003, establece el objeto de la ley así: “la presente ley tiene por objeto desarrollar los principios de buena fe, de la libre iniciativa privada y de la economía, la celeridad y la eficacia administrativa contenidos en los artículos 83, 84, 209 y 33 de la Constitución Política y en el artículo 3º del Código Contencioso Administrativo (...)”. En la exposición de motivos se precisa que el objeto claro de la ley es la reducción del tiempo y número de trámites relacionados con los procesos de interacción entre la ciudadanía y el Estado. Con el fin de facilitar el acceso permanente a la información por parte del ciudadano, y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de petición. Concluye que se requiere extraer los procesos y trámites innecesarios. La principal función de la norma es reducir los trámites en armonía con lo dispuesto en los principios establecidos en la Constitución Política ...

“El objeto allí establecido se repite e intensifica, en los mismos términos durante todo el trámite legislativo. En la ponencia de primer debate. Cámara de Representantes: acumulado con el Proyecto de Ley No. 037 de 2003, Cámara, visible a (Gaceta 678 Pág. 1)<sup>35</sup>, se insiste en enunciar que el propósito de la ley deriva en contribuir al ejercicio eficaz y eficiente de la función administrativa, mediante la modificación de los procedimientos administrativos existentes, de manera que “ellos se lleven a cabo de forma más ágil y menos compleja(...)”. Es necesario, se menciona que las simplificación en la relación Estado-ciudadano, se adecue a los principios de eficacia y eficiencia.”

En la presente oportunidad la Corte se detendrá a revisar minuciosamente cuál es el objeto, ámbito de aplicación y contenido de la Ley a la que pertenece la norma acusada, a fin de establecer con toda precisión si esta última tiene una relación de conexidad teleológica, temática o sistemática con la materia general de aquella.

5.2.1 Objeto de la Ley y ámbito de aplicación. De conformidad con lo prescrito por artículo 1º de la Ley 962 de 2005, esa Ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella se desarrollen de conformidad con los principios de buena fe (C.P. Art. 83), igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad(C.P. Art. 209), y teniendo en cuenta lo prescrito por los artículos 8436 y 33337 de la Constitución.

En efecto, el tenor literal de su artículo 1º es el siguiente:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO Y PRINCIPIOS RECTORES. La presente ley tiene por objeto facilitar las relaciones de los particulares con la Administración Pública, de tal forma que las actuaciones que deban surtirse ante ella para el ejercicio de actividades, derechos o cumplimiento de obligaciones se desarrollen de conformidad con los principios establecidos en los artículos 83, 84, 209 y 333 de la Carta Política.”

Por su parte, el artículo segundo siguiente define el ámbito de aplicación de la ley, al señalar quiénes son los destinatarios de la misma, indicando que ella regulará “los trámites y procedimientos administrativos de la Administración Pública, de las empresas de servicios públicos domiciliarios de cualquier orden y naturaleza, y de los particulares que desempeñen función administrativa.”

Para el entendimiento más cabal de los anteriores señalamientos legales, la Corte acude a historia de su consagración. Sobre este aspecto encuentra que en la exposición de motivos al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional<sup>38</sup>, sobre el espíritu que animó al legislador a expedir la Ley, se dijo:

“Vale la pena resaltar que en los dos primeros artículos se ha hecho un esfuerzo por condensar el espíritu del proyecto, y que en ellos se sustenta toda la regulación que se propone a consideración de los honorables parlamentarios. Lo dicho no es más que el desarrollo de unas normas constitucionales que han sido constantemente desconocidas con interpretaciones ajenas a su espíritu.

“De manera específica, este proyecto desarrolla los siguientes criterios propios de un Estado Comunitario:

“1. Calidad de vida de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública: menos filas, mayor agilidad, mejor atención, menos costos en sus trámites, mayor efectividad y menos números de trámites.

“2. Transparencia de la Administración Pública: mayor agilidad en los procedimientos y mayor coordinación interinstitucional.

“3. Generación de competitividad del sector productivo: menos licencias, permisos, autorizaciones y costos; mayor libertad contractual, mayor facilidad para el pago de impuestos y para realizar trámites necesarios para el desarrollo del objeto empresarial.”<sup>39</sup>

Por su parte, en la ponencia para segundo debate en la Cámara, sobre el mismo asunto del objeto perseguido por la Ley se explicó lo siguiente:

“Además de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento, buscando de paso la reducción del gasto público y la recuperación de la imagen de la Administración frente al ciudadano, reduciendo los costos a cargo del usuario e implantando un catálogo básico de principios y derechos que le asisten en las relaciones con la Administración.

“...

“El ámbito de aplicación de la futura ley, cubija a todas las entidades públicas en los niveles centrales, descentralizados, nacional y territorial, modificando una gran cantidad de sistemas administrativos, así como una multiplicidad de procedimientos en las instituciones, que son coherentes con los propósitos aquí plasmados...”<sup>40</sup>

### 5.2.2. Contenido de la Ley.

La ley consta de un Título Primero de “Normas Generales”, que incluye quince capítulos, y de otro Título de “Disposiciones Finales”.

El Capítulo I se refiere a las “Disposiciones comunes a toda la Administración Pública”. Dentro de él, el artículo primero, antes comentado, señala cuál es el objeto de la ley y los principios rectores de la misma. Tales principios rectores son los siguientes: (i) el de reserva legal de permisos, licencias o requisitos; (ii) el de obligatoriedad de someter a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública el establecimiento de un trámite

legalmente autorizado; (iii) el señalamiento de que todo requisito, para que sea exigible al administrado, deberá encontrarse inscrito en el Sistema Único de Información de Trámites, SUIT, cuyo funcionamiento coordinará el Departamento Administrativo de la Función Pública; y (iv), el de incentivo del uso de medios tecnológicos integrados.

El artículo segundo, también comentado anteriormente, como se dijo señala el ámbito de aplicación de la ley.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo tercero define los derechos de las personas en su relación con la Administración Pública, entre los cuales se destacan, entre otros, el de obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las peticiones, actuaciones, solicitudes o quejas; el de conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de un procedimiento en el que estén interesados; y el de acceso a los registros y archivos de la Administración Pública en los términos previstos por la Constitución y las leyes.

Los artículos 4° y siguientes se refieren a asuntos relativos a las relaciones entre la Administración Pública y los particulares, tales como la divulgación gratuita de formularios oficiales, la posibilidad de notificarse de actos administrativos mediante delegado, la publicidad electrónica de normas y actos generales emitidos por la Administración Pública, las obligaciones de información pública de las entidades de la Administración, las circunstancias en que debe cumplirse la atención al público, la prohibición de exigir requisitos ya acreditados, el derecho de turno, la supresión de sellos, la vigencia de los certificados del registro civil, el término de vigencia de los certificados de supervivencia, la presunción de validez de las firmas, la prohibición de exigir declaraciones extra juicio, etc.

El Capítulo II se refiere a la “racionalización de trámites para el ejercicio de actividades por los particulares”. Bajo este epígrafe se incluyen disposiciones como aquellas referentes a la posibilidad de expedir facturas electrónicas, a la no exigibilidad de requisitos adicionales a los legales para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio y a la racionalización de la obligación de conservación de libros y papeles de comercio.

El Capítulo III se ocupa de las “regulaciones, trámites y procedimientos de las entidades territoriales”, y bajo él se incluyen únicamente las normas referentes a la simplificación del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales, respecto de lo cual se indica que el mismo se hará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas”.

El Capítulo IV contiene normas referentes a las regulaciones, procedimientos y trámites “del sector del interior y de justicia”. Entre las disposiciones que conforman este Capítulo están, a manera de ejemplo, la referente al formulario único que las entidades territoriales deben diligenciar en lo sucesivo para elevar peticiones ante las entidades del orden nacional, así como otras relativas a la simplificación del trámite de inscripción en el programa de beneficios para desplazados, a la simplificación del trámite de registro de asociaciones de cabildos y/o autoridades tradicionales indígenas, al examen para el ejercicio del oficio de traductor e intérprete oficial, a la posibilidad de divorcio ante notario, etc.

El Capítulo V se refiere a las regulaciones, procedimientos y trámites del “sector de relaciones exteriores”. Aquí se ubican reglas referentes a la manera de probar la nacionalidad y a los requisitos para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción.

El Capítulo VI trata de las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector de hacienda y crédito público”. Contiene reglas como las relativas a la corrección de errores e inconsistencias en las declaraciones y recibos de pago, a la prohibición a las autoridades de exigir a los particulares información ya suministrada, a las exigencias sobre numeración consecutiva para el caso de facturación mediante máquinas registradoras, a la racionalización de la obligación de conservación de documentos soporte de las declaraciones, a los trámites de devolución de impuestos, etc.

El Capítulo VII incluye normas relativas a las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector de protección social”, tales como la que establece la creación del Subsistema de Información sobre Reconocimiento de Pensiones, a cargo de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, la que determina el fortalecimiento del sistema de información de riesgos profesionales, la que se refiere a la manera de determinar la pérdida de capacidad laboral y grado de invalidez, la que suprime el trámite de revisión y aprobación del reglamento de higiene y seguridad por el Ministerio de la Protección Social, las que racionalizan el trámite de reconocimiento de prestaciones sociales del magisterio, etc.

El Capítulo VIII se refiere a las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector de comercio, industria y turismo”, y desarrolla la racionalización de autorizaciones y vistos buenos para importaciones y exportaciones.

El Capítulo IX contempla “las regulaciones, procedimientos y trámites del sector de educación”. Incluye la derogatoria del artículo 149, el numeral 5° del artículo 159 y el

numeral 5° del artículo 160 de la Ley 115 de 1994, sobre la representación del Ministro de Educación Nacional ante las entidades territoriales, así como otras normas referentes a la racionalización de la participación del Ministro de Educación o su representante o delegado en juntas y consejos. También se incluyen disposiciones sobre homologación de estudios superiores cursados en el exterior y racionalización de trámites relacionados con las instituciones de formación técnica profesional y tecnológica.

El Capítulo X incluye las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector de transporte”. Entre las disposiciones que conforman este Capítulo, están las concernientes a la creación de un sistema de información central, preferiblemente de acceso telefónico, que les permita a los interesados conocer de manera inmediata el lugar donde se encuentra inmovilizado un vehículo. También aparecen reglas relativas al pago de las multas, grúas y parqueo en caso de inmovilización de automotores por infracciones de tránsito, y otras sobre permisos para el transporte de productos agrícolas y bienes de servicios por las vías nacionales con vehículos extradimensionales.

El Capítulo XI regula trámites y procedimientos relacionados con el sector de “ambiente, vivienda y desarrollo territorial”. Contiene normas sobre la transferencia por parte de entidades del orden nacional a los municipios y distritos de bienes inmuebles fiscales para la construcción o el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social; otras disposiciones referentes a formularios únicos para la obtención de los permisos, licencias, concesiones y/o autorizaciones para el uso y/o aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y a radicación de documentos para adelantar actividades de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

El Capítulo XII contiene las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector cultura.” Incluye prescripciones sobre la racionalización del trámite de reconocimiento deportivo y a la racionalización de la participación del ministerio de cultura en órganos de dirección.

El Capítulo XIII se refiere a “las regulaciones, procedimientos y trámites del sector minas y energía”. Contiene la derogatoria los artículos 30, 31, 32 y 33 de la ley 756 de 2002, disposiciones mediante las cuales se establecían los aforos de los municipios productores de metales preciosos, para efectos de las transferencias de regalías.

El Capítulo XIV se refiere a los “trámites y procedimientos relacionados con la Registraduría Nacional del Estado Civil”. Incluye la modificación del artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970, que define quiénes son los encargados de llevar el registro civil de las personas.

Por último, el Capítulo XV se refiere a las “regulaciones, procedimientos y trámites del sector comunicaciones”, y contiene una única disposición -la aquí acusada- que deroga el artículo 19 de la Ley 30 de 1986. Esta última norma, según se dijo, establecía la competencia del Consejo Nacional de Estupefacientes para determinar los horarios y la intensidad con la cual las estaciones de radiodifusión sonora, los programas de televisión y los cinematógrafos podrían transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco.

Finalmente, la Ley contiene un acápite de “Disposiciones Finales”, en el cual se incluyen reglas sobre salida del país por parte de menores de edad, y prohibición de homologación o sustitución del registro sanitario para la importación de bebidas alcohólicas, además de las referentes al plazo que se concede a las entidades públicas para adecuar su estructura y tecnología con el objeto de dar cumplimiento lo dispuesto en dicha Ley, y aquellas sobre vigencia y derogación de normas contrarias.

5.2.3 Habiéndose detenido a examinar en profundidad cuál es el objeto, el ámbito de aplicación y la materia sobre la que versa la Ley “Antitrámites”, procede la Corte ha estudiar si la norma aquí acusada presenta una relación de conexidad teleológica, temática o sistemática con el cuerpo normativo en el que fue incluida, o si por el contrario el asunto sobre el que versa resulta ajeno por completo al de tal Ley, como lo afirma el demandante.

### 5.3. El alcance normativo del artículo 78 de la Ley 962 de 2005.

El artículo 78 de la Ley 962 de 2005 deroga el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, conforme al cual las estaciones de radiodifusión sonora, los programas de televisión y los cinematógrafos sólo podrán transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo el concepto de su comité Técnico Asesor.

Es decir, el alcance normativo de la disposición acusada es derogar una disposición que, de un lado, atribuía una competencia al Consejo Nacional de Estupefacientes, cual era la de fijar los horarios y la intensidad con la que se podría transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en la televisión, la radio y las salas de cine; y de otro lado, imponía una obligación a las personas interesadas en transmitir este tipo de publicidad, cual era la de atenerse a lo dispuesto en la reglamentación que dicho Consejo expediera al respecto.

Así las cosas, la norma derogada obligaba al mencionado Consejo a cumplir un

procedimiento: el de expedir la aludida reglamentación; dicho procedimiento, a su vez, debía cumplirse después de que el Comité Técnico Asesor del Consejo Nacional de Estupefacientes emitiera un concepto al respecto; además la norma derogada asignaba al Ministro de Comunicaciones la obligación de velar por el cumplimiento de la misma, es decir, le imponía estar atento y exigir que el Consejo Nacional de Estupefacientes expidiera la aludida regulación, que el Comité Técnico Asesor rindiera su competo previo, y que los destinatarios de la regulación del Consejo cumplieran con ella.

Por lo anterior, la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 implica lo siguiente:

-Eliminar una competencia regulatoria atribuida al Consejo Nacional de Estupefacientes.

- Eliminar una competencia consultiva del Comité Técnico Asesor del Consejo Nacional de Estupefacientes.

- Eliminar una competencia de supervigilancia del Ministro de Comunicaciones.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- Eliminar la obligación de los particulares interesados en transmitir propaganda sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en la televisión, la radio y las salas de cine, de atenerse a la reglamentación expedida al respecto por el Consejo Nacional de Estupefacientes.

En efecto, sobre el alcance normativo de la disposición en comento, ya esta Corporación había tenido la ocasión de explicar lo siguiente:

“En el artículo 19 de la ley 30 de 1986, objeto de impugnación, se establece que las estaciones de radiodifusión sonora, las programadoras de televisión y los cinematógrafos sólo pueden transmitir propagandas de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su Comité Técnico Asesor y, a la vez, le ordena al Ministerio de Comunicaciones velar por el cumplimiento de lo normado.

“ ...

En primer término, debe aclarar la Corte al actor que en la norma impugnada no se fijan los horarios ni se determina la periodicidad con que la radio, la televisión y los cinematógrafos pueden transmitir propagandas de bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillo; simplemente se autoriza al Consejo Nacional de Estupefacientes para que, previo el concepto de su comité técnico asesor, cumpla esa tarea, mediante una reglamentación, a la cual deben sujetarse los medios de comunicación citados. En desarrollo de este mandato, dicho Consejo ha expedido varias resoluciones, entre ellas la No. 003 del 31 de marzo de 1995, la cual se encuentra vigente, en la que se regula la publicidad directa, promocional e indirecta de tales sustancias, el horario en el que puede llevarse a efecto y la intensidad de la misma...”<sup>41</sup>

1. La razón de ser de la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986.

5.4.1 Aunque en los antecedentes legislativos del artículo 78 de la Ley 962 de 2005 no es posible encontrar una explicación concreta sobre las razones particulares que llevaron al legislador a derogar el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, la Corte estima que las intervenciones oficiales dentro del presente proceso aciertan al señalar que tal derogatoria se produjo porque la función del Consejo Nacional de Estupefacientes a la que se refería la disposición se tornó innecesaria, dado que con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 aparecieron otras competencias y mecanismos jurídicos que persiguen el mismo objetivo buscado por la norma derogada, es decir racionalizar la propaganda de licor, cigarrillo y tabaco un ciertos medios de comunicación. De manera especial, las intervenciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y de la Comisión Nacional de Televisión ponen de presente que constitucional y legalmente dicha esta última entidad tiene competencia para regular los horarios e intensidad de la publicidad en televisión de las referidas sustancias, y que el Ministerio de Comunicaciones tiene similar competencia para definir el tema de la publicidad del tabaco, el cigarrillo y las bebidas alcohólicas en las estaciones de radiodifusión sonora y en los cinematógrafos.

5.4.2. Al respecto, la Corte constata que ciertamente los artículos 76 y 77 de la Constitución prevén que la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión estará a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, al cual compete la dirección de la política que en materia de televisión determine la Ley, y la regulación de la televisión. Y observa que, en desarrollo de estas normas constitucionales, el legislador expidió la Ley 182 de 1995 que en su artículo 4° señala que corresponde a la Comisión Nacional de Televisión “regular el servicio de televisión”. Entre las funciones

concretas que dicha Ley otorga a este ente público, el literal c) del artículo 5° señala la de regular las condiciones de operación y explotación del servicio de televisión, particularmente en materia de .... “contenido de la programación, gestión y calidad del servicio, publicidad, ...”. Y por su parte, el inciso segundo del artículo 29 indica lo siguiente:

“Salvo lo dispuesto en la Constitución y la ley, es libre la expresión y difusión de los contenidos de la programación y de la publicidad en el servicio de televisión, los cuales no serán objeto de censura ni control previo. Sin embargo, los mismos podrán ser clasificados y regulados por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con miras a promover su calidad, garantizar el cumplimiento de los fines y principios que rigen el servicio público de televisión, protegen a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana.”

Así pues, el conjunto de normas que se acaba de comentar asigna a la Comisión Nacional de Televisión competencias que claramente le permiten regular la publicidad en televisión, con miras a proteger a la familia a los grupos vulnerables de la población, en especial a los niños y a los jóvenes.<sup>42</sup>

Al respecto, la Corte también constata el reciente ejercicio de estas atribuciones por parte de la Comisión Nacional de Televisión, con la expedición del Acuerdo 004 de octubre 19 de 2005, por su Junta Directiva, “por el cual se reglamenta la publicidad de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en televisión”<sup>43</sup>; así como con la posterior expedición del Acuerdo 01 de 2006, por parte de la misma Comisión, que reglamenta la emisión de publicidad de bebidas con contenido alcohólico, cigarrillos y tabaco en los canales de televisión abierta, cerrada y satelital, que modifica el anterior. <sup>44</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así las cosas, la Corte entiende que, de manera general, al Ministerio de Comunicaciones le es atribuida por el legislador la facultad de regular y controlar los servicios de telecomunicaciones, que por su definición legal incluyen la radiodifusión sonora y la proyección pública de cualquier clase de medios visuales, como la que se hace en los cinematógrafos. De esta manera, dentro de sus facultades se incluyen las de regular la transmisión de propaganda o publicidad por radio o en salas de cine, respecto de cualquier

tipo de bienes y servicios, incluidos los licores, cigarrillos o tabacos.

5.4.4. Así las cosas, la Corte concluye lo siguiente: aunque en los antecedentes legislativos de la Ley 962 de 2005 no es posible encontrar una justificación expresa de la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, y tan sólo se hacen referencias generales a la necesidad de lograr una mayor “coordinación interinstitucional”<sup>45</sup>, o de permitir la “racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento”<sup>46</sup>, las explicaciones dadas por las entidades gubernamentales intervinientes dentro del presente expediente, y las verificaciones llevadas a cabo por la misma Corporación, permiten concluir que el propósito buscado con el legislador al derogar el referido artículo 19 de la Ley 30 de 1986 no era otro que el de evitar la multiplicidad de competencias de distintos entes gubernamentales respecto de una misma función: la de regular la publicidad de ciertas sustancias en la televisión, la radiodifusión sonora y los cinematógrafos. En efecto, antes de la referida derogatoria, coexistían la competencia general del Ministerio de Comunicaciones para regular y controlar los servicios de telecomunicaciones, con la competencia específica de la Comisión Nacional de Televisión para regular la publicidad en los servicios de televisión, y con la competencia también especial del Consejo Nacional de Estupefacientes para regular los horarios y la intensidad de la publicidad sobre bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en televisión, radio difusión sonora y cinematógrafos. La derogatoria dispuesta en la norma acusada, reordena esta múltiple asignación competencial.

5.5 La relación de conexidad temática y teleológica del artículo 78 con el resto de la Ley 962 de 2005 a la que pertenece.

5.5.1 Visto lo anterior, se pregunta ahora la Corte si la determinación del legislador de derogar el artículo 19 de la Ley 30 de 1986, para evitar la duplicidad de competencias de distintos entes gubernamentales respecto de una misma función, tiene alguna relación de conexidad temática, material o teleológica con el asunto sobre el cual versa la Ley 962 de 2005. Al respecto encuentra que la respuesta es positiva, por las siguientes razones:

a. Porque aunque por su nombre y por la definición de su objeto, la Ley “Antitrámites” pareciera dirigirse exclusivamente a facilitar las actuaciones que los particulares deben surtir ante la Administración Pública, un examen más detenido de tal Ley demuestra que el legislador no sólo pensó en este objetivo, sino que también buscó la racionalización de la función administrativa en sí misma considerada. Ciertamente, el artículo 1º de la Ley 962 de 2005 menciona dentro de los propósitos perseguidos con la expedición de la ley, el de realizar los principios de eficacia, economía y celeridad de la función pública, y el artículo segundo, al definir su ámbito de aplicación, señala que ella regulará no sólo los trámites llevados a cabo ante la Administración, sino los “procedimientos administrativos de la Administración Pública”. (Negritas y subrayas fuera del original)

Al explicar la finalidad perseguida con la expedición de la Ley, según se dijo arriba, en la exposición de motivos el Gobierno señaló que ella desarrollaba el criterio de “Transparencia de la Administración Pública”, que exigía “mayor agilidad en los procedimientos y mayor coordinación interinstitucional”. 47(Negrillas y subrayas fuera del original).

También, según se reseñó anteriormente, en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes se explicó que, además de la supresión de trámites, se pretendía “la racionalización del aparato estatal y la optimización de su funcionamiento.”

Así pues, la Ley no sólo busca la facilitación de la actividad de los particulares cuando adelantan trámites ante la Administración, sino que también persigue la racionalización misma de la función administrativa, independientemente de si ella se desarrolla o no dentro de un trámite solicitado o requerido por los particulares. Por ello, algunas de sus disposiciones regulan procesos en los cuales no están involucrados los particulares, como por ejemplo las contenidas en el Capítulo III, referentes a la simplificación del procedimiento de deslinde y amojonamiento de entidades territoriales, asunto respecto del cual se indica que tal deslinde se hará por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas”. Otro tanto sucede con la regla contenida en el Capítulo IV, conforme a la cual existirá formulario único que las entidades territoriales deben diligenciar en lo sucesivo para sus trámites ante el “sector del interior y de justicia”, o aquellas del Capítulo IX referentes a la racionalización de la participación del Ministro de Educación o su representante o delegado en juntas y consejos de entidades públicas. Así mismo, en el Capítulo XIV aparecen reglas relativas a procedimientos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluyen la modificación del artículo 118 del Decreto-ley 1260 de 1970, que define quiénes son los encargados de llevar el registro civil de las personas.

El anterior recuento tiene como propósito mostrar que no todas las disposiciones de la Ley 962 de 2005 regulan relaciones directas entre los particulares y la Administración, con ocasión de los trámites que aquellos adelantan ante ésta. Por el contrario, un número significativo de artículos se refieren a relaciones internas de la Administración, reasignando competencias, simplificando procedimientos o racionalizando el ejercicio de una función, todo ello para satisfacer la finalidad legislativa de racionalizar el aparato estatal y optimizar su funcionamiento.

De similar manera, la norma aquí acusada, como se ha visto, pretende eliminar la pluralidad de competencias que recaen sobre un mismo objeto, derogando las facultades del Consejo Nacional de Estupefacientes relativas a la regulación de la propaganda de ciertas sustancias

en algunos medios de comunicación, por encontrar el legislador que otros órganos del Estado se encargaban también de la misma función.

b. De otro lado, aunque la derogatoria contenida en la disposición acusada pretende lograr el propósito que se acaba de comentar, lo cierto es que, al evitar la pluralidad de competencias señalada, la norma derogatoria facilita la también la relación de los particulares con la Administración, pues en lo sucesivo ellos no tendrán la obligación de acatar normatividades dispersas provenientes de la Comisión Nacional de Televisión, del Consejo Nacional de Estupefacientes o del Ministerio de Comunicaciones en lo relacionado con los horarios y la intensidad de la propaganda de licores, cigarrillo, o tabaco en televisión, radiodifusión sonora o cinematógrafos, sino que sabrán que si tal publicidad se exhibe en televisión, la competencia especial de la Comisión Nacional de Televisión determinará que la única reglamentación a acatar al respecto sea la que profiera dicho ente autónomo. Y si se trata de los otros dos medios de comunicación, la competencia general del Ministerio de Comunicaciones determinará que sus regulaciones sean las aplicables, sin que en lo sucesivo haya confusión con lo que, adicionalmente, podría llegar a establecer el Consejo Nacional de Estupefacientes, pues su competencia, por efectos de la derogatoria, se extingue.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Por todo lo anterior no es admisible la afirmación contenida en la demanda según la cual “no se vislumbra que en el hecho de derogar el artículo 19 de la ley 30 de 1986 Estatuto Nacional de Estupefacientes, se esté racionalizando o agilizando un trámite o procedimiento ante quienes cumplen funciones administrativas...”

5.6 La inclusión del actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 durante el segundo debate en la Cámara de Representantes.

5.6.1. Según se dijo anteriormente, la jurisprudencia indica que la inclusión de un nuevo artículo durante el trámite de aprobación de los proyectos de ley, por la plenaria de una de las Cámara legislativas, prima facie no constituye un vicio de inconstitucionalidad, siempre y cuando el asunto del que trata la nueva disposición haya sido tratado y aprobado en la Comisión de la misma Cámara donde se surtió el primer debate, y además sea posible establecer que el mismo asunto guarda una relación de conexidad con la materia general de la ley.

En el presente caso, en las líneas inmediatamente anteriores la Corte ha encontrado que el

asunto de que trata el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 sí guarda una relación de conexidad con la materia general de esa Ley. Así las cosas, bastaría con establecer que tal asunto haya sido también tratado en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes de donde provenía el proyecto, para poder concluir que la norma no irrespetó los principios de identidad flexible, consecutividad y unidad de materia.

Ahora bien, la Corte entiende que no se trata de establecer si concretamente la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 fue un asunto debatido o no en la Comisión mencionada. Más bien, dentro del criterio flexible que ha caracterizado el examen de las normas legales acusadas de desconocer el principio de unidad de materia, entiende que de lo que se trata es de verificar si, de manera general, la racionalización de la actividad administrativa mediante la reasignación o eliminación de competencias fue un asunto tratado desde el inicio del decurso del proyecto que se convirtió en la Ley 962 de 2005.

En efecto, la jurisprudencia ha explicado que “la aplicación del principio de identidad..., no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede “restrin[gir] gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República”. Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley. 48”49

Así pues, dentro del carácter flexible reconocido al principio de unidad de materia, la Corte verificará si el asunto de la racionalización de la actividad administrativa y la clarificación de ciertas competencias fue considerado desde el inicio del debate del proyecto que vino a ser la Ley 962 de 2005. Al respecto encuentra lo siguiente:

5.6.2. Desde la exposición de motivos con la que el Gobierno Nacional presentó el proyecto de ley ante el Congreso de la República, se explicó que el propósito de la ley no era solamente facilitar los trámites que los particulares adelantan ante la administración, sino también lograr una mayor coordinación del trabajo que adelantan las distintas entidades administrativas. En ese sentido, en dicha exposición de motivos se indicó:

“De manera específica, este proyecto desarrolla los siguientes criterios propios de un Estado Comunitario:

...

“2. Transparencia de la Administración Pública: mayor agilidad en los procedimientos y mayor coordinación interinstitucional.” 50(Negrillas y subrayas fuera del original)

Congruente con este propósito, varias de las disposiciones que se incluían en el proyecto originalmente presentado al Congreso, y que inició su trámite en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, tenían como objeto lograr esa coordinación interinstitucional, y para ello eliminaban o reasignaban competencias administrativas o definían o modificaban procedimientos internos de la Administración.

Así por ejemplo, el artículo 26 de este proyecto gubernamental señalaba que los Consejos o Juntas Directivas de las entidades descentralizadas o de los cuerpos colegiados, y Juntas o Consejos de la Administración Pública, podrían sostener reuniones no presenciales. Por su parte, el artículo 38 ibidem, se refería a la simplificación del proceso de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales, indicando que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizaría tal deslinde y amojonamiento, de oficio o a petición del representante legal de una, varias o todas las entidades territoriales interesadas e informaría al Ministerio del Interior y de Justicia, tanto la iniciación de la diligencia de deslinde y amojonamiento, como los resultados de la misma. Más adelante, el artículo 41 del mismo proyecto ordenaba la implementación de un formulario único para que las entidades territoriales formularan peticiones ante entidades del orden nacional. Posteriormente, el artículo 81 derogaba unas disposiciones referentes a la representación del Ministro de Educación Nacional ante las Entidades Territoriales. Y el artículo 118, redefinía la competencia para llevar el registro civil de las personas.<sup>51</sup>

Esta muestra permite a la Corte concluir que desde el inicio, el proyecto que fue presentado a consideración del Congreso contenía normas que, más que dirigirse a facilitar los trámites que los particulares adelantan ante la Administración, se proponían racionalizar y coordinar la función administrativa, y para ello, entre otros asuntos, contemplaba la reasignación de varias competencias.

5.6.3. Posteriormente, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, los ponentes insistieron en que “(a)demás de la supresión de trámites, se persigue la racionalización del aparato estatal y la optimización de su

funcionamiento”, y aunque se dijo que en el texto legislativo que se proponía para primer debate no se incluían normas sobre reasignación de competencias que implicaran cambios en la estructura orgánica de la Administración, lo cierto es que dicho texto sí incluía normas de ese tipo que no implicaban tales cambios. Por ejemplo, aquellas que reasignaban competencias para llevar el registro civil de las personas, o las que racionalizaban la participación del Ministro de Educación en los consejos superiores o directivos de las instituciones de educación superior oficiales o estatales.<sup>52</sup>

Ahora bien, el texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en primer debate incluyó este tipo de disposiciones referentes a la simplificación de procedimientos interadministrativos o a la redefinición de competencias. Vg., la norma referente al procedimiento de deslinde y amojonamiento de las entidades territoriales, la relativa a la racionalización de la intervención del Ministro de Educación en juntas directivas, la concerniente al formato único para trámites de las entidades territoriales ante el Ministerio del Interior, la definitoria de nuevas competencias para llevar el registro civil, etc. Por lo demás, el texto del artículo primero de este texto aprobado en el primer debate en la Cámara baja indicaba que el objeto de la ley no se limitaba a la facilitación de la actividad de los particulares en los trámites que adelantaran frente a la Administración, sino que de manera más general perseguía la renovación y modernización de la función pública.<sup>53</sup>

Visto lo anterior, la Corte concluye que aunque el actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 no se incluyó en el proyecto inicial que fue presentado ante el Congreso de la República por el Gobierno Nacional, como tampoco en aquel proyecto presentado por el senador Germán Vargas Lleras que se acumuló a aquel, y aunque tal norma sólo fue incorporada al trámite legislativo en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, siendo luego aprobada, tal y como finalmente quedó consagrada, tanto por la plenaria de esa Cámara como por la Comisión y la Plenaria del Senado de la República, lo cierto es que de manera general, la racionalización de la actividad administrativa y concretamente la reasignación o eliminación de algunas competencias administrativas sí fue un asunto tratado y aprobado desde el inicio del trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 962 de 2005.

De manera particular la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, aunque no conoció, debatió ni aprobó el texto actual del artículo acusado, sí considero y aprobó la reasignación de algunas competencias administrativas y la racionalización de procedimientos inter administrativos, en busca de la renovación y modernización de la función pública.

Por todo lo anterior, la Corte concluye que la introducción del actual artículo 78 de la Ley 962 de 2005 en el proyecto de ley presentado para segundo debate en la Cámara de Representantes se ajustó a los artículos 160 de la Constitución<sup>54</sup> y 178 de la Ley 5ª de

199255 que de manera concreta permiten que, durante el segundo debate a los proyectos de ley, cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene y también respetó los requisitos jurisprudenciales que indican 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>56</sup>

Por todo lo anterior, no prosperan los cargos relativos al desconocimiento de los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia que informan el proceso de expedición de las leyes.

6. Cargo conforme al cual, al haber sido aprobada en bloque, la disposición acusada no gozó de una divulgación suficiente para ser conocida por los parlamentarios.

6.1 Adicionalmente al cargo aducido por desconocimiento de los principios de identidad, consecutividad y unidad de materia, el demandante arguye que en todas las ocasiones el artículo 78 fue aprobado en bloque, sin que se hicieran comentarios, explicaciones, o justificaciones sobre su adopción. Es decir, denuncia que en todo el trascurso del trámite legislativo no se llevó a cabo ningún debate o discusión respecto de la norma acusada. Esta misma circunstancia de su aprobación en bloque haría que la norma no hubiera gozado de una divulgación suficiente para ser conocida por los parlamentarios, por lo que se desconocería el principio de publicidad del trámite legislativo.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En relación con la anterior acusación, la Corte observa que ciertamente, y según se examinó arriba, el artículo 78 de la Ley 962 de 2003, en todas las ocasiones en que fue sometido a la aprobación parlamentaria, fue puesto en discusión y votado “en bloque”, sin que se suscitara discusión alguna en torno a su contenido, conveniencia o alcance. No obstante, ello no implica que necesariamente haya habido violación de las reglas relativas a la exigencia de debate parlamentario, ni aquellas otras referentes a la publicidad de los proyectos de ley.

6.2. En efecto, en la Sentencia C- 1040 de 2005<sup>57</sup>, recordando conceptos vertidos en oportunidades anteriores, la Corte profundizó en el asunto de la exigencia constitucional de dar debate a las propuestas legislativas, y en lo que debe entenderse por debate para tales efectos. En ese sentido en esa oportunidad la Corte dijo:

“Más recientemente, en la sentencia C-008 de 200358, la Corte ha explicado que el debate mismo es un derecho de las minorías representadas en el Congreso: visto desde una perspectiva estrictamente garantista, incluso la doctrina y la propia jurisprudencia han calificado el debate como un derecho de las minorías, con el cual se busca asegurar a éstas la oportunidad de participar plenamente en la toma de decisiones, exponiendo libremente sus ideas y opiniones en torno a un determinado asunto, sin que corran el riesgo de ser ignoradas, desplazadas o desconocidas por las mayorías representativas”; así mismo, en la sentencia C-760 de 200159, la Corte sostuvo que “el debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia”.

...

“Así entendido, el debate se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez. En lo que toca con el debate parlamentario, la legitimidad de las decisiones que tome el órgano legislativo, depende, entre otros factores, de que sus integrantes tengan la oportunidad de deliberar o debatir.

“Las reglas constitucionales y legales que regulan el procedimiento legislativo en materia de debate, están orientadas a cumplir ese objetivo: permitir y garantizar la participación política de las distintas fuerzas políticas con asiento en el parlamento, asegurando que la misma tenga lugar en términos de igualdad y de libertad.

“En acatamiento a los principios de pluralismo político y autonomía parlamentaria, la regulación del debate busca garantizar la oportunidad reconocida a los congresistas para intervenir en las discusiones, sin que ello incluya determinaciones acerca de su calidad ni suficiencia; es decir, sin que tales preceptivas exijan la intervención material, más o menos extensa, más o menos pertinente, de todos y cada uno de los parlamentarios, pues tal propósito, antes que desarrollar el principio democrático lo haría nugatorio, ya que convertiría el derecho a participar libremente, en un deber de debatir forzosamente, el cual no puede ser impuesto a ningún parlamentario. Una cosa es la exigencia constitucional de que un proyecto sea sometido a debate en las células legislativas y otra bien diferente imponerle a cada congresista el deber de opinar sobre cada proyecto.

“ ...

“En suma, conforme con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las respectivas células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del Parlamento.”

Como puede apreciarse, la jurisprudencia explica que lo que buscan las normas constitucionales y orgánicas que regulan el proceso de aprobación de las leyes es que se garantice la oportunidad de debatir. De esta manera, tales disposiciones obligan a permitir el debate, pero no a que el mismo materialmente se dé. Congruentemente, el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, define el debate como “(e)l sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación”. Nótese que esta disposición no dice que el debate sea la discusión, sino “el sometimiento a discusión”.

Por todo lo anterior, la Corte no encuentra que el hecho de que una disposición haya sido sometida a debate dentro de una comisión o cámara legislativa, y ésta lo haya aprobado sin discusión, origine un vicio de inconstitucionalidad por elusión del debate parlamentario.

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

Y aunque la anterior disposición forma parte de la Sección Segunda del Capítulo Sexto del Título II del Reglamento del Congreso, Sección referente a los “Debates en Comisiones”, ella resulta aplicable a los debates en las plenarias, en virtud de lo dispuesto por el artículo 185

de la misma Ley 5ª de 1992, conforme al cual “En la discusión y aprobación de un proyecto en segundo debate se seguirá, en lo que fuere compatible, el mismo procedimiento establecido para el primer debate.”

Adicionalmente el artículo 134 ibidem, autoriza la votación por partes, es decir por bloques de artículos de un proyecto de ley, cuando dice lo siguiente:

“ARTICULO 134. Votación por partes. Cualquier Congresista, un Ministro del Despacho o quien tenga la iniciativa legislativa y para el respectivo proyecto, podrá solicitar que las partes que él contenga, o la enmienda o la proposición, sean sometidas a votación separadamente. Si no hay consenso, decidirá la Mesa Directiva, previo el uso de la palabra, con un máximo de 10 minutos, para que se expresen los argumentos en favor o en contra. Aceptada la moción, las partes que sean aprobadas serán sometidas luego a votación en conjunto.”

En el caso presente, Adicionalmente el artículo 134 ibidem, autoriza la votación por partes, es decir por bloques de artículos de un proyecto de ley 6.3. Ahora bien, visto lo anterior, la Corte encuentra que el cargo conforme al cual, por haber sido aprobada en bloque y sin discusión, la disposición acusada no había gozado de una divulgación suficiente para ser conocida por los parlamentarios, por lo cual el trámite desconocería el principio de publicidad de los procedimientos legislativos, se encuentra inadecuadamente sustentado.

Ciertamente, la publicidad de una propuesta legislativa no depende de que ella sea sometida a aprobación individualmente o junto con otro grupo de artículos, como tampoco depende de la profundidad del debate de que sea objeto cuando es puesta a discusión. La publicidad consiste en la posibilidad material de conocer una determinada propuesta legislativa antes de que se someta a discusión y aprobación. En efecto sobre el alcance del principio de publicidad, la Corte ha explicado que “ la presencia del principio de la publicidad en el procedimiento legislativo busca asegurar que se den a conocer oportunamente a los miembros del Parlamento y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos....”<sup>60</sup> También ha indicado que en desarrollo de este principio, los artículos 144 y 156 ordenan la publicación en la Gaceta del Congreso, tanto de los proyectos que se presentan para el estudio de la respectiva Comisión, como de los informes de ponencia; publicación que en el caso de los informes de ponencia debe hacerse con anterioridad al inicio de las discusiones en las Comisiones y Plenarias. Y que por su parte, el artículo 82 señala que los Presidentes de las cámaras y de sus comisiones deben publicar el orden del día de cada sesión y el artículo 84 establece que las citaciones de los Congresistas a las

sesiones deben hacerse de manera expresa y en oportunidad.<sup>61</sup> Así mismo, la Corte ha señalado que el conocimiento del texto votado es el requisito mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria, pues el desconocimiento general del proyecto o de una de sus partes excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión.<sup>62</sup>

En ese sentido, una acusación de inexecutable por vicios de trámite, que afirma que una norma legal concreta es inconstitucional por desconocimiento del principio de publicidad durante su proceso de aprobación, debe cumplir con la carga de demostrar que los congresistas no pudieron conocer previamente la propuesta legislativa que se sometió a su discusión y aprobación. Así pues, para sustentar el cargo sería menester que el ciudadano señalara no sólo las normas concretas sobre publicidad del proceso legislativo que considera vulneradas, sino además las razones por las cuales dichas normas no fueron observadas durante el trámite aprobatorio. Ciertamente, sobre la suficiencia de las razones que sustentan un cargo de inexecutable formal, la corte ha dicho.

“... así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante.”<sup>63</sup>

En el caso presente la demanda no cumple con esa carga, pues omite indicar por qué razón los congresistas no habrían podido conocer el proyecto de artículo 78 de la Ley 962 de 2006, limitándose a decir que como fue sometido a discusión y aprobación en bloque, no se cumplió con tal requisito de publicidad. No obstante, dado que según se ha explicado, la Constitución y la Ley orgánica permiten tal sometimiento a discusión y aprobación en bloque, la simple afirmación sobre esa circunstancia no puede ser considerada como un vicio de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de publicidad. Así las cosas, la Corte encuentra que este último cargo de inconstitucionalidad no se halla adecuadamente sustentado, en cuanto no explica las razones de la violación. Por lo cual en este punto se presenta una ineptitud sustancial de la demanda, que la conduce a proferir, respecto de esta acusación, una sentencia inhibitoria.

6. Cargo conforme al cual la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986, por obra de la norma acusada, desconoce el artículo 25.2 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos, así como el preámbulo y los principios de la Declaración de los Derechos del Niño y los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución Política, que imponen al Estado la obligación de velar por la salud de la población, especialmente de la niñez y de la juventud, de manera especialmente preventiva.

6.1 El demandante estima que la derogatoria dispuesta en la disposición que acusa desconoce algunas normas constitucionales y otras contenidas en tratados sobre derechos humanos, integrantes del bloque de constitucionalidad, que imponen al Estado la obligación de velar por la salud de la población, especialmente la de la infancia y la juventud. Concretamente, afirma que se desconocen: (i) el numeral 2° del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforme al cual “(l)a maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales” y “(t)odos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”; (ii) el preámbulo y los principios de la Declaración de los Derechos del Niño<sup>64</sup>; y (iii) los artículos 42, 44, 45 y 49 de la Constitución Política, relativos a la noción constitucional de familia y a su especial protección, a los derechos de los niños y a su prevalencia sobre los de los demás, a los derechos de los adolescentes, y a la salud como servicio público a cargo del Estado.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

6.2 Para la Corte, la anterior acusación no está llamada a prosperar por varias razones. En primer lugar, porque el desarrollo legislativo que exigen las disposiciones constitucionales o legales que se estiman vulneradas, en lo que tiene que ver con la prevención de los riesgos que conlleva el consumo de licores, cigarrillo o tabaco, admite distintas estrategias, políticas o asignación de competencias. Es decir, la única manera de desarrollar estas disposiciones superiores no consiste en reconocer al Consejo Nacional de Estupefacientes la competencia para regular los horarios y la intensidad de transmisión de propaganda sobre estas sustancias en algunos medios de comunicación social. Tanto la Constitución, como las normas internacionales sobre derechos humanos que conforman el bloque de constitucionalidad, dejan en libertad al legislador para adoptar las estrategias y asignar la competencias que estime adecuadas a fin de hacer efectivos los derechos y principios a que ellas aluden. Por lo tanto, bien puede el Congreso disponer que sean otros órganos públicos quienes asuman la referida competencia.

En segundo lugar, la acusación parte de un supuesto fáctico errado, que consiste en suponer que la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 produce un vacío legislativo respecto de la asignación de competencias para regular el asunto de la publicidad de los licores, el cigarrillo y el tabaco, en la televisión, la radio y las salas de cine. De esta manera, no habiendo quién regulara la materia, el Estado incumpliría el deber que supuestamente le impondrían las normas que se estiman vulneradas, de prevenir el menoscabo en la salud de la población, especialmente la infantil y juvenil, mediante la expedición de medidas restrictivas de la publicidad de aludidas sustancias.

No obstante, como se estudió anteriormente en esta misma Sentencia, la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 no produce el vacío que presume la demanda, pues como se dijo, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 76 y 77 de la Constitución, el Congreso Nacional expidió la Ley 182 de 1995 que en su artículo 4° señala que corresponde a la Comisión Nacional de Televisión “regular el servicio de televisión”. Más concretamente, el literal c) del artículo 5° señala que, entre otras funciones, a dicho ente le corresponde la de regular las condiciones de operación y explotación del servicio de televisión, particularmente en materia publicidad, entre otros asuntos. Además, como también se hizo ver arriba, el inciso segundo del artículo 29 de la mencionada Ley 182 dispone que los contenidos de la publicidad en televisión podrán ser regulados por la Comisión Nacional de Televisión con miras a proteger “a la familia, a los grupos vulnerables de la población, en especial los niños y jóvenes, para garantizar su desarrollo armónico e integral y fomentar la producción colombiana.”

La anterior competencia, según se dijo, ha sido recientemente ejercida por la Comisión Nacional de Televisión, con la expedición del Acuerdo 004 de octubre 19 de 2005, expedido por su Junta Directiva, “por el cual se reglamenta la publicidad de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en televisión”, modificado por el Acuerdo 01 de 2006.

Por su parte, como también se hizo ver, la Ley 72 de 1989 asigna al Ministerio de Comunicaciones la función de adoptar la política general del sector de comunicaciones y ejercer “las funciones de planeación, regulación y control de todos los servicios de dicho sector”; adicionalmente, los artículos 302 y 303 del Código del Menor señalan respectivamente que “(p)or los medios de comunicación no podrán realizarse transmisiones o publicaciones que inciten al menor al uso de drogas o sustancias nocivas para la salud o estimulen su curiosidad por consumirlas”, y que “(n)o podrán realizarse ni transmitirse producciones de audiovisuales sonoras o impresas para cine o televisión, en los que un menor interprete personajes o situaciones que atenten contra su integridad moral, psíquica o física”; y el artículo 305 ibidem, asigna al Ministerio de Comunicaciones la competencia para sancionar a los responsables las infracciones a los artículos anteriores.

Así pues, la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30 de 1986 por parte del artículo 78 de la Ley 962 de 2005, acusado en este proceso, no implica que el Estado colombiano deje de proteger a la población, especialmente la infantil o juvenil, ni a la familia, sobre los riesgos que el consumo de licores, tabaco o cigarrillo conlleva para la salud física o psíquica.

Así las cosas, se resolverá como improcedente este último cargo de inconstitucionalidad.

## VI. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLE el artículo 78 de la Ley 962 de 2005, por los cargos analizados en la presente decisión.

Segundo: Declararse INHIBIDA respecto de las acusaciones formuladas contra el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 por desconocimiento del principio de publicidad en el trámite de su expedición.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministerio de Relaciones Exteriores, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON ACLARACION DE VOTO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO A LA SENTENCIA C-714 DE 2006 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: expediente D-6118

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 de la Ley 962 de 2005 “Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corporación, me permito aclarar mi voto a la presente sentencia, en relación con el alcance del control de constitucionalidad de una norma derogatoria, en cuanto considero que éste último debe ser un control estricto relativo al cabal cumplimiento de todos los requisitos de procedimiento establecidos para el trámite de las leyes, establecidos en los artículos 157, 158, 159, 160, 161, 162, 165 y 169 de la Carta Política, por cuanto se encuentra en juego la salida del ordenamiento jurídico de normas hasta ese momento vigentes y válidas, cuya derogación puede generar un vacío legislativo o, más allá, puede afectar principios y derechos fundamentales de orden constitucional.

Fecha ut supra,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

1 Menciona las sentencias C-390 de 1996 y C-290 de 2000, y cita textualmente las Sentencias C-025 de 1993, C-568 de 1997, y C-006 de 2001.

2 Cita la demanda la sentencia C-596 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara.

3 La demanda cita aquí la Sentencia C-309 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

4 Cita al respecto la Sentencia C-226 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

5 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Se refiere a la sentencia C-524 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Ver, entre otras, las sentencias C-608/92, C-145/94, C-055/96 y C-1548 de 2000.

8 Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

9 Ver igualmente la citada sentencia C-055 de 1996, que estudió si la derogación de ciertas

normas relacionadas con la Caja Agraria guardaban una conexidad temática razonable con el tema dominante de la Ley 48 de 1990, que contenía la cláusula derogatoria.

10 Sentencia C-226 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis

11 M.P. Álvaro Tafur Galvis

12 En ese sentido ver, entre otras las sentencias C-357/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-432/04 M.P. Rodrigo Escobar Gil S.V. Jaime Araujo Rentería.

13 Ver, entre otras, las sentencias C-608/92, C-145/94, C-055/96 y C-1548 de 2000.

14 Ver, por ejemplo, la sentencia del 22 de mayo de 1974 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Carlos Galindo Pinilla.

15 La Corte ha precisado que no “revive ipso iure la normatividad anterior cuando ésta es claramente contraria, en términos de tipo de ley que debe desarrollar la materia, a los preceptos constitucionales. En Sentencia C-700/99 la Corte, en ocasión del establecimiento del efecto de sus sentencias, señaló que la inexecutableidad de las normas demandadas que sería declarada en el fallo no revivía las disposiciones anteriores. Consideró la Corte que “Aceptarlo así implicaría admitir que, contra lo expuesto en este Fallo, siguieron rigiendo en la materia objeto de regulación por ley marco unas disposiciones dictadas por el Presidente de la República con base en facultades extraordinarias-lo cual está prohibido por el artículo 150, numeral 10, de la Constitución-o, peor todavía, decretos autónomos preconstitucionales, que hoy ya no pueden fijar las reglas aplicables al asunto del que se trata. Tales decretos habían sido retirados del ordenamiento jurídico por Decreto 1730 de 1991, expedido el 4 de junio de ese año, antes de que principiara la vigencia de la actual Constitución Política.” Auto 126/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Ver entre otras las sentencias C-305/04 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

17 M.P. Fabio Morón Díaz.

18 Ver igualmente la citada sentencia C-055 de 1996, que estudió si la derogación de ciertas normas relacionadas con la Caja Agraria guardaban una conexidad temática razonable con el tema dominante de la Ley 48 de 1990, que contenía la cláusula derogatoria. En e mismo sentido ver entre otras las sentencias C-840/03 y C-670/04 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

19 Ver, entre otras las Sentencias C-950/01 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-1190/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

20 En esta oportunidad la Corte declaró la inexecutableidad de la expresión “el artículo 443” , contenida en el artículo 69 de la Ley 863 de 2003, por cuanto, al estudiar el trámite de su aprobación, concluyó no se habían respetado los principios de identidad y consecutividad durante el trámite legislativo, y no había habido debate en las plenarias sobre las proposiciones con las que se había modificado el artículo relativo a la vigencia y

derogatorias, en el sentido de incluir la derogatoria del artículo 443 del Estatuto Tributario.

El magistrado Humberto Sierra Porto salvó el voto respecto de la anterior decisión, por estimar que, en el caso de las cláusulas derogatorias, no se le podía exigir al legislador que desde el comienzo tuviera presente cuáles preceptos debían ser objeto de derogación expresa, como consecuencia de la aprobación de un determinado conjunto normativo. Por lo anterior, no era posible exigir el cumplimiento exhaustivo de los requisitos constitucionales a una norma de esta naturaleza.

21 Entre los muchos pronunciamientos que sobre este tema ha producido la corte Constitucional pueden citarse las siguientes sentencias: C-008 de 1995, M.P José Gregorio Hernández Galindo; C-702 de 1999, M.P Fabio Morón Díaz; C-1108 de 2001, M.P Rodrigo Escobar Gil; C-809 de 2001, M.P Clara Inés Vargas; C-950 de 2002, M.P Jaime Córdoba Triviño; C-044 de 2002, M.P Rodrigo Escobar Gil; C-113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-305 de 2004, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. C- 1147 de 2003, m.P Rodrigo Escobar Gil;

22 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

23 C.P Art. 160., in 2º: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

24 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 178. “Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.

25 Cf. entre otras, la Sentencia C-760 de 2001. M.P Marco Gerardo Monroy Cabra. Manuel José Cepeda

26 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 186: “Comisiones accidentales. Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.”

27 M.P Rodrigo Escobar Gil

28Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

29 Sentencia Ibídem.

30 Cfr., entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 y C-801de 2003.

31 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

32 Sentencia c-1147 de 2003, M.P Rodrigo Escobar Gil

33 M.P Alfredo Beltrán Sierra.

34 Gaceta No. 342 de 2003. Pág 8.

35 Año 2003, Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 014 de 2003. CÁMARA.

36 C.P ARTICULO 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

37 C.P. ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

38 Este proyecto fue acumulado con otro presentado por el senador Germán Vargas Lleras.

39 Fernando Londoño Hoyos. Exposición de Motivos al proyecto de ley 014 de 2003, Cámara. Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

41 Sentencia C-524 de 1995, M.P Carlos Gaviria Díaz. En esta oportunidad la demanda se dirigía contra el artículo 19 de la Ley 30 de 1986 (derogado por la norma ahora acusada). El demandante consideraba que la citada norma era violatoria de los artículos 1, 2, 78 y 83 del Estatuto Superior, porque invitaba a consumir bebidas alcohólicas, tabaco y cigarrillo, a pesar de que tales productos afectaban la salud; a su parecer, no podía aceptarse que unos productos causantes de tantos estragos a la comunidad tuvieran las mejores cuñas publicitarias en los mejores medios de comunicación del país, aprobados por el gobierno mediante la norma que en esa oportunidad se demandaba, y en beneficio de unos gremios económicos que sólo buscaban a través de la publicidad “vender unos productos que dañan la salud y hasta producen la muerte como es el caso el cigarrillo”. Tras referirse a la libertad de empresa, a la obligación del legislador de regular la calidad de los bienes y servicios y su comercialización, a los efectos que produce el consumo de sustancias tales como el alcohol, el tabaco y el cigarrillo en el organismo humano, a la propaganda comercial y su relación con el derecho a la información, a la proscripción constitucional de la censura, y al derecho al libre desarrollo de la personalidad, la Corte concluyó que, dado que el hecho de que el

consumo de ciertas sustancias nocivas no estuviera penalizado no significaba que fuera socialmente deseable, era legítimo y armónico con la filosofía que informa la Constitución, que no se tolerara la publicidad que hacía atractivo el producto, más allá de cierto límite. Con base en esas consideraciones, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 19 de la ley 30 de 1986.

42 Sobre el carácter de órgano regulatorio y de dirección que las normas superiores confieren a la Comisión Nacional de Televisión y particularmente a la Junta Directiva encargada de la dirección y ejecución de las funciones de la entidad autónoma a que alude el artículo 77 constitucional, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-1172 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C- 564 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

43 Este acuerdo regula la publicidad directa, indirecta y promocional de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en los canales de televisión abierta, cerrada y satelital de los niveles de cubrimiento nacional, regional, zonal y local con y sin ánimo de lucro, determinando la prohibición de todo tipo de publicidad referente a dicha materia en el medio televisivo. Establece disposiciones transitorias aplicables hasta el mes de noviembre de 2006, en algunos eventos en que excepcionalmente se podrá transmitir publicidad al respecto, salvo en franjas infantiles y señala que a partir del 1º de diciembre del año 2006 queda totalmente prohibida en la televisión colombiana y sin excepción alguna, cualquier clase de publicidad o referencia a cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico.

44 Las principales modificaciones consisten en señalar que no se consideran publicidad las vallas, logotipos o diseños que forman parte natural de un escenario que se emita en un evento deportivo cultural, siempre y cuando no constituyan primeros planos ni ocupen preponderantemente la pantalla. Ni tampoco las referencias de una marca relacionada con el patrocinio de dichos eventos. En nuevo acuerdo diferencia entre la publicidad directa, indirecta y promocional y señala los horarios y la intensidad en la que cada uno de estos tipos de publicidad puede ser transmitido en televisión.

45 Exposición de Motivos al proyecto de ley 014 de 2003, Cámara. Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003.

46 Ponencia para Segundo Debate en la Cámara. Gaceta del Congreso N° 550 del 16 de septiembre de 2004.

47 Fernando Londoño Hoyos. Exposición de Motivos al proyecto de ley 014 de 2003, Cámara. Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003.

48 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

49 Sentencia C- 1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

50 Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003.

51 El texto de el correspondiente proyecto de ley, junto con la exposición de motivos correspondiente, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 342 del 23 de julio de 2003.

52 Ver, Ponencia para primer debate al proyecto de ley 014 de 2003, Cámara, Gaceta del Congreso 678 del 12 de diciembre de 2003.

53 El texto de este artículo era el siguiente: “Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto la renovación y modernización de la función pública, la racionalización de trámites y procedimientos administrativos para facilitar la actividad de las personas frente a la Administración Pública y para lograr un adecuado cumplimiento de los fines del Estado conforme a los principios de celeridad, eficiencia y eficacia...”

54 C.P Art. 160., in 2º: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.”

55 Ley 5ª de 1992. ARTICULO 178. “Modificaciones. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 160, inciso 2o., de la Constitución Política, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en Plenaria, éstas podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva Comisión Permanente.

56 Sentencia C-1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

57 Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

58 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

59 Ms.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra

60 Sentencia C-1040 de 2005, Magistrados ponentes: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

62 Sentencia c-760 de 2001, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, Manuel José Cepeda Espinosa.

63 Sentencia C-1052 de 2001, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

## 64 Declaración de los Derechos del Niño

### PREAMBULO

Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y su determinación de promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Considerando que las Naciones Unidas han proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ella, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, opinión política o de cualquiera otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Considerando que el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento,

Considerando que la necesidad de esa protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los convenios constitutivos de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Considerando que la humanidad debe al niño lo mejor que puede darle,

La Asamblea General,

Proclama la presente Declaración de los Derechos del Niño a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos derechos y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente en conformidad con los siguientes principios:

Principio 1: El niño disfrutará de todos los derechos enunciados en esta Declaración. Estos derechos serán reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia.

Principio 2: El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño.

Principio 3: El niño tiene derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

Principio 4: El niño debe gozar de los beneficios de la seguridad social. Tendrá derecho a crecer y desarrollarse en buena salud; con este fin deberán proporcionarse, tanto a él como a su madre, cuidados especiales, incluso atención prenatal y postnatal. El niño tendrá derecho a disfrutar de alimentación, vivienda, recreo y servicios médicos adecuados.

Principio 5: El niño física o mentalmente impedido o que sufra algún impedimento social debe recibir el tratamiento, la educación y el cuidado especiales que requiere su caso particular.

Principio 6: El niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, necesita amor y comprensión. Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material; salvo circunstancias excepcionales, no deberá separarse al niño de corta edad de su madre. La sociedad y las autoridades públicas tendrán la obligación de cuidar especialmente a los niños sin familia o que carezcan de medios adecuados de subsistencia. Para el mantenimiento de los hijos de familias numerosas conviene conceder subsidios estatales o de otra índole.

Principio 7: El niño tiene derecho a recibir educación, que será gratuita y obligatoria por lo menos en las etapas elementales. Se le dará una educación que favorezca su cultura general y le permita, en condiciones de igualdad de oportunidades, desarrollar sus aptitudes y su juicio individual, su sentido de responsabilidad moral y social, y llegar a ser un miembro útil de la sociedad.

El interés superior del niño debe ser el principio rector de quienes tienen la responsabilidad de su educación y orientación; dicha responsabilidad incumbe, en primer término, a sus padres.

El niño debe disfrutar plenamente de juegos y recreaciones, los cuales deben estar orientados hacia los fines perseguidos por la educación; la sociedad y las autoridades públicas se esforzarán por promover el goce de este derecho.

Principio 8: El niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro.

Principio 9: El niño debe ser protegido contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. No será objeto de ningún tipo de trata. No deberá permitirse al niño trabajar antes de una edad mínima adecuada; en ningún caso se le dedicará ni se le permitirá que se dedique a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

Principio 10: El niño debe ser protegido contra las prácticas que puedan fomentar la discriminación racial, religiosa o de cualquier otra índole. Debe ser educado en un espíritu de comprensión, tolerancia, amistad entre los pueblos, paz y fraternidad universal, y con plena conciencia de que debe consagrar sus energías y aptitudes al servicio de sus semejantes.