

Sentencia C-730/11

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

Demandante: Hermann Gustavo Garrido Prada.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil once (2011)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la carta política, el ciudadano Hermann Gustavo Garrido Prada, presentó acción pública de inexecuibilidad contra la Ley 1425 de 2010, que derogó el incentivo previsto para la acción popular en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

Mediante auto de febrero 9 de 2011, la Sala Plena de esta corporación resolvió acumular y ordenar que se tramitaran conjuntamente las demandas contenidas en los expedientes D-8414, D-8415 y D-8418. El día 24 de los mismos mes y año, el Magistrado sustanciador inadmitió las demandas correspondientes a los expedientes D-8414 y D-8418, las cuales fueron posteriormente rechazadas, mediante auto de marzo 18 de 2011.

La demanda contenida en el expediente D-8415 sí fue admitida, mediante providencia de

febrero 24 de 2011, solicitándose a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que, (i) certificaran el trámite cumplido ante cada una de las cámaras legislativas por el proyecto de ley 169 de 2010 Senado – 056 de 2009 Cámara, luego sancionado como Ley 1425 de 2010; (ii) indicaran las Gacetas del Congreso donde se publicaron el texto inicial del proyecto, las ponencias, las actas de los respectivos debates, los conciliadores designados, los informes de conciliación y su aprobación por cada una de las plenarias.

Lo anterior fue cumplido mediante oficios de marzo 4 de 2011, del Secretario General del Senado de la República; marzo 7 de 2011, del Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República; S.G.2.0 499-11, S.G. 2.0491-11 de marzo 9 de 2011, S.G.2.0854-11 de abril 12 de 2011 y S.G.21118-11 de mayo 12 de 2011, suscritos por el Secretario General de la Cámara de Representantes; y C.P.3.1.663-2011 de marzo 14 de 2011, del Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. En septiembre 13 del año en curso, el Secretario General del Senado de la República allegó la documentación pendiente relacionada con la contestación de marzo 4 de 2011.

Se ordenó comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República. De la misma manera, se informó al Ministro de Interior y de Justicia y se invitó a la Defensoría del Pueblo, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Contraloría General de la República, y a las facultades de derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Pontificia Javeriana y Nacional de Colombia, para que emitieran su opinión sobre el asunto de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de actuaciones y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto la Ley 1425 de 2010 demandada, publicada en el Diario Oficial N° 47.937 de diciembre 29 del mismo año:

“LEY 1425 DE 2010

(diciembre 29)

Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1°. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

ARTICULO 2°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los 29 de diciembre de 2010.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN.

El Ministro del Interior y de Justicia,

GERMÁN VARGAS LLERAS.”

III. LA DEMANDA

Afirma el actor que no obstante establecer el artículo 161 de la carta, en forma amplia, la integración de las comisiones de conciliadores, “es indiscutible que una irregularidad en su conformación puede constituir un vicio de procedimiento en la formación de la ley, que puede ocasionar su inexequibilidad”, no sólo porque el reglamento del Congreso¹ prevé la participación de los miembros de las respectivas comisiones permanentes en la discusión de los proyectos, sino por cuanto la participación, especialmente de los autores y ponentes, representa “un paso necesario en la formación de la voluntad democrática de las cámaras”, de manera que los llamados a conciliar se hallen debidamente enterados de la formación del texto normativo.

Citando también el artículo 29 superior como violado, indica que sin caer en excesos ritualistas y fundado “en el principio de instrumentalidad de las formas”, debe la Corte verificar la regularidad y transparencia del proceso de aprobación de normas en el Congreso, puesto que las formas y los trámites de deliberación y decisión “pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa”.

Estima que la designación correcta de conciliadores por cada célula legislativa es garantía de conocimiento del tema global del proyecto, lo cual, a través de “la aprobación del informe de conciliación”, permite superar las divergencias surgidas entre los textos aprobados por las respectivas plenarias, composición que, a su vez, al participar quienes debatieron el proyecto, formularon reparos, observaciones o propuestas, “desarrolla el principio de contradicción, que es esencial en la formación de la voluntad democrática de las cámaras”.

Refiere entonces el actor que conforme a la Constitución y al Reglamento del Congreso, la comisión accidental de conciliación “deberá estar integrada por aquellos miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión del texto aprobado y especialmente de los autores y ponentes en las plenarias”, y que la falta de aprobación del informe genera la imposibilidad de continuar el trámite legislativo.

Manifiesta a este respecto que integrada la comisión de conciliación según los dictados del

artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, el acuerdo final consignado en el informe de conciliación “no estará viciado pues se habrá permitido que cada quien argumente y defienda su posición a fin de llegar a unificar criterios entre las dos Cámaras representadas por los conciliadores”.

Según el actor, la debida integración de la comisión accidental de conciliación garantiza que en la aprobación del informe de conciliación, “todas las voces a favor o en contra de una u otra postura hubiesen sido escuchadas representando un paso necesario en la formación de la voluntad democrática de las cámaras”, siendo el “vehículo idóneo” de expresión de los miembros del Congreso acerca de su conformidad con el proyecto discutido, por lo que su inobservancia constituye un vicio objeto de control constitucional.

Finalmente, en concreto, como causa principal de la demanda, destaca la que estima indebida conformación de la comisión accidental de conciliación, con la designación del senador conciliador Juan Carlos Restrepo Escobar, quien “ni fue autor, ni ponente ni menos participó en la discusión del proyecto como miembro de la respectiva comisión permanente, así como tampoco integró dicha comisión con los congresistas ponentes y con quienes formularon reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias donde se debatió el Proyecto de Ley Número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

En nombre y representación de dicho Ministerio, un abogado pide proferir sentencia inhibitoria por incumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos para realizar un examen de fondo. En su defecto, propone declarar la exequibilidad de la normatividad demandada, fundado en las siguientes consideraciones:

(i) Las razones expuestas en la demanda no guardan relación con las normas invocadas como violadas (artículos 29 y 161 superiores), en la medida que el principio del derecho al debido proceso no se predica de las actuaciones legislativas, “pues ellas no están encaminadas a determinar responsabilidad alguna sino a la formación de las leyes” y, por otro lado, la censura del actor refiere a un asunto legal, incluido en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, “sin hacer mención a los requisitos consagrados directamente en la

Constitución”.

(ii) Los requisitos cuya pretermisión se acusa, “son meramente legales y no de carácter constitucional, por lo que en realidad no se está planteando un verdadero juicio de inconstitucionalidad contra la norma demandada”, desconociéndose de esta manera las exigencias enunciadas en la sentencia C-1052 de 2010 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) en cuanto al cumplimiento del requisito de pertinencia.

(iii) No obstante lo anterior, aun cuando los autores, ponentes y participantes en los debates de las Plenarias de Senado y Cámara no tuvieron presencia en la configuración del informe de conciliación, sí estuvieron en su debate los miembros del Senado, cuyo texto propuesto fue desechado al acogerse el de la Cámara de Representantes, como se lee en el Acta N° 33 de la Plenaria del Senado de diciembre 14 de 2010, visible en la Gaceta N°078 del mismo año.

(iv) El informe de conciliación tuvo un “extenso y participativo debate” en la respectiva Plenaria del Senado, al haberse propuesto en ella, nuevamente, por varios senadores, el texto aprobado en los debates ordinarios, razón por la cual, al momento de la votación, existía amplia ilustración sobre la diferencia de los textos aprobados en una y otra cámara, “respetándose así el principio democrático en la aprobación de las leyes”, máxime cuando 43 de los 56 senadores votaron afirmativamente dicho informe.

2. Universidad del Rosario

El Grupo de Acciones Públicas de ese centro educativo, desenfocado del cargo de tramitación a que se contrae la demanda bajo estudio, propone declarar la inconstitucionalidad de la Ley demandada a partir de los principios de progresividad, no regresividad y solidaridad, la limitación de los derechos colectivos y la autonomía judicial. Al respecto, expresa:

(i) La supresión del incentivo a la acción popular desconoce los lineamientos establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en procura de implementar los derechos económicos, sociales y culturales, ligados con los derechos colectivos, limitando por ende su efectividad, cuando, por el contrario, a los actores debe “reconocérseles el esfuerzo por su

actividad protectora de derechos e incluso auxiliarlos ante la escasez de recursos para afrontar el proceso que se deriva de una acción popular”.

(ii) La medida tendiente a la supresión del incentivo constituye un retroceso en la protección de derechos sociales, contraria a los dictados de la Corte Constitucional en sentencias C-393 de 2007 y T-1013 de 2008 acerca del principio de progresividad de derechos colectivos reconocidos conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (bloque de constitucionalidad), al no existir “justificación razonada y proporcional que logre demostrar la necesidad de la misma”.

(iii) En la sentencia C-215 de 1999, esta Corte resaltó que el ejercicio aunado de la solidaridad y el estímulo económico de las acciones populares era válido en la defensa de los derechos colectivos, “toda vez que con él no solo se buscaba un beneficio propio, sino también se evidenciaba la reivindicación de tales derechos, como una manera de retribuir a la sociedad”.

(iv) La figura del incentivo ayuda a hacer real la defensa de una colectividad afectada, constituyendo en esa medida una compensación de las cargas que tiene que afrontar el accionante para la protección de bienes jurídicos de connotación social, razón por la cual no tiene como fin único un beneficio económico, menos aún al haber establecido esta Corte que los intereses particular y general no son excluyentes.

(v) En oposición a lo dispuesto en la sentencia C-459 de 2004, la eliminación del incentivo en las acciones populares se nutre en la libertad de configuración de legislador, la cual, sin embargo, “debe respetar el marco establecido por los principios y derechos constitucionales”.

(vi) La derogatoria del incentivo supuestamente aleja al ciudadano del acceso a la justicia, por resultar gravoso para el actor popular incoar acciones con su propio peculio, lo cual conduce a reducir la congestión judicial actual.

(vii) Los incentivos no constituyen una forma de incremento patrimonial particular, sino una herramienta de financiamiento para la protección de los derechos colectivos.

(viii) La presentación de acciones populares por el mero incentivo y de mala fe es sancionada mediante la imposición de costas procesales; su otorgamiento, en criterio del juez, obedece a la gestión que haya desplegado el actor en pro de los derechos colectivos.

(ix) La figura de la recompensa o incentivo no es una creación reciente, pues tiene origen en el derecho romano y aparece consagrada en disposiciones civiles de diferente orden, anteriores a la Ley 472 de 1998; no apunta exactamente al lucro personal sino, por el contrario, a estimular la defensa de los derechos de la comunidad y los propios, por manera que persigue “incentivar y motivar la solidaridad y el ejercicio de la participación ciudadana en defensa de los derechos humanos colectivos”.

3. Universidad Externado de Colombia

Bajo esta directriz, observan que el control de la actividad de la comisión de conciliación prevista en el artículo 161 de la carta, “ha de partir de establecer su función y competencia, con el fin de establecer cuándo pueden generarse vicios de procedimiento, que comprometan la constitucionalidad de la ley”, en la medida que su tarea va dirigida a flexibilizar el proceso de adopción de las leyes respecto de los textos divergentes de las cámaras y sólo podrá estar viciada una ley cuando incluya en el proyecto puntos no discutidos en las plenarias o suprima parte del texto normativo, sin autorización (C-055 de 1995 y C-208 de 2005).

Así, advierten que en la hipótesis de que el senador Juan Carlos Restrepo no hubiera hecho parte de la comisión permanente pero sí de la comisión de conciliación, tal situación no comporta una usurpación de funciones y menos la inconstitucionalidad de la ley; al no proponer el actor “reparo alguno” en relación con los demás miembros que integraron la comisión accidental de conciliación, “es viable asumir que todos o algunos participaron en la discusión de los proyectos, como autores, ponentes, y que formularon reparos, observaciones o propuestas en las plenarias, lo que deja indemne el cumplimiento del mandato del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992”.

Por último, durante el trámite del proyecto no fueron incluidos puntos nuevos, o que no hubiesen sido discutidos en las plenarias, ni suprimido texto alguno, lo cual descarta la causal de vicio de procedimiento, cuya consagración no persigue “hacer de este asunto una exegética sucesión de actos o comportamientos ciegos, sino garantizar el principio

democrático como fuente inspiradora de toda norma expedida por el Congreso. De no ser así, el trámite legislativo se convertiría en un escenario de fastidiosas triquiñuelas y pequeñas trampas, que en vez de defender el principio democrático, lo alterarían y desconocerían”.

4. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, Andi

El Vicepresidente de Asuntos Jurídicos y Sociales de esa asociación gremial, estima que el error cometido en la conformación de la Comisión Accidental de Conciliación es subsanable, como de hecho se produjo con ocasión de las deliberaciones en la sesión de la Plenaria del Senado de diciembre 14 de 2010, razón para declarar exequible la Ley 1425 de 2010.

Argumenta que los criterios señalados de manera reiterada por esta Corte para que un vicio en la formación de una ley sea subsanable (v.gr. C-737 de 2001, auto 343 de 2009) y, de otra parte, la historia del proyecto de ley que derivó en la Ley 974 de 2005, cuyo artículo 17 modificó el 187 de la Ley 5ª de 1992, conducen a determinar que la participación de las bancadas se constituye en garantía de un mejor conocimiento y estudio del texto legislativo discutido y conciliado, lo cual se aviene a los principios y valores que protege la carta.

Anota que al ser “tan precisos y específicos” los términos de la conciliación, en tanto sólo se admitía escoger entre el proyecto de la Plenaria de la Cámara de Representantes que eliminaba el incentivo en la acción popular y el texto de la Plenaria del Senado de la República que lo disminuía, cualquier otro senador no habría podido hacerlo mejor que el senador Juan Carlos Restrepo, luego no hay lugar a que se pregone una conciliación deficiente.

Agrega, “en gracia de discusión”, que si se aceptara que la conciliación del proyecto de ley fue deficiente, ello quedó subsanado con la deliberación amplia del informe de conciliación en la Plenaria del Senado de diciembre 14 de 2010, en donde, (i) participaron representantes de las distintas bancadas y (ii) hubo suficiente ilustración sobre el sentido y alcance del informe, despejándose así cualquier duda u oscuridad que hubiera podido aflorar de la intervención del senador Juan Carlos Restrepo.

Finalmente, destaca que el propósito del artículo 17 de la Ley 974 de 2005 modificadorio del 187 de la Ley 5ª de 1992, fue “procurar una conciliación buena y la participación de las bancadas”, aspecto cumplido cabalmente con el debate del informe de conciliación en la

plenaria de diciembre 14 de 2010.

5. Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco

El Presidente Ejecutivo y representante legal de ese gremio, pide declarar exequible la disposición acusada, con base en los siguientes argumentos:

(i) La línea jurisprudencial acuñada por la Corte Constitucional en las sentencias C-737 de 2001 y C-473 de 2004, acerca del principio de instrumentalidad de las formas, permite determinar que no toda falla en la formación de una ley acarrea de manera ineludible su declaración de inconstitucionalidad, en la medida en que resulte intrascendente, o haya sido saneada, o sea subsanable.

(ii) Además, el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992 no lleva a concluir que para formar parte de una Comisión Accidental de Conciliación, el congresista asignado a ella “deba haber realizado una intervención en los estrictos términos previstos en el artículo 97 de la misma ley”.

En el caso específico, así el Senador Juan Carlos Restrepo no hubiere sido autor del proyecto, ni ponente, ni contribuyese en la discusión en Plenaria del Senado, la preceptiva amplía “el espectro de aplicación de la norma a la participación y a la formulación de reparos, observaciones o propuestas y no a la simple realización de una intervención como quiere hacerlo ver el actor, lo cual como es usual en los debates del Congreso y, particularmente en las sesiones de las plenarias en las que el tiempo es limitado, no todas pueden realizarse en público y dirigirse a toda la plenaria; por ende en muchos casos la propuesta o reparo se hace directamente a los ponentes o autores de los Proyectos de Ley”.

(iii) De encontrarse un vicio de procedimiento, debe estudiarse su implicación en los términos que ha definido esta Corte, circunstancia que en el caso objeto de estudio no tiene ocurrencia al haberse acogido por la Comisión Accidental de Conciliación el texto aprobado en los tres primeros debates “dando aplicación al Principio de Consecutividad legislativo” y porque, sometido a discusión y aprobación de las plenarias de ambas cámaras, “la existencia de algún vicio, en caso de haberlo, sería fácilmente subsanado”.

6. Asociación Colombiana de Administradora de Fondos de Pensiones y de Cesantía,

Asofondos de Colombia

La representante legal de esa Asociación se pronunció sobre los fundamentos de la acción incoada, pidiendo la declaración de exequibilidad de la Ley 1425 de 2010, de acuerdo con las siguientes razones:

(i) A partir de una interpretación sistemática de los artículos 161 de la carta política y 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, se colige que con ocasión de la conformación de las comisiones accidentales en ambas cámaras, el Senador Juan Carlos Restrepo Escobar, por su condición de tal, es conocedor del reglamento del Congreso y de las normas constitucionales y estuvo enterado del trámite dado al respectivo proyecto de ley.

(ii) Estima que la aseveración del actor de que dicho congresista no intervino en las deliberaciones, aparece desvirtuada en el acta de diciembre 14 de 2010 y en el hecho cierto de que el Senador mencionado sí “participó en las diferentes plenarias donde se discutió y aprobó el proyecto de ley que a la postre se convertiría en la Ley 1425 de 2010”.

(iv) Con todo, los cargos lanzados constituirían un vicio de procedimiento enmendable, en la medida en que “la actuación que desarrolló la comisión de conciliación se limitó a subsanar las discrepancias surgidas en los textos aprobados por una y otra cámara y el informe de conciliación fue aprobado por una y otra cámara”.

7. Consejo Gremial Nacional

Directivos de esa agremiación privada también solicitan desestimar los cargos de supuesta inconstitucionalidad, al considerar que ninguna norma superior fue violada con la expedición de la Ley 1425 de 2010 y que la Comisión Accidental de Conciliación se ajustó a los mandatos de los artículos 29 y 161 de la carta, puesto que en el seno de ambas cámaras se debatió el proyecto de ley “poniendo en funcionamiento los mecanismos previstos para la determinación de la voluntad del legislador”, como consta en el informe de conciliación, cumpliéndose “con la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso, tal como lo describe esta misma corporación en la sentencia C-760 de 2001”.

Destacan que la Comisión Accidental de Conciliación fue constituida con el Representante a la Cámara Heriberto Sanabria Astudillo y el senador Juan Carlos Restrepo, quienes estuvieron presentes durante el trámite previo en las plenarias de cada cámara y “tenían suficiente conocimiento del proyecto de ley para servir como conciliadores”.

Contrario a la opinión del actor, exponen que “el concepto de participación democrática va mucho más allá y se concreta en la presencia de un Congresista elegido democráticamente y que por lo tanto representa al pueblo colombiano”, de manera que su configuración y alcance se realiza con “la presencia, el estudio, el conocimiento de un proyecto y la manifestación de la voluntad de los elegidos a través del voto”, en los términos de la Constitución y la ley.

Por último ponen de relieve “la prevalencia de la sustancia sobre la forma en el trámite legislativo”, para señalar que de acuerdo con jurisprudencia de la Corte (C-872 de 2002), los asuntos meramente formales del trámite legislativo “no deberían desconocer el correcto funcionamiento de la Comisión de Conciliación y la aprobación del texto conciliado por parte de las plenarias”.

8. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de esa organización privada solicita declarar constitucional la normatividad acusada, por cuanto el artículo 17 de la Ley 974 de 2005 alude propiamente a las “comisiones” que tuvieron participación en la discusión del proyecto de ley en las plenarias de ambas cámaras (C-453 de 2006) y, no obstante, el demandante hace referencia a los “miembros” que participaron en el trámite legislativo.

Estima “estrechamente vinculante” la preceptiva sobre bancadas y su observancia para integrar una comisión de conciliación, independientemente de que miembros de ella no hubieren participado en los debates en plenaria, siendo “llamativo” que el actor no demandara la violación de la norma respectiva del Reglamento del Congreso (L. 5ª de 1992).

9. Otras intervenciones ciudadanas

9.1. El ciudadano Henry Sanabria Santos se opone a la prosperidad de la demanda de inconstitucionalidad “contra los artículos 1 y 2 de la Ley 1395 (sic) de 2010”, a partir de las siguientes consideraciones básicas:

(i) Del petitorio no es posible extraer cargo violatorio del derecho fundamental al debido proceso, salvo que se piense que la vulneración se presenta “por conexión” ante la supuesta vulneración del artículo 161 de la carta.

(ii) Surtidos los debates en las respectivas cámaras y conformada la Comisión Accidental de Conciliación por las diferencias surgidas acerca del texto, éste fue conciliado previa nueva deliberación en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado, trámite que legitima el informe de conciliación aprobado en diciembre 14 de 2010 en sesión plenaria del Senado y respeta integralmente la regulación dispuesta en el artículo 161 superior.

(iii) De aceptarse “en gracia de discusión” que la designación del Senador Juan Carlos Restrepo constituye una irregularidad, por no ser el autor ni el ponente del proyecto de ley, ésta se presentaría en relación con la norma de la Ley 5ª de 1992 y no con el artículo 161 de la carta, que dispone la integración de la comisión de conciliación con igual número de senadores y representantes, lo cual se satisfizo.

(iv) El incumplimiento del requisito que alega el actor, “no consagrado en la propia Carta Política”, carece de validez para declarar la inexecutable, por cuanto el trámite legislativo respetó lo ordenado en el texto superior (art. 161) y no fue en contra del principio democrático sobre el cual descansa, en tanto el informe de conciliación pasó por las plenarias de las cámaras para recibir su aprobación, en cuanto, además, “no es la Comisión de Conciliación el órgano competente para dar aprobación definitiva al Proyecto de Ley discutido”.

(v) La representación de una de las cámaras en la Comisión Accidental de Conciliación por un congresista que no fue autor ni ponente del proyecto de ley, no implica una conculcación al principio democrático que resalta la Constitución, tornándose entonces irrelevante la irregularidad planteada, en la medida en que se surtió cada una de las etapas al interior de la célula legislativa, vicio eventual que en todo caso fue saneado con la aprobación del informe de conciliación de diciembre 14 de 2010, previa deliberación y votación en las respectivas cámaras, como indica la sentencia C-872 de 2002.

9.2. El ciudadano Jesús Antonio Espitia Marín coadyuva la solicitud de inexecutable de la Ley 1425 de 2010, pero desenfocado parcialmente, al incluir referencia a los principios de progresividad de los derechos colectivos, prohibición de regresividad legislativa, solidaridad, dignidad humana, igualdad, confianza legítima y eficacia, adicionalmente la existencia de vicio de procedimiento legislativo, falsa motivación y omisión legislativa.

Estima que el Congreso se excedió al desconocer, con la expedición de la Ley demandada, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y la jurisprudencia de esta Corte Constitucional, que consagran y protegen la progresividad y efectividad de los derechos colectivos, a efecto de evitar un retroceso de los avances obtenidos, bien entendido que la libertad de configuración legislativa no es absoluta y las medidas que se adopten deben estar justificadas plenamente, además de ser adecuadas y proporcionadas.

En este sentido, destaca la prohibición al legislador de derogar normas que “se habían convertido en un avance en materia de la protección de los derechos o intereses difusos de la colectividad”.

Sobre el incentivo, agrega que fue creado no sólo para “premiar” la labor del actor popular, sino para “beneficiar” a la comunidad en general; como son unos pocos los que realmente se preocupan por el bienestar ciudadano, la desaparición del incentivo “disminuye el radio de protección de los derechos sociales” (C-556 de 2009), con repercusión negativa, en cuanto representa “una manera de compensar la carga que asume el demandante, pues de no existir sería una carga desproporcionada para quien inicia la acción”, mientras “el principio de solidaridad no puede esperarse del conglomerado a sus propias expensas; no puede confundirse solidaridad con gratuidad; necesariamente hay que promocionar y además estimular la actividad a favor de quienes lo necesiten; de mantenerse vigente la Ley 1425 de 2010, con el desmonte de los incentivos continuaría la violación del principio de solidaridad por falta de motivación (plena justa y válida) a los actores”.

Por otra parte, la derogatoria del incentivo afecta el esfuerzo de los togados en defensa de los derechos colectivos vulnerados por personas y entidades negligentes, pues al no recibir una retribución decorosa por la actividad desplegada, “no tendrán derecho a vivir dignamente, por tener que adelantar su trabajo y recibir por ello pagos risibles” (sic).

Censura además vulneración de los derechos a la igualdad y de acceso a la administración de justicia, en la medida en que con la eliminación del incentivo el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, creado con la Ley 472 de 1998, no cuenta con recursos que permita a los sectores más vulnerables sufragar los gastos propios del trámite de la acción popular, concedido el amparo de pobreza, perpetuando así un desequilibrio frente a personas naturales o jurídicas que por sus ingresos tienen abierto un camino más expedito para la protección de sus derechos.

Agrega el interviniente que el incentivo constituye para el ciudadano y la sociedad “una expectativa válida, objetiva y razonable”, por manera que en esa necesidad de preservación del interés público, cobra plena validez y vigencia la confianza legítima hacia la administración, de mantener las condiciones dispuestas; cualquier cambio intempestivo en desmedro de derechos constitucionales, como es la Ley 1425 de 2010, vulnera ese principio en la relación entre el Estado y los administrados.

En consonancia con lo anterior, advierte que si bien es cierto que la derogatoria del incentivo “no quita a la sociedad el instrumento más importante para la defensa de los derechos e interés colectivos que es la acción popular”, con la ley atacada se experimenta el despojo de una herramienta eficaz para su promoción, quedando tal normativa “en mera retórica”.

En otro ámbito argumentativo, se ocupa este interviniente del trámite que debió cursar la ley demandada, con fundamento en los artículos 152, 153 y 138 de la Constitución, anotando que por tratarse de un asunto atinente a la administración de justicia, en cuanto a “hacer efectivos los derechos de la ciudadanía”, ha debido transitar como ley estatutaria, que al no ser así reporta un vicio de inconstitucionalidad.

Adicionalmente, de aproximaciones estadísticas sobre la cantidad de acciones tramitadas infiere falsa motivación, al estimar que el escrito enviado al legislador por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, así como el informe de conciliación sobre el proyecto de ley que dio lugar a la 1425 de 2010, contemplan razones erróneas o por lo menos no probadas, respecto a la afectación de las arcas municipales, el lucro particular y los fines no altruistas ni de solidaridad de los actores populares.

Por último, aborda presupuestos de la omisión legislativa relativa, para aducir que el Congreso incurrió en ella “cuando, al derogar los apartes de la Ley 472 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución, se despojó, a la ley de acciones populares, del mecanismo propicio para hacerla efectiva”.

9.3. El ciudadano Oscar David Gómez Pineda solicita declarar exequible la norma acusada, al no haberse configurado trasgresión alguna a los mandatos constitucionales e internacionales invocados. Sobre el tema expresa que:

(i) Las acciones populares, herramienta jurídica consagrada en el artículo 88 de la carta política, constituidas para proteger a la comunidad en sus derechos colectivos, tienen una estructura especial que las diferencia de las demás, “toda vez que no son en estricto sentido una controversia entre partes que defiende intereses subjetivos, sino por el contrario se trata de un mecanismo de protección de los derechos colectivos preexistentes establecido para evitar o restablecer el daño que se ocasione o se hubiere podido ocasionar”.

(ii) Los derechos colectivos “se configuran como los intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la comunidad”, cuya protección se concreta ante la administración de justicia, razón por la que, siendo éste el fin de las acciones populares (T-528 de 1992), la desarticulación del incentivo económico no genera vulneración de la Constitución Política.

(iii) Cuando el ciudadano invoca la protección de los derechos de la colectividad al interponer una acción popular, se sustenta en el principio de solidaridad, “que prima dentro del ordenamiento jurídico, el cual a su vez despliega ciertos deberes”, conforme se deriva del artículo 95 de la carta.

(iv) El ordenamiento constitucional dispone otros mecanismos de protección de derechos ciudadanos, de igual relevancia jurídica, para los cuales el legislador no previó incentivo económico alguno, lo cual conllevaba una desigualdad; por consiguiente, el desmonte es una medida de equilibrio y no afecta la naturaleza jurídica de la acción popular, que “permanece incólume”.

(v) Las reformas que enlista el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 en cabeza del Gobierno, no

constituyen impedimento o prohibición para que éste pueda promover otras, ajenas a las allí enunciadas, sin incurrir en extralimitación de funciones, dado que la exposición de motivos en el trámite legislativo de la Ley 1425 de 2010 informa que lo actuado fue en pro del bienestar general.

(vi) Los argumentos expuestos por el referido Ministro acerca del proyecto de ley, no fueron a título personal sino en ejercicio del cargo que desempeñaba, por lo que “su intervención de abolición del incentivo de las acciones populares está basado en el interés general, que debe prevalecer en las actuaciones de los servidores públicos”.

(vii) La supresión de las normas sobre el incentivo económico de que gozaban las acciones populares no vulnera derecho adquirido alguno, debido a que se consagraron bajo el principio de libertad legislativa que ostenta el Congreso, que de igual manera puede modificarlas o derogarlas.

(viii) No es válida la figura de cosa juzgada constitucional, toda vez que la circunstancia de que la Corte se haya pronunciado sobre una norma legal, no implica que le esté vedado hacerlo respecto de aquellas que modifican las preestablecidas.

9.4. El ciudadano Santiago Cruz Mantilla pide a la Corte declararse inhibida para fallar o, en su defecto, declarar exequible la norma acusada, por cuanto:

(i) La demanda interpuesta es inepta, por no expresar de manera clara, cierta, específica, pertinente y suficiente el concepto de violación, conforme a las exigencias del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en tanto el accionante “no realiza una confrontación del contenido de la norma legal frente a la constitucional, lo cual impide entrar en un debate acerca de la conformidad de la norma de menor jerarquía frente a la Carta”; expresa interpretaciones subjetivas en torno a “una alegada inconveniencia de la derogación del incentivo de las acciones populares”; plantea “un debate político” que excede la competencia de la Corte; y en algunos apartes expone “cargos de ilegalidad y no de inconstitucionalidad”, que impiden el análisis correspondiente.

(ii) De no prosperar lo precedente, apunta a que en virtud de la amplia libertad de configuración del Congreso, no existe reparo “de índole constitucional en contra de la decisión política (autónoma) del órgano legislativo expresada en la Ley 1425 de eliminar el

incentivo en las acciones populares”, razón por la cual bien puede a futuro crearlo nuevamente o modificar su cuantía, facultad completamente ajustada a los poderes otorgados por la Constitución.

(iii) Agrega que al no contener la demanda juicios de constitucionalidad sino de conveniencia, de prosperar “conduciría a una absurda congelación de las facultades del Congreso”, órgano al que le corresponde atender el dinamismo de las realidades sociales al momento de expedir las leyes, siempre dentro de los límites de la carta, entendido que “la modificación y derogación de leyes es una materia clave dentro de cualquier Estado” (C-529 de 1994).

(iv) En torno a los derechos colectivos que protege la Constitución, observa que la derogación del incentivo no los contraría, puesto que la norma acusada no eliminó las acciones populares, “por la simple pero contundente razón de que estas acciones siguen teniendo jerarquía constitucional dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y que las demás disposiciones de la Ley 472 de 1998 siguen vigentes” y, en este orden, es una contradicción predicar la vulneración del acceso del ciudadano a la administración de justicia.

(v) Adicionalmente señala que la supresión del incentivo no impide al actor popular la recuperación de los gastos procesales por cuanto la Ley 472 de 1998, vigente, prevé el manejo de costas en términos del Código de Procedimiento Civil, advirtiendo sí que su objetivo no era tal recuperación sino “incentivar a los ciudadanos mediante una suma de dinero a ejercer acciones legales para la protección de los derechos colectivos”.

9.5. El ciudadano Eduardo Quijano Aponte, como si estuviera presentando él mismo otra demanda, interviene para impugnar la Ley 1425 de 2010 a partir de los siguientes fundamentos de presunta vulneración:

(i) Regulación de materia estatutaria por ley ordinaria (artículos 93, 94, 152 y 153 de la Constitución; 207 de la Ley 5ª de 1992; Tratados de Derechos Humanos suscritos por Colombia). Arguye que la Ley 472 de 1998, reglamentaria de las acciones populares como “medios que contienen procedimientos y recursos para la protección de derechos humanos en su integridad”, debió haber sido modificada mediante ley estatutaria, puesto que al constituir un mecanismo de participación ciudadana y de acceso a la administración de justicia, cualquier derogatoria requería de una legislatura y aprobación de la mayoría absoluta del Congreso.

(ii) Votaciones sin quórum reglamentario en Cámara de Representantes (artículos 133 y 157 de la Carta; 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992). Observa que para la discusión y votación del Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara 169 de 2010 Senado, “la mayoría de los representantes que en el acta aparecen como supuestamente votando, no votaron, o por lo menos no votaron de acuerdo con las normas citadas, contestando individualmente y de forma nominal y pública, por cuanto ni su presencia ni su voto parecen registrados en las grabaciones de la sesión”.

(iii) Negación de la participación ciudadana en el estudio del proyecto de ley, especialmente, de personas con discapacidad (preámbulo, artículos 1º, 2º, 93 y 153 superiores; 230, 231 y 232 de la Ley 5ª de 1992; Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). A pesar de que el desarrollo del sistema democrático exige la fiscalización de la actividad legislativa, y que diversos ciudadanos solicitaron ser escuchados en el trámite legislativo, no se realizaron las audiencias públicas previstas en las cámaras, ni se dejó registro alguno en las ponencias, ni en la Gaceta del Congreso, pero sí los comentarios recibidos de la Federación Colombiana de Municipios, “incurra en varias acciones populares donde debería pagar cuantiosos incentivos”.

(iv) Conformación y actuación irregular de las Comisiones de Conciliación (arts. 161 Const.; 186 a 189 L. 5ª de 1992). Advierte, de un lado, sobre “cambios sustanciales” al proyecto en las plenarias del Senado, que no contemplaba la derogatoria de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, sino “una modificación pequeña de estos”; de otro, la designación en la Comisión Accidental de Conciliación de un solo congresista por el Senado, que no participó en las discusiones del proyecto de ley, situación perturbadora de las formalidades y la representación de las bancadas, fundamentos del principio de pluralismo democrático y de la legitimidad de las fuerzas políticas en el proceso legislativo.

(v) Desconocimiento del principio de publicidad de la actividad legislativa (arts. 144, 160 y 161 superiores; 35A, 36 y 156 de la Ley 5ª de 1992). Opina que en el curso del debate legislativo se cometieron varias irregularidades por falta de publicación (de enmiendas, del texto definitivo aprobado por plenaria, del acta aprobatoria de sesiones y del cómputo de términos para debates), alterando de esta manera la posibilidad de fiscalización ciudadana y las formas propias del proceso legislativo.

(vi) Contradicción con la normatividad orgánica del presupuesto (arts. 13 y 151 de la Carta; 7° de la Ley 819 de 2003). Agrega que con la supresión del incentivo se redujo la financiación de ingresos del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, situación que afecta sensiblemente las reclamaciones de los ciudadanos de menores ingresos (amparo de pobreza) y, de contera, desconoce, la obligación constitucional del Estado de promover las condiciones de igualdad real y efectiva.

(vii) Afectación del principio de unidad de materia (arts. 158 y 169 Const.; 148 y 193 L. 5ª de 1992). Encuentra que la exposición de motivos en ambas cámaras legislativas tendió a destacar el menoscabo de los presupuestos municipales, sin haberse discutido que con la expedición de la ley “se estaría exceptuando de los incentivos a los particulares que efectivamente fueron condenados por violentar derechos colectivos y cuya condena de ninguna manera traía como consecuencia detrimento de los patrimonios estatales”. De otra parte, no hubo debate alguno acerca de la acción popular como herramienta ciudadana de control político y de responsabilidad para infractores de derechos colectivos.

(viii) Desviación de poder y/o vicios en la formación de la voluntad de los congresistas durante el trámite del proyecto de ley (arts. 13, 133 y 229 Const.), con cometidos destinados a desprestigiar las acciones populares; predica la presencia de “toda suerte de artificios, para engañar a los parlamentarios y al público”, orquestada por grupos económicos financiadores de campañas políticas a nivel nacional y local, “violadores contumaces y pertinaces comprobados de derechos colectivos”, argumentos falsos y difamatorios que alteraron la voluntad de los parlamentarios a lo largo del proceso legislativo.

(ix) Elusión del debate legislativo (arts. 157 a 160 superiores y 94 de la Ley 5ª de 1992). Acude al principio democrático que inspira las legislaturas (C-142 de 2010 y C-473 de 2004), para recabar acerca de vicios de forma (votaciones sin quórum, violación de los principios de publicidad y unidad de materia, cancelación de audiencia pública, comisiones de conciliación irregulares, ponencias sin argumentos), determinantes de la inexistencia de las condiciones mínimas contempladas en el Reglamento del Congreso para la discusión de un proyecto de ley.

(x) Contradicción de la ley acusada con la preceptiva superior de las acciones populares (art. 88 Const.). Afirma que la Corte Constitucional (C-215 de 1999, C-241 de 2009 y C-304 de

2010), se pronunció acerca de este mecanismo de protección y restitución de derechos colectivos, asumiendo el incentivo como una forma de efectividad de los derechos consagrados en la carta y de subsidiar la presentación de acciones por personas de escasos recursos, para facilitar así el acceso a la administración de justicia. En este sentido, estima que la libertad de configuración legislativa se encuentra “seriamente limitada”.

(xi) Vulneración de los derechos de igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia (arts. 13, 29 y 229 superiores). Expone que la derogatoria del incentivo constituye una carga exagerada para el ciudadano, manteniéndose en cabeza del actor popular obligaciones relativas a tiempo, dinero y conocimiento, “que pondrían en situación de desventaja a la mayoría de la población colombiana que carece de los medios culturales y económicos para poder adelantar una acción popular frente a los contumaces violadores de colectivos, quienes generalmente obtienen un lucro directo y cuantificable de la violación de los derechos colectivos, menoscabando el derecho al acceso a la justicia y yendo en contravía de los principios de igualdad en el acceso a la justicia, obligatoriedad de igualdad de las partes”.

(xii) Derecho a la igualdad con discriminación positiva en favor de desvalidos (arts. 13, 43, 93 y 94 Const.). Asevera que la supresión del incentivo vulnera “de manera profunda” la posibilidad de instaurar acciones populares cuando los titulares sean personas con disminuciones físicas que requieren de espacios públicos y privados para el disfrute de sus derechos fundamentales, razón por la que la ley acusada “implica la regresividad en derechos previamente adquiridos y en esa medida vulnera no solamente la Constitución sino varios acuerdos que obligan a la progresividad de los derechos de las personas en situación de discapacidad como el Protocolo de San Salvador y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”.

(xiii) Omisión legislativa (arts. 13, 29, 88, 93, 94 y 229 superiores). Considera que deben declararse inexecutable disposiciones como la Ley 1425 de 2010, por no facilitar el acceso a la administración de justicia, en perjuicio de los derechos de la colectividad y produciendo “un vacío legislativo que hace incurrir al Estado colombiano en una omisión legislativa relativa al derogar los incentivos y la responsabilidad solidaria de los violadores de derechos colectivos”, con menoscabo de los principios contemplados en los pactos y tratados internacionales mencionados.

Adicionalmente, manifiesta que al expedirse la ley acusada “no se tuvo en cuenta ni se previó ‘que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente;’ haciendo ‘que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma;’ y evidentemente ocasionando ‘que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador’”.

(xiv) Desconocimiento del principio de solidaridad (preámbulo, arts. 1º y 95 Const.). Aprecia finalmente el actor que la derogatoria del incentivo en las acciones populares, “sin justificación razonable”, permite a los violadores de derechos colectivos declarados responsables, la desaparición de “una carga eventual que los estimularía a: respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; a obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; a respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales; a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; a propender al logro y mantenimiento de la paz; a colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia; a proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; a contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1425 de 2010, a partir del balance entre el valor de participación y el conocimiento adecuado del proyecto de ley por los miembros del Congreso, con ocasión de la integración de las comisiones accidentales de conciliación.

Previo recuento de los artículos 161 superior, 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992 (modificado el último por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005), de lo determinado en las sentencias C-198 de 2002 y C-141 de 2010 y del proceso de formación de la Ley 1425 de 2010 en las plenarias de ambas cámaras y las comisiones accidentales de conciliación, estima el jefe del Ministerio

Público, en cuanto al concepto de participación, que si bien el Senador Juan Carlos Restrepo no fue autor del proyecto, ni miembro de la Comisión Primera del Senado donde fue discutido, “sí asistió, aunque sin hacer reparos, propuestas u observaciones a la sesión plenaria del Senado en la que hizo la votación del mismo, según aparece en la Gaceta del Congreso 76 del 10 de marzo de 2011, en la que publica el Acta de Plenaria 31 del 7 de diciembre de 2010”.

En este sentido, con apoyo en las sentencias precitadas, advierte que el valor de participación está fundado en el principio de composición política (presencia de los distintos partidos o movimientos políticos) y el conocimiento del tema a conciliar (por autoría, ponencia o intervención en las comisiones creadas), elementos a apreciar y morigerar, pues no solamente la eficacia de la aprehensión del proyecto es definitiva para la validez de la decisión legislativa, sino igualmente la asistencia del congresista a la discusión y aprobación del mismo, así no haya hecho reparos o comentarios, puesto que en tales circunstancias la Corte “habla de preferencia y no de obligación”.

Concluye entonces que de la falta de intervención del Senador Restrepo Escobar (presente en la sesión del Senado de diciembre 14 de 2010), “no se sigue ‘per se’ que la norma demandada tenga un vicio en su proceso de formación”, toda vez que el valor de participación “no es menos relevante que la eficacia al momento de lograr el apropiado balance en la integración de las comisiones de conciliación”, además de que la brevedad del proyecto, habiendo asistido el aludido Senador a dicha sesión, no lleva a concluir que careza de un conocimiento adecuado del mismo.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 superior, esta Corte es claramente competente para conocer de la acción en referencia, por estar dirigida contra la Ley 1425 de 2010, emitida por el Congreso, atinente a la derogatoria del incentivo económico en la acción popular.

2. Problema jurídico a resolver

Precisa la Corte que no obstante que algunos intervinientes enfocaron su argumentación hacia la inconstitucionalidad de la derogatoria del incentivo al promotor de la acción popular, a partir de razones de fondo y de conveniencia, la acción, exclusivamente instaurada por el señor Hermann Gustavo Garrido Prada, admitida mediante auto de febrero 24 de 2011, se dirige solo a cuestionar el trámite adelantado en el Congreso de la República sobre el proyecto de ley 056 de 2009 Cámara - 169 de 2010 Senado, en punto a la conformación de la comisión accidental de conciliación, que dio paso a la expedición de la Ley 1425 de 2010 acusada, único cargo que, en consecuencia, será abordado en el análisis constitucional que debe efectuar esta corporación.

Así, corresponde determinar si en el proceso de formación de la Ley 1425 de 2010, la integración de la respectiva Comisión Accidental de Conciliación con el Senador Juan Carlos Restrepo Escobar y la función subsiguiente, vulneraron los artículos 29 y 161 de la Constitución, 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, el último modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005.

3. Análisis sobre la eventual caducidad de la acción por vicios de forma

Teniendo presente que el cargo directo expresado contra los artículos 1º y 2º de la Ley 1425 de 2010, se refiere a aspectos de procedimiento en su formación, es necesario tener en cuenta que de conformidad con lo previsto en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones “por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”.

A este respecto, constata la Corte que la acción fue interpuesta en tiempo, toda vez que esa Ley fue publicada en el Diario Oficial N° 47.937 de diciembre 29 de 2010, y la acción pública de inconstitucional que ahora se decide fue incoada en enero 31 de 2011. En consecuencia, desde este aspecto resulta viable proceder al análisis del cargo formulado en la demanda.

4. El principio democrático que rige la formación de las leyes

La democracia, en el sistema político y estructural adoptado por la Asamblea Nacional Constituyente, gestora de la Constitución Política vigente en Colombia desde 1991, cuya percepción se evidencia desde el preámbulo, se erige como valor fundante del orden jurídico previsto particularmente desde el Título I, que consagra a Colombia como un Estado social de

derecho, democrático, participativo, representativo y pluralista.

Bajo esta perspectiva, surge un modelo que privilegia la voluntad de las personas titulares de derechos políticos, fundado en la triada pueblo – soberanía – poder público, modelo “intrínsecamente ligado con el principio de igualdad pues tiene como presupuesto la idea que todos los individuos tienen la misma dignidad que los habilita a conocer y participar en los asuntos públicos”², como lo reconoce el artículo 40 superior.

La noción mínima de democracia, según autores contemporáneos, comporta “un conjunto de reglas de procedimiento para la adopción de decisiones colectivas que no dice nada sobre el contenido o resultado de las mismas”³, inherentes a las mayorías y minorías, a las elecciones, a las funciones de los parlamentos, a la libertad política, las cuales constituyen el instrumento ideal de la actuación y consecución democrática. En este sentido, la elección de los representantes de los ciudadanos en el foro legislativo y el producto de sus deliberaciones, esencialmente constituyen el pilar del ejercicio de democrático, aspecto que la jurisprudencia de la Corte ha destacado⁴ en función de los principios que, conforme a la Constitución de 1991, rigen la actividad del Congreso de la República:

“Hacer referencia al funcionamiento del órgano legislativo en Colombia obliga a mencionar dos aspectos fundamentales: las funciones que realiza y los procedimientos por medio de las cuales son desempeñadas. En un Estado social y democrático de derecho ambos son de carácter fundamental. Es la propia Constitución la que, en su Título I, señala los rasgos que deben caracterizar al Estado Colombiano, dentro de los cuales deben destacarse el sometimiento de las actuaciones de los órganos constituidos al ordenamiento jurídico principio de legalidad, el principio que debe inspirar la toma de las principales decisiones de la vida estatal el democrático y el fin esencial que debe inspirar la labor de sus órganos el beneficio social.

... ..

Entre los diversos órganos que integran las ramas del poder público, tanto por su origen como por su funcionamiento, el Congreso es el órgano representativo por excelencia debido a que en las elecciones que tienen lugar para su conformación un número plural de fuerzas

políticas compiten y obtienen escaños en su interior; y, principalmente, porque su funcionamiento debe respetar reglas de juego previstas para que la pluralidad de fuerzas políticas tengan oportunidad de manifestar, de forma útil, sus opiniones y pareceres.

Así mismo, los elementos democráticos en la composición y funcionamiento del Congreso justifican las funciones que le son atribuidas. La elaboración de la ley, la reforma de la Constitución, la elaboración del presupuesto del Estado, la investigación y el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado, el control político, son todas tareas esenciales que adquieren legitimidad democrática si son ejecutadas por el cuerpo de representantes del pueblo a nivel nacional. Pero igualmente el desarrollo de las funciones a su cargo debe entenderse como una manifestación del principio democrático y, por consiguiente, los procedimientos por medio de los cuales se ejercen las competencias y se adoptan las decisiones correspondientes están sujetos a las mismas reglas que aportan legitimidad al Congreso en su conformación.

Aunque el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del Congreso, interesa a la Corte profundizar, especialmente, en cómo se concreta tratándose de la labor legislativa. A lo largo de ésta se encuentran muy distintas expresiones del principio democrático, las cuales, verbigracia, abarcan momentos como la reunión, actividades como la participación y decisión, al igual que condiciones como la transparencia. Estas diversas manifestaciones pueden ser agrupadas en tres principios que integrarían, a su vez, el principio democrático en la actividad congresual. De esta manera en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad se puede entender condensado de forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso. 5

... ..

4.1. Principio mayoritario

La decisión tomada por la mayoría es la fórmula más eficiente desde el punto de vista democrático para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales.

En principio, el método que mejor responde a dichos criterios de legitimación sería el que

contase con el apoyo de todos y cada uno de los integrantes de la respectiva célula o cámara legislativa cuando se pretenda tomar una decisión, es decir, la unanimidad. Sin embargo, la práctica ha demostrado muchas veces que un sistema de decisión basado en el acuerdo unánime de los integrantes es imposible de sostener en un foro como son los órganos legislativos, en donde se dificulta conseguir un parecer idéntico de todas las fuerzas políticas sobre un determinado tema. Por esta razón, y ante la necesidad de preservar la igualdad al interior del Congreso, el método de decisión mayoritario surge como la solución más adecuada a este tipo de situaciones, ya que implica que para tomar una decisión debe ser mayor el número de participantes que estén de acuerdo que el de aquellos que no lo estén⁶.

La decisión mayoritaria tiene un profundo fundamento en la igualdad, porque asigna idéntico valor a la participación de cada uno de los ciudadanos y toma como presupuesto la igualdad de oportunidades en el proceso participativo. Es decir, el sentido democrático de la decisión mayoritaria está fundado en dos pilares que se nutren del principio de igualdad: (i) el que las condiciones para participar en el proceso de decisión no tengan fundamento en parámetros discriminadores -tales como la renta o el nivel de preparación académica-; y (ii) el idéntico valor asignado a la decisión de cada uno de los participantes, en cuanto que entre las participaciones válidas ninguna tendrá mayor peso que otra.

De esta forma el principio mayoritario se convierte en realización del valor igualdad que a su vez se presenta como uno de los principales objetivos a garantizar dentro de las labores de un Congreso vinculado en su funcionamiento por el principio democrático.

La Constitución acoge esta idea en el artículo 146, en el cual consagra que por regla general las decisiones de las Cámaras y Comisiones del Congreso se tomarán por mayoría simple. La concreción del principio democrático a través del principio mayoritario implica, además de la decisión tomada por el mayor número de integrantes de la respectiva corporación, el respeto de las posibilidades de participación a los grupos minoritarios, no sólo en la discusión, sino en la efectiva toma de las decisiones. Por esta razón es necesario que como parte esencial del principio mayoritario se derive el principio minoritario, que en un sistema democrático, lejos de ser contradictorio, resulta complementario.

En efecto, implementar el principio minoritario es hacer partícipes a las minorías, si no de

todas, de las decisiones más importantes adoptadas por las cámaras legislativas⁷, lo que no significa nada diferente a establecer mayorías cualificadas para los temas trascendentales de la vida estatal⁸, dando así la posibilidad de que los grupos minoritarios participen activa y efectivamente en el desarrollo de los trabajos parlamentarios⁹. Así, la Constitución de 1991 prevé una serie de mayorías especiales absolutas y cualificadas que responden a la necesidad de alcanzar consensos estables sobre algunas de las materias que decide el legislativo¹⁰.

De esta forma la decisión propia de la democracia será aquella que exija el apoyo o consenso de la mayoría de los integrantes del cuerpo que decide, de manera tal que para las decisiones más importantes se exija que del consenso formen parte minorías representativas del órgano legislativo. Contrario sensu, no será democrático el sistema que prevea un procedimiento en el que la minoría pueda expresar la voluntad definitiva del cuerpo legislativo, que sustancialmente se asemejará a una oligarquía y, mucho menos, aquel en que sea una persona la que tome las decisiones políticas reservadas a esta institución del Estado tal como ocurre en una dictadura.

4.2. Principio de pluralismo político

Una primera manifestación de este principio tiene lugar en la elección de los miembros del Congreso. En efecto, el pluralismo de fuerzas políticas representadas en el órgano legislativo es fruto del procedimiento de escrutinio electoral que, contrario al de los cargos uninominales, desarrolla un sistema proporcional, es decir, un sistema cuyo principio será el repartir los escaños a proveer entre las fuerzas políticas participantes en la contienda electoral, de acuerdo al nivel de sufragios de apoyo obtenidos por cada una de ellas. Toda la participación de las fuerzas minoritarias tendrá sentido si éstas son las que verdaderamente representan a los sectores ideológicos, pareceres políticos o concepciones sociológicas existentes al interior de la sociedad representada. De manera que la base conceptual en la que se apoya el pluralismo es que del proceso electoral a partir del cual se lleva a cabo la elección de los miembros del Congreso se podrá obtener una representación refleja de la sociedad.

Adicionalmente, como antes se señaló, el pluralismo también rige el funcionamiento del Congreso. Desde esta perspectiva el objetivo principal del pluralismo político es, como su

nombre lo indica, hacer de la manifestación de voluntad de las comisiones, cámaras legislativas o Congreso en pleno, el resultado de un proceso integrador de las fuerzas políticas que lo conforman, de manera que las mismas puedan participar activamente en el proceso de determinación política. Esta manifestación es similar a la hecha con ocasión del principio mayoritario en cuanto que el mismo resulta, a su vez, de una integración de las minorías con asiento en la cámara; sin embargo, el pluralismo no concentra su atención en la decisión que finalmente se toma, sino en el proceso que a ella conduce.

En este sentido el pluralismo propugnará porque en el proceso de funcionamiento de las cámaras y sus comisiones se garantice la participación de las diversas políticas en las etapas que componen el procedimiento legislativo. En esa medida no sería coherente adjudicar el carácter de democrático a un procedimiento legislativo en el cual la mayoría acapare las posibilidades de participación. Resulta entonces valioso que la presentación de proyectos de ley, la interposición de enmiendas, la elaboración, presentación y exposición de informes de ponencia, la solicitud de confirmación del quórum, la participación con voz en las sesiones de cámaras y comisiones, sean posibilidades de actuación de las fuerzas minoritarias en el procedimiento legislativo.

Por otra parte, el principio democrático y el pluralismo están profundamente imbricados, así la democracia en desarrollo del procedimiento legislativo tendrá como objeto principal la protección de las minorías que desde la perspectiva del pluralismo implicará su inclusión efectiva en la deliberación y aprobación de los proyectos que tiene lugar en desarrollo del procedimiento legislativo.

4.3. Principio de publicidad

El principio de publicidad aporta un elemento trascendental en la actividad institucional dentro de un Estado democrático, que consiste en la posibilidad de fiscalizar la actividad que realiza el poder público, examen que en el caso del Congreso de la República tendrá como sujetos activos tanto a la sociedad, como a los mismos integrantes del órgano legislativo, especialmente a las fuerzas minoritarias o de oposición, las cuales estarán interesadas en resaltar las disparidades de criterio jurídico o político con las medidas adoptadas por la mayoría.

Entonces, en primer lugar el principio de publicidad supone la posibilidad de que la sociedad

observe de forma amplia y neutral el funcionamiento de comisiones y cámaras, lo que puede concretarse a través de los mecanismos institucionales previstos para tal efecto como la Gaceta del Congreso, el canal público por el cual se transmita la actividad del órgano legislativo, la celebración de audiencias públicas, la asistencia de público a las barras del Congreso para presenciar sus sesiones, la publicación en el Diario Oficial de las leyes una vez sancionadas. Así mismo debe garantizarse la transparencia al interior del Congreso, entendiendo que sus integrantes deben contar con todas las posibilidades para conocer los asuntos en los cuales se espera su participación, así como brindar los medios necesarios para que sea perfectamente clara la agenda legislativa, el contenido de los temas a discutir en ella y el momento en que se tomarán las decisiones por parte de la comisión o plenaria a la que se pertenezca.

La transparencia en el ejercicio de las funciones públicas constituye un elemento de la moderna democracia institucional, que aunque de amplia tradición, se ha renovado con las nuevas concepciones fruto del avance en las comunicaciones, que facilitan la concreción de principios como el de publicidad a través de herramientas como las páginas web, los correos electrónicos o los mensajes de texto a celulares¹¹. Este resulta un aspecto trascendental y que redondea el sentido democrático del órgano legislativo, pues carecería de sentido el carácter representativo derivado de la escogencia de los miembros del Congreso si la actividad que realizan como representantes no pudiera ser seguida por sus electores.

Es este el significado del artículo 144 de la Constitución, al establecer la regla general de la publicidad en las sesiones de las comisiones y cámaras legislativas, confirmando el carácter de transparencia y apertura que debe tener la actividad de los representantes de la sociedad en un Estado democrático. La disposición legislativa en que se acoge el espíritu trazado por la Constitución es el artículo 85 del Reglamento del Congreso, en del que se reitera la regla general de publicidad para las sesiones de las Cámaras; de igual forma, los artículos 70 y 71 de dicho estatuto concretan el postulado que aquella norma enuncia al establecer la libre asistencia de los periodistas a las sesiones de las Comisiones o de las Cámaras siempre que éstas no sean reservadas¹². Igualmente, el público interesado podrá presenciar el desarrollo de cualquier sesión pública, asistencia cuya regulación está a cargo del presidente del respectivo órgano legislativo.

Por su parte, el artículo 88 del Reglamento reafirma este principio al señalar que las sesiones

de estos órganos deberán tener una amplia cobertura, la cual se realizará por medio de programas semanales de televisión, comunicados periodísticos o transmisiones radiales, canales por medio de los cuales el Congreso establece una continua comunicación con la población. También se consagra la antes mencionada posibilidad de oír a los ciudadanos durante el debate en comisión, la que, de acuerdo con los mandatos de los artículos 230 y siguientes del mismo estatuto deberán desarrollar las Mesas Directivas de cada Comisión mediante la determinación del momento y el tiempo en que deba tener lugar este tipo de participaciones.

Para materializar este principio existe un periódico oficial, la Gaceta del Congreso, encargado de dar publicidad a las actividades de Cámaras y Comisiones. En él se realizará la publicación prevista en el artículo 157 de la Constitución¹³, al igual que la publicación exigida por el artículo 156 del Reglamento del Congreso, a saber: la ponencia para primer debate de un proyecto de ley, requisito indispensable para el inicio de esta fase en cada Cámara¹⁴. También podrán publicarse en la Gaceta del Congreso las actas de las sesiones, aunque esto no constituye requisito para que se proceda a su aprobación por parte de la cámara o comisión respectivas.

El Acto Legislativo 01 de 2003 tiene como finalidad reforzar el principio objeto de estudio, así el enunciado normativo añadido al artículo 160 de la Constitución, que exige el anuncio previo y en sesión diferente de los proyectos que se vayan a votar, ya sea en comisión o en plenaria; y la adición aprobada al artículo 133 de la Constitución que suma a la publicidad del voto su carácter nominal, lo que amplía la posibilidad de fiscalización respecto de las decisiones tomadas por los representantes.

En conclusión, el principio democrático en el desarrollo del procedimiento legislativo se manifiesta en la participación de las fuerzas políticas que integran el Congreso, al prever que éste funcione mediante un procedimiento inclusivo de todas ellas, permeable a los pareceres sociales y transparente a su fiscalización, en el cual, es principio axial la decisión por las mayorías, a la vez que se garantiza la participación de las minorías. Siendo estos los rasgos que definen el carácter sustancial del procedimiento legislativo, pasa esta Corporación a describir las principales etapas del trámite de un proyecto de ley de iniciativa ciudadana convocatorio de un referendo constitucional.”

5. Las funciones de las comisiones accidentales de conciliación en el proceso legislativo

También en la ampliamente transcrita sentencia C-141 de febrero 26 de 2010, M. P. Humberto Sierra Porto, esta corporación expresó:

“Las comisiones accidentales de conciliación son la herramienta prevista para solucionar las diferencias que puedan presentarse entre el proyecto aprobado por las plenarias de las cámaras legislativas.

Su conformación está prevista por el artículo 161 de la Constitución, que al respecto consagra ‘[c]uando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría’. Es de resaltar el sentido del precepto constitucional al proponer que se alcance un acuerdo vía consenso, algo que constituye una clara apuesta por ampliar las bases democráticas del procedimiento, sobre todo en esta etapa en la que se reduce el número de congresistas y se define el texto que se presentará ante las plenarias de las cámaras. El consenso es un ejercicio de integración de pareceres que no busca la imposición de una posición, sino el trazo de un camino en común respecto de un tema por parte de los distintos sectores que conforman la comisión, resaltando la legitimidad que implica lograr una posición que se asuma compartida por todos. De no ser posible este acuerdo, se aplicará la regla general de decisión mayoritaria, que, aunque con menor apoyo, aporta la legitimidad necesaria para la decisión democrática dentro del procedimiento legislativo.

... ..

El objeto de estudio de las comisiones será las discrepancias existentes entre uno y otro proyecto de las cámaras legislativas, es decir, que su actividad de modificación de los textos aprobados por una y otra plenaria no puede sobrepasar aquellas precisas disposiciones que fueron aprobadas de distinta forma en una y otra cámara por sus respectivas plenarias. En este sentido se manifestó la sentencia C-500 de 2001, ocasión en la que la Corte estableció que ‘si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara no se

genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones'¹⁶.

Sobre el significado del término discrepancia la Corte ha establecido que por tal se entiende toda diferencia que varíe el sentido de un proyecto de ley, queriéndose decir con esto que serán aquellas diferencias con entidad sustancial suficiente para concluir que se trata de textos diferentes, incluyéndose dentro de esta interpretación el caso de aprobación de artículos distintos entre las dos cámaras. Sobre esta última hipótesis la Corte expresó, entre otras¹⁷, en la sentencia C-282 de 1997 lo siguiente:

‘La mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario.

En consecuencia, si el texto definitivo de lo aprobado en una de las cámaras incluye como votada una norma y su correspondiente de la otra cámara no lo hace, hay necesidad de dar aplicación al artículo 161 de la Constitución, y si éste no se surte, el efecto es, forzosamente, el de que la disposición no se convierte en ley de la República por falta de uno de los requisitos esenciales para su aprobación.’

A esta afirmación debe sumarse algo que por obvio no deja de ser fundamental en la comprensión democrática del procedimiento: la necesidad de que la diferencia en el articulado provenga de temas que fueron discutidos en los cuatro debates que superó el proyecto o, contrario sensu, que dicha diferencia no surja de un tema nuevo que dejó de ser considerado por la comisión o la cámara en que se realizaron los primeros dos debates –en armonía con la exigencia del artículo 157 de la Constitución–.

Adicionalmente, la Corte ha tenido oportunidad de aclarar que no se trata de problemas gramaticales o de transcripción lo que motiva la reunión de las comisiones de conciliación.

Al ocuparse de las discrepancias y siempre en busca del acuerdo en el texto a aprobar, las comisiones de conciliación pueden crear artículos nuevos o modificar partes del texto sobre

las que no exista diferencia, con el exclusivo objetivo de brindar coherencia entre texto existente y las modificaciones aprobadas; en armonía con lo expuesto, las comisiones accidentales no podrán modificar artículos idénticos que no haga falta modificar. Esta interpretación se ha mantenido a lo largo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, siendo una de las primeras sentencias en manifestarlo la C-167 de 1993, en donde se consagró '[f]inalmente debe aclararse que la Comisión accidental que se integre para efectos de dar aplicación al artículo 161 de la Carta, única y exclusivamente puede ocuparse del estudio y análisis de las disposiciones del proyecto de Ley que hubieren sido objeto de 'discrepancias', o lo que es lo mismo, de aquellas normas cuyo texto hubiere sido aprobado en la plenaria de una Cámara en forma diferente al de la otra. De manera que la Comisión citada no puede entrar a modificar preceptos del proyecto de Ley sobre los cuales no hubiera existido 'discrepancia'', excepto, como en el caso estudiado por la sentencia C-282 de 1995, en 'que la modificación de un artículo implique el de otros con los cuales guarda íntima relación, asunto que deberá tratarse con sumo cuidado por parte de los miembros del Congreso, y sólo en eventos excepcionalísimos podrían proceder a reformar los artículos conexos, siempre y cuando tal decisión se someta a la aprobación mayoritaria de las Plenarias de las Cámaras'.

Así, en general se reafirma que la competencia de la comisión accidental es de conciliación entre textos divergentes o disímiles, lo que la faculta para introducir modificaciones a los textos discordantes y crear, si es del caso, textos nuevos, si con ellos se logran superar las divergencias¹⁸.

En este sentido en la Sentencia C-282 de 1995 la Corte señaló:

'... la función de la comisión accidental a que alude el artículo 161 constitucional es, entonces, la de preparar el texto del artículo o artículos que habrán de reemplazar a aquél o aquellos que presentaron disparidad o diferencia en las plenarias de Senado y Cámara, siempre y cuando se adecuen al querer mayoritario del Congreso Nacional.'

El trabajo de las comisiones de conciliación finaliza con la presentación de los respectivos informes a las plenarias de las cámaras, lo cual debe hacerse en el plazo señalado por los presidentes de las cámaras legislativas –art. 186 inc 2º y art. 188 RC-.

Si luego de repetido el segundo debate en plenaria de Senado y Cámara de Representantes

persisten las diferencias, se considera negado el proyecto.

Así, por mandato de la Constitución, para la Corte es claro que las comisiones accidentales de conciliación tienen como fin último la armonización de dos textos disímiles surgidos del debate legislativo en términos del proceso que contempla el 157 constitucional, por manera que sólo operarán “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto”.

Las comisiones accidentales de conciliación, de que trata el artículo 161 constitucional, por su competencia limitada, deben, pues, observar las siguientes restricciones: “a. ... sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, i) cuando el texto haya sido acogido por una de las Cámaras e ignorado por la otra, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa. b. Se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarios de Cámara y Senado. c. Para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras”¹⁹.

6. El carácter subsanable de algunos vicios conforme al principio de instrumentalidad de las formas

6.1. Esta corporación ha tenido la oportunidad de discernir ampliamente sobre los vicios formales dentro del proceso de aprobación de las leyes, los cuales se refieren a la inobservancia de las formas propias, al efecto previstas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso.

Según la jurisprudencia constitucional sobre la materia²⁰, esa clase de vicios emerge de todas aquellas irregularidades en que se incurra durante el trámite legislativo, por omisión o

quebrantamiento de cualquiera de los requisitos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, que afecten de manera parcial o definitiva su eficacia y validez.

Así, en la sentencia C-501 de mayo 15 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte recalcó que dichos vicios versan sobre la inobservancia de requisitos externos o ritualidades del acto bajo revisión. Al respecto indicó (no está en negrilla en el texto original):

“Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. No se analiza, en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo.”

Bajo esos parámetros, esta corporación también ha identificado²¹ que al estudiar la gravedad de una irregularidad ocurrida en el trámite legislativo, le corresponde examinar: (i) Si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, si existió o no una convalidación del mismo durante el trámite legislativo respectivo; (iii) si el trámite no fue convalidado, se analizará si es posible devolver la ley al Congreso, para que subsane el defecto observado; y (iv) De no acontecer alguno de los anteriores supuestos, si es posible que la Corte misma los subsane en su pronunciamiento, respetando siempre el principio de razonabilidad.

Adicionalmente, la sentencia C-872 de octubre 15 de 2002, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, indicó:

“La Corte destaca que tanto en derecho comparado, como en el caso colombiano, la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo. Un vicio grave puede entonces llegar a ser convalidado o

subsano, mientras que vicios de menor entidad pueden carecer de esa posibilidad. Con todo, la Corte precisa que la posibilidad de saneamiento se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo.”

6.2. La trascendencia de los vicios formales en el proceso legislativo emana, como se indicó en precedencia, de que la Constitución Política señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates al interior del Congreso, sobre lo cual esta corporación, en la referida sentencia C-872 de 2002, destacó:

“... un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por quien tuviese iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159).

Estas exigencias persiguen finalidades de gran importancia tales como potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente según el cual Colombia es un Estado democrático fundado en la soberanía popular (CP arts 1° y 3°) con una forma de gobierno presidencial, separación de las ramas del poder y con un ente legislativo bicameral (CP arts 113, 114 y 115).

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues ellos buscan proteger el diseño de forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional²².”

“En primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP).²³ En segundo lugar, la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos

de los asistentes (Artículo 146, CP).²⁴ En tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP).²⁵ En cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). En quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP).²⁶ Y en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP)”.

Tratándose del procedimiento a seguir para el trámite de las proposiciones, la Ley 5ª de 1992 (Sección V, Capítulo V, Libro II), regula este tema, del artículo 112 al 115, de los cuales se extrae: (i) en discusión una proposición²⁷, sólo serán admisibles las solicitudes de modificación, adición, suspensión, orden, informe oral o lectura de documentos, declaración de sesión permanente y votación nominal o secreta (art. 112); (ii) el congresista autor de la proposición de modificación, adición o suspensión, debe presentarla por escrito y firmada, sin necesidad de incluir razones o argumentos, y una vez en discusión podrá hacer uso de la palabra para sustentarla (art. 113).

Como en todo, la publicidad garantiza la participación efectiva de los miembros del Congreso, en este caso frente a las proposiciones; el conocimiento previo de los asuntos a debatir resulta de gran relevancia, por conllevar el respeto al “principio democrático en el proceso de formación de la ley”, que permite la intervención no sólo de las minorías, además de ser una garantía para la existencia del debate. Así, en la sentencia C-760 de julio 18 de 2001, Ms. Ps. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa, se destacó la importancia previa de lo que se va a debatir (se encuentra en negrilla en el texto original):

“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. Ahora bien, por debate, siguiendo la definición legal consignada en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, debe entenderse ‘El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...’. Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a

adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.”

Así, previo a someter a votación una propuesta, ésta debe ser conocida en su integridad por los participantes, tal como lo establece el artículo 125 (Sección VIII) de la Ley 5ª de 1992, que consagra el procedimiento de votación de las mismas, explicando que cerrada la discusión se dará lectura nuevamente a la proposición que va a votarse.

6.3. El “principio de instrumentalización de las formas”, definido en la sentencia C-737 de julio 11 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se encamina a que las formas procesales “deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “valores sustantivos significativos”.

La importancia de acudir al principio de instrumentalidad de las formas frente a la trascendencia de un vicio en el procedimiento de formación de una ley, fue reiterada en la referida sentencia C-473 de 2004, como quiera que permite establecer la verdadera existencia de un vicio que conlleve la inexecutable de la norma, o de una irregularidad que no afecta aspectos sustanciales.

Al respecto, se indicó (no está en negrilla en el texto original):

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

pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.’²⁸

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

De manera general, ha señalado la Corte que ‘no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, (...).’²⁹”

Finalmente, entre otros aspectos relevantes para el presente asunto, en el mismo pronunciamiento que se acaba de citar, siguiendo las pautas de las sentencias C-737 de 2001 y C-760 del mismo año, pueden existir eventos en los cuales una irregularidad sea convalidada dentro del mismo proceso que llevó a la formación de una ley siempre que “se haya cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento”.

7. No configuración del vicio de forma referido a la indebida integración de la comisión accidental de conciliación

7.1. Si bien el actor y unos intervinientes plantean la inexequibilidad de las normas acusadas por haberse incurrido en defectos formales durante el proceso legislativo y por la supuesta vulneración de los principios de progresividad, no regresividad, solidaridad, igualdad y acceso a la administración de justicia, como también por omisión legislativa, se observa que, según los propósitos de la demanda, el asunto sometido a análisis constitucional se contrae a

la integración de la comisión accidental de conciliación ante las divergencias surgidas en las células legislativas a raíz del debate del proyecto de ley 169 de 2010 Senado – 056 de 2009 Cámara, integración que es tildada de indebida por la inclusión del Senador Juan Carlos Restrepo Escobar.

7.2. Revisadas las pruebas allegadas con la demanda y recabadas por esta corporación durante el trámite de la presenta acción, se encuentran las Gacetas del Congreso N° 76 y N° 78 de marzo 10 de 2011, que analizadas acorde con los desarrollos jurisprudenciales señalados en precedencia, permiten concluir que la alegada irregularidad no llegó a estructurarse y, por tanto, la invalidación de lo actuado carece de entidad.

En la referida Gaceta N° 76 del Congreso se constata el Acta de Plenaria N° 31 de la sesión ordinaria del Senado de la República, de diciembre 7 de 2010, que contiene en el orden del día, (i) el llamado a lista con la contestación del Senador Juan Carlos Restrepo Escobar y (ii) la votación del proyecto de ley 169 de 2010 Senado – 056 de 2009 Cámara, tarea legislativa que arrojó (iii) una serie de impedimentos aprobados y negados y, (iv) la realización de las votaciones nominales sobre “la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara” y “la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República, el Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara”, en las que figura dicho congresista:

“En Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de diciembre de dos mil diez (2010) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Armando Benedetti Villaneda, indica a la Secretaría llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Senadores:

Registro de asistencia

Honorables Senadores

... ..

Restrepo Escobar Juan Carlos

... ..

Por Secretaría se informa que se ha constituido quórum decisorio.

Siendo las 10:40 a. m., la Presidencia manifiesta: Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día de la presente sesión.

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

ORDEN DEL DÍA

SESIONES ORDINARIAS

Hora: 9:00 a. m.

I

Llamado a Lista

II

Votación de Proyectos de Ley o de Acto Legislativo

... ..

2. Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo.

Ponente para Segundo Debate: honorable Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 622 de 2009.

Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 792 de 2010.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 885 de 2010.

Autor: señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Fabio Valencia Cossio.

... ..

Impedimento

... ..

07. XII. 2010

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina la ponencia.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara; cierra la discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 52

Por el No: 08

TOTAL: 60 Votos

Votación nominal de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del

Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo.

Honorables Senadores

Por el Sí

... ..

Restrepo Escobar Juan Carlos

... ..

Votación nominal de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo.

Honorables Senadores

Por el No

... ..

07. XII. 2010

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara.

Se abre segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado, y cierra su discusión.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado en bloque del proyecto, y

cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto?

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – acciones populares y de grupo.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes?

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que sea ley de la República del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara; cierra la discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el No: 10

TOTAL: 57 Votos

Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República, el Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 – Acciones Populares y de Grupo.

Honorables Senadores

Por el Sí

... ..

Restrepo Escobar Juan Carlos

... ..

07. XII. 2010

Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea ley de la República, el Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 - Acciones Populares y de Grupo.

Honorables Senadores

Por el No

... ..

07. XII. 2010

En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que sea ley de la República el Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara.”³⁰ (Esta en negrilla en el texto original.)

A su vez, en la Gaceta N° 78 de esa fecha, se detalla el Acta de Plenaria N° 33 de la sesión ordinaria del Senado de la República, de diciembre 14 de 2010, que contempla en el orden del día, (i) el llamado a lista con respuesta del Senador Juan Carlos Restrepo Escobar y (ii) la votación del proyecto de ley citado, con informe de conciliación de la comisión accidental de conciliación, actividad que produjo (iii) la intervención de varios legisladores, entre ellos, el Senador Restrepo Escobar, y (iii) las respectivas votaciones nominales, así:

“En Bogotá, D. C., a los catorce (14) días del mes de diciembre de dos mil diez (2010) previa citación, se reunieron en el recinto del honorable Senado de la República los miembros del mismo, con el fin de sesionar en pleno.

I

Llamado a lista

El Presidente del Senado, honorable Senador Armando Benedetti Villaneda, indica a la Secretaría llamar a lista, y contestan los siguientes honorables Senadores:

Registro de asistencia

Honorables Senadores

... ..

Restrepo Escobar Juan Carlos

... ..

Por Secretaría se informa que se ha constituido quórum decisorio.

Siendo las 12:40 p. m., la Presidencia manifiesta: Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al Orden del Día de la presente sesión.

Por Secretaría se da lectura al Orden del Día para la presente sesión.

para la sesión plenaria del día martes 14 de diciembre de 2010

Sesiones Ordinarias

Hora: 10:30 a. m.

I

Llamado a lista

II

Votación de Proyectos de ley o de Acto Legislativo

Con Informe de Conciliación

Informe Comisión Accidental

... ..

4. Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares.

Comisión Accidental: honorable Senador Juan Carlos Restrepo Escobar.

Informe publicado en la Gaceta del Congreso número 1083 de 2010.

... ..

Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares.

Por Secretaría se da lectura al Informe de Mediación, que acordaron las Comisiones designadas por los Presidentes de ambas Corporaciones, para conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley número 198 de 2010 Senado, 315 de 2010 Cámara, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (sic)

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona.

... ..

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Juan Carlos Restrepo Escobar:

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal, también respalda esta iniciativa y respalda el texto que se ha conciliado, aquí se discutió ampliamente este proyecto, me parece que argumentos en todos los sentidos escuchamos y quizás todos con una gran validez, pero a mí como conciliador me correspondió tomar una decisión y esta decisión estuvo apoyada en la querencia del Gobierno Nacional y conciliamos el texto de la Cámara de Representantes, creo que sustentos en materia jurídicas los hay todos, no se están eliminando las acciones populares, no se está acabando con el instrumento jurídico, se está eliminando el incentivo económico de esas acciones.

Por lo demás, por lo demás me parece honorables Senadores, colegas que, con las leyes que ha estado implementando este Congreso de la República, está a salvo la lucha por la moralidad pública, luego creo que no se coloca en riesgo ese aspecto fundamental para la vida democrática, quería decir esto señor Presidente, para pedirle que si hay un quórum suficiente consideremos la posibilidad de votar esta conciliación ahora mismo.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara presentado; cierra su discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el Registro electrónico para proceder a la votación nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 43

Por el No: 13

TOTAL: 56 Votos

Votación nominal al informe de conciliación al Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares.

Honorables Senadores por el sí:

... ..

Restrepo Escobar Juan Carlos

... ..

14. XII.2010

Votación nominal al informe de conciliación al Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara

por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares.

Honorables Senadores por el no:

... ..

14. XII. 2010

En consecuencia, ha sido aprobado el Informe de Conciliación del Proyecto de ley número 169 de 2010 Senado, 056 de 2009 Cámara.” 31 (Las negrillas son del texto original).

7.3. La Corte constata igualmente que la intervención del Senador Juan Carlos Restrepo Escobar en la sesión ordinaria de la plenaria del Senado de diciembre 14 de 2010, ocurrió por razón de su designación como integrante de la comisión accidental de conciliación, constituida para dirimir las diferencias surgidas sobre el proyecto de ley en las sesiones plenarias de octubre 5 de 2010 (Cámara de Representantes) y diciembre 7 de 2010 (Senado), conforme a las previsiones del artículo 161 superior³², por cuyo efecto se produjo el texto conciliado para consideración de ambas células legislativas, según obra en las Gacetas del Congreso N° 1.081 y N°1082 de diciembre 13 de 2010:

“INFORME DE CONCILIACIÓN

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2009 CAMARA, 169 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 – acciones populares y grupo

Bogotá, D. C.,

Doctores

Presidente Senado de la República

CARLOS ALBERTO ZULUAGA

Presidente Cámara de Representantes

Congreso de la República

La ciudad.

Referencia: Informe de conciliación al Proyecto de ley número 56

de 2009 Cámara, 169 de 2010 Senado

Apreciados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las presidencias del Senado y de Cámara y de conformidad con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter, por su conducto, a consideración de Senado y de la Cámara de Representantes para continuar su trámite correspondiente, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las respectivas Sesiones Plenarias de los días 5 de octubre de 2010 en Cámara y el 7 de diciembre de 2010 en Senado.

Luego de un análisis detallado de los textos, cuya aprobación por las respectivas Plenarias presenta diferencias que, hemos acordado acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, por las siguientes razones:

. La motivación de las acciones populares no requiere de incentivos para su utilización al

suponer la reivindicación desinteresada de derechos comunes.

. Los incentivos de las acciones populares congestionan el sistema judicial.

. Es inconveniente un régimen de incentivos para premiar el ejercicio de las acciones públicas porque se viola el principio de solidaridad constitucional.

. El régimen de incentivos no aplica para otros instrumentos jurídicos como es el caso de las acciones de nulidad, de exequibilidad y de cumplimiento, en desmedro de los demás demandantes motivados por la conciencia ciudadana.

. La utilización de instrumentos jurídicos ha sido sistemática conllevando inclusive a la congestión del sistema judicial y a la pérdida de su objetivo debido a la búsqueda del incentivo económico.

En virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes, el citado texto conciliado, debidamente numerado, es el siguiente:

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 056 DE 2009 CÁMARA, 169 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 – acciones populares y grupo.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Restrepo, Senador, Conciliador; Heriberto Sanabria Astudillo, Representante a la Cámara, Conciliador.”

(Las negrillas son del texto original).

En cuanto a la Cámara de Representantes, cabe agregar que el texto conciliado fue votado en la sesión ordinaria de la plenaria de diciembre 14 de 2010 (Acta N° 41), según consta en la Gaceta del Congreso N° 213 de abril 28 de 2011, con participación del representante conciliador designado, doctor Heriberto Sanabria Astudillo, quien había sido ponente del proyecto en esa célula legislativa (cfr. Gacetas del Congreso N° 380 de junio 24 de 2010 y N° 419 de julio 22 de 2010, Actas N° 34 y N° 33, respectivamente).

De otra parte, sobre el texto conciliado por la Comisión Accidental de Conciliación, se cumplió previamente (diciembre 13 de 2010) el requisito de anuncio para la discusión y aprobación del mismo, por las plenarias de ambas cámaras, lo cual consta en las Gacetas del Congreso N° 77 de marzo 10 de 2011 (Acta de plenaria N° 33 del Senado) y N° 116 de marzo 23 de 2011 (Acta de plenaria N° 40 de la Cámara de Representantes), satisfaciéndose de esta manera la exigencia prevista en el artículo 161 de la Constitución.

7.4. Por último, la Corte constató que el proyecto de ley fue tramitado y aprobado en ambas cámaras legislativas, cumpliendo así los requisitos contemplados en el artículo 157 constitucional, lo cual consta en las Gacetas del Congreso N° 622 de julio 24 de 2009, N° 235 de mayo 21 de 2010, N° 380 de junio 24 de 2010, N° 419 de julio 22 de 2010, N° 680 de septiembre 22 de 2010, N° 755 de octubre 8 de 2010, N° 899 de noviembre 11 de 2010 y N° 947 de noviembre 23 de 2010 (Cámara de Representantes), y en las Gacetas N° 792 de octubre 20 de 2010, N° 855 de noviembre 11 de 2010, N° 921 de noviembre 18 de 2010, N° 922 del mismo día, mes y año, N° 1024 de diciembre 2 de 2010, N° 1040 de diciembre 6 de 2010, N° 1082 de diciembre 13 de 2010, N° 1118 de diciembre 22 de 2010, N° 75 de marzo 10 de 2011 y N° 76 del mismo día, mes y año (Senado de la República).

Luego, los resultados del debate fueron objeto de estudio por la Comisión Accidental de Conciliación, debidamente constituida para dirimir las divergencias presentadas en las células legislativas alrededor del proyecto de ley referido.

VII. CONCLUSIÓN

Con la demanda que resuelve la Corte Constitucional contra la Ley 1425 de diciembre 29 de 2010, “Por la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”,

el ciudadano Hermann Gustavo Garrido Prada censuró la designación y actuación del Senador conciliador Juan Carlos Restrepo Escobar, en el trámite del proyecto de ley 169 de 2010 Senado – 056 de 2009 Cámara, al considerar que con su inclusión en la Comisión Accidental de Conciliación, se produjo un vicio de forma tildado de insubsanable, en el trámite legislativo acometido, con vulneración de los artículos 29 y 161 de la Carta y 187 de la Ley 5ª de 1992.

Contrario a lo aducido por el demandante, el referido congresista en su condición primigenia de miembro del Senado de la República y, luego, como integrante de la Comisión Accidental de Conciliación, hizo parte del debate del mencionado proyecto, esto es, (i) en la sesión plenaria del Senado de la República de diciembre 7 de 2010, donde éste fue votado, figurando su nombre en las listas de votación nominal, según Acta N° 31 de esa fecha; y, (ii) en la sesión ordinaria de diciembre 14 de 2010, fecha en la que el proyecto de ley fue llevado con informe de la Comisión Accidental que integraba, produciéndose intervención suya y la votación nominal correspondiente, sesión que arrojó la aprobación del citado informe, Acta N° 33 de tal fecha.

La Corte destaca que la intervención del congresista significó, (i) el ejercicio del proceso democrático instituido a partir de las fuerzas políticas con asiento en el órgano legislativo (principio de pluralismo político), cuya legitimidad deviene del electorado conforme al sistema político y estructural que adoptó el constituyente de 1991 y, (ii) representó la expresión de la célula senatorial, sin que por su designación se advierta la negación de tales fuerzas o ideologías políticas, menos aun cuando la deliberación de la Comisión Accidental de Conciliación no evidencia la afectación de la voluntad democrática de las cámaras (principio mayoritario y derecho de las minorías), en la medida que el informe de conciliación fue votado por unanimidad y los congresistas opositores no formularon durante el trámite reparo alguno.

En este sentido, no se constata sacrificio del fin sustantivo que deviene de los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992, esto es, los pareceres y posiciones ideológicas que llevaron al surgimiento de los textos dispares aprobados por las plenarias.

La labor final cumplida por el Senador conciliador en la sesión plenaria de diciembre 14 de 2010, mostró adicionalmente la ilustración sobre el asunto, no sólo a partir de su labor en la

Comisión Accidental, sino al interior del debate legislativo en la plenaria del Senado de la República, de diciembre 7 de 2010, en la que expresó su voto, voluntad y conocimiento, como quedó manifiesto en el texto conciliado con el Representante a la Cámara Heriberto Sanabria Astudillo, par de esa Comisión, al formular conjuntamente las observaciones y consideraciones por las que se resolvió “acoger la mayoría del texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes”, ese diciembre 14 de 2010, como consta en el Acta N° 33 de la sesión ordinaria (Gaceta del Congreso N° 78 de marzo 10 de 2011).

La Corte Constitucional declarará, entonces, la exequibilidad de la Ley demandada, por el cargo referido, por cuanto no se estructura el vicio de trámite que endilga el actor al Congreso de la República, en la medida en que las probanzas establecen que la integración y desempeño de la Comisión Accidental de Conciliación, conformada por el Representante a la Cámara Heriberto Sanabria Astudillo y el Senador Juan Carlos Restrepo Escobar, con ocasión del debate del proyecto de ley 169 de 2010 Senado - 056 de 2009 Cámara, cumplió a cabalidad las previsiones de los artículos 29 y 161 constitucionales, y se adecuó a las exigencias del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, en virtud del principio democrático, orientador del proceso legislativo.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”, por el cargo analizado.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-730/11

VICIOS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Tipos (Aclaración de voto)/VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Irregularidades que contempla (Aclaración de voto)

CADUCIDAD DE LA ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Operancia frente a cargos por vicios de procedimiento de carácter formal en trámite legislativo (Aclaración de voto)

La jurisprudencia constitucional ha explicado que durante el proceso de formación de las leyes, el Congreso de la República puede incurrir en dos tipos principales de vicios: los vicios de procedimiento, y los vicios materiales o de fondo. La categoría de vicios de procedimiento contempla a su vez dos tipos de irregularidades violatorias de la Constitución: los vicios de procedimiento de carácter formal, y los vicios de procedimiento de carácter sustantivo. La importancia de esta clasificación radica en las claras repercusiones prácticas derivadas de

una determinada irregularidad del proceso legislativo bajo una u otra categoría, principalmente, la aplicación del término de caducidad de un año consagrado en el artículo 242 Superior para la interposición de acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma, y la posibilidad de convalidar o sanear dichos vicios una vez se han verificado.

VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto (Aclaración de voto)/VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Relacionados con aspectos rituales del proceso legislativo (Aclaración de voto)/VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Susceptibles de ser saneados (Aclaración de voto)/

VICIOS MATERIALES O DE FONDO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto (Aclaración de voto)/VICIOS MATERIALES O DE FONDO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Se predicen de la esencia del acto jurídico y afectan su contenido (Aclaración de voto)

Si bien comparto el sentido y la orientación del fallo, así como la decisión de declarar exequible la norma acusada por las razones que allí constan, me permito aclarar mi voto con respecto a una afirmación puntual contenida en la sección 6 de la parte motiva de la sentencia, donde se afirma, al definir los “vicios formales dentro del proceso de aprobación de las leyes”, que éstos “se refieren a la inobservancia de las formas propias, al efecto previstas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992”, y que “esa clase de vicios emerge de todas aquellas irregularidades en que se incurra durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, que afecten de manera parcial o definitiva su eficacia y validez”, afirmación que resulta descontextualizada, generalizada e imprecisa, que no se complementó con las distinciones y precisiones efectuadas por la Corte sobre los distintos tipos de vicios que se pueden presentar en el procedimiento legislativo.

Referencia: expediente D-8415

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Corte Constitucional, y precisando que comparto el sentido y la orientación del fallo, así como la decisión de declarar

exequible la norma acusada por las razones que allí constan, me permito aclarar mi voto con respecto a una afirmación puntual de la sentencia, referida al cumplimiento de los requisitos constitucionales del proceso de creación de las leyes.

En la sección 6 de la parte motiva de la sentencia se afirma, al definir los “vicios formales dentro del proceso de aprobación de las leyes”, que éstos “se refieren a la inobservancia de las formas propias, al efecto previstas en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992”, y que “esa clase de vicios emerge de todas aquellas irregularidades en que se incurra durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, que afecten de manera parcial o definitiva su eficacia y validez”. Si bien el texto de esta afirmación es en lo esencial idéntico al de un párrafo introductorio de la parte motiva de la sentencia C-1177 de 200433, se extrajo en forma descontextualizada de su texto, y no se complementó con las distinciones y precisiones que a continuación efectuó la Corte en esta misma sentencia sobre los distintos tipos de vicios que se pueden presentar en el procedimiento legislativo. Por ello, esta afirmación deviene en una generalización imprecisa que, por su mismo grado de vaguedad, desconoce las pautas jurisprudenciales claramente establecidas por la Corte Constitucional desde sus primeros pronunciamientos, a lo largo de una pacífica línea decisoria sobre el tema.

La jurisprudencia constitucional, con base en el texto de la Carta Política³⁴, ha explicado que durante el proceso de formación de las leyes, el Congreso de la República puede incurrir en dos tipos principales de vicios: los vicios de procedimiento, y los vicios materiales o de fondo. A su turno, la categoría de vicios de procedimiento contempla dos tipos de irregularidades violatorias de la Constitución: los vicios de procedimiento de carácter formal, y los vicios de procedimiento de carácter sustantivo. En el marco de este esquema, la Corte Constitucional ha desarrollado una profusa y detallada jurisprudencia que, en criterio de la suscrita, no puede ser dejada de lado mediante generalizaciones imprecisas como la que me ha llevado a registrar la presente aclaración de voto, especialmente teniendo en cuenta que hay claras repercusiones prácticas derivadas de la clasificación de una determinada irregularidad del proceso legislativo bajo una u otra categoría – principalmente, la aplicación del término de caducidad de un año consagrado en el artículo 242 Superior para la interposición de acciones públicas de inconstitucionalidad por vicios de forma, y la posibilidad de convalidar o sanear dichos vicios una vez se han verificado-.

Una primera distinción entre las dos principales categorías de vicios del proceso legislativo fue efectuada por la Corte en la sentencia C-501 de 2001³⁵, en la cual se explicó que “[u]na ley incurre en vicios materiales cuando entre el contenido de las disposiciones en ella contempladas y la Carta surge una relación de contradicción, esto es, cuando los ámbitos de ejercicio de la capacidad configuradora del Congreso vulneran la materialidad del texto fundamental”, mientras que “[v]icios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace”.

Siguiendo esta línea, en cuanto a los vicios de procedimiento, la Corte tiene establecido –y explicó en la sentencia C-1177/04 que se cita– que “en oposición a los vicios materiales o de fondo, que se predicen de la esencia del acto jurídico y que sí afectan su contenido, los vicios de forma se limitan a desconocer aspectos rituales que, aunque fundamentales al proceso legislativo, están circunscritos al ámbito del debate, aprobación y promulgación de las leyes y no a su contenido propiamente dicho, por lo que se reputan defectos menores que por su naturaleza y por razones de seguridad jurídica pueden sanearse con el transcurso del tiempo”; en este mismo sentido, en la sentencia C-501 de 2001³⁶ la Corte explicó que “[v]icios de forma (...) son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales”.

En relación con las distintas categorías de vicios de procedimiento, la Corte ha explicado que, por una parte, existen vicios de procedimiento de carácter formal –definidos como aquellos que son “imputables a las ritualidades propias del proceso legislativo en cabeza del Congreso de la República”³⁷–, y vicios de procedimiento de carácter sustantivo –a saber, aquellos cuya entidad “no se agota en el proceso legislativo sino que también tiene[n] capital importancia en el resultado, esto es, en las leyes mismas y en su cumplimiento”³⁸–. Esta segunda clase incluye, por ejemplo, los casos en que se viola el principio de unidad de materia, se desconoce la reserva de ley estatutaria u orgánica, se incurre en una extralimitación en el

ejercicio de facultades extraordinarias, o en un vicio de competencia del Congreso. Sobre esta última modalidad de vicios en el proceso legislativo, la Corte explicó, en la sentencia C-1177/04 que se viene citando, que “aun cuando los mismos se encuentran integrados al trámite o procedimiento legislativo, algunos tienden a desbordar ese ámbito meramente formal para proyectarse también sobre el contenido material de la norma”, motivo por el cual frente a ellos no es oponible el término de caducidad del artículo 242-3 Superior.

Esta línea jurisprudencial se ha forjado a través de numerosos fallos adoptados en sede de constitucionalidad, que constituyen sólidos precedentes que han de ser respetados.

Por la importancia de mantener y respetar con rigurosa precisión las distintas categorías de vicios en el proceso de formación de la ley, dadas sus profundas consecuencias de tipo procesal, que inciden sobre la posibilidad misma de activar la acción pública de inconstitucionalidad, en los anteriores términos, aclaro mi voto.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 Ley 5ª de 1992, artículo 187, modificado por el artículo 17 de la Ley 974 de 2005.

2 Cfr. C-141/10 (febrero 26), M. P. Humberto Sierra Porto.

3 Greppi, Andrea. Concepciones de la democracia en el ordenamiento jurídico contemporáneo, Ed. Trotta, Madrid, 2006.

4 C-141/10, precitada.

5 “En este sentido Manuel Aragón Reyes en Constitución, democracia y control, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 88, 2002, p. 36 y s.s.”

6 “Por esta razón Kelsen afirmaba que entre más exigente sea la mayoría menor será la limitación de la libertad individual. En este sentido manifestó que ‘el principio de mayoría absoluta significa la aproximación relativamente mayor a la idea de libertad’ KELSEN Hans,

‘El problema del parlamentarismo’ en Escritos sobre la democracia y el socialismo, Ed. Debate, Madrid, 1988, p. 99.”

7 “LEIBHOLZ G., RINCK H., HESSELBERGER D., Grundgesetz Kommentar, Artikel 20, T. II, Ed. Otto Schmidt, Colonia, 1990, p. 37; Por la doctrina española puede consultarse el excelente trabajo de la doctora Paloma Requejo, democracia parlamentaria y principio minoritario, Ed. Ariel, Barcelona, 2000, especialmente el cap. 4.”

8 “RESIGNO G.U., Voce ‘Principio maggioritario’ en Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XXIV, 1998, p. 2.”

9 “La inclusión de las minorías en el debate y decisión de los temas más relevantes de la vida congresual no puede entenderse como la renuncia a la dinámica del cuerpo legislativo; en este sentido resulta útil tener en cuenta las palabras de Moreno, para quien ‘Tal modo de ver las cosas atentaría contra la propia naturaleza del Parlamento como sede de debate pluralista entre todas las fuerzas políticas, y supondría olvidar el papel fundamental que estos grupos desarrollan en la función central que los modernos parlamentos están llamados a desempeñar: el control de la actividad del ejecutivo’ MORENO GARCIA Antonio, ‘Los derechos de las minorías en la organización del trabajo parlamentario’ en Revista de las Cortes Generales, n. 25, Madrid, 1992, p. 52.”

10 “Se exige el apoyo de una mayoría absoluta para aprobar, entre otras, las leyes que concedan facultades extraordinarias al Presidente de la República (Art. 150 num. 10), para las leyes orgánicas (Art. 151), para las leyes estatutarias (Art. 153), para las leyes que llamen al pueblo a convocar una Asamblea Constituyente (Art. 376), para las leyes que sometan a referendo un proyecto de reforma constitucional (Art. 378), para la reconsideración de una objeción presidencial por razones de inconveniencia (Art. 167), para aprobar moción de censura contra un Ministro (Art. 135 n. 9º) o para aprobar actos legislativos. Por otro lado, se requerirá mayoría de dos tercios para aprobar leyes que reformen o deroguen decretos legislativos expedidos en desarrollo del Estado de Guerra Exterior (Art. 212 inc. 4º) y para aquellas leyes que conceden amnistías o indultos (Art.150 num. 17).”

11 “Esta es la razón que anima a Rodríguez-Zapata a considerar que ‘Las decisiones públicas trascendentales deben ser fruto de un debate público y prolongado en el que aparezcan todos los puntos de vista, se expongan todos los argumentos y se otorgue el justo valor a

todos los intereses encontrados'. Sólo de esta forma, apunta, se puede convertir en voluntad institucional la voluntad social.' Al respecto RODRÍGUEZ-ZAPATA Jorge, Sanción, promulgación y publicación de las leyes, Ed. Tecnos, 1987, Madrid, p. 20."

12 "Las sesiones reservadas son la excepción dentro de la actividad de las Cámaras, y no están previstas a priori para la discusión de ningún asunto dentro del procedimiento legislativo; para su celebración es necesario que medie propuesta expresa de la Mesa directiva, de un Ministro o de una quinta parte de los miembros de la cámara o comisión, y que así sea aprobado por mayoría simple."

13 "De conformidad con el cual todo proyecto que la Cámara quiera discutir debe publicarse antes de darle curso en la respectiva Comisión."

14 "Art. 157 del Reglamento del Congreso."

15 C-140/98 (abril 15), M. P. Carlos Gaviria Díaz; C-702/99 (septiembre 20), M. P. Fabio Morón Díaz; C-1190/01(noviembre 15), M. P. Jaime Araújo Rentería; C- 950/01 (septiembre 5), M. P. Jaime Córdoba Triviño; C-044/02 (enero 30), M. P. Rodrigo Escobar Gil y C-198/02 (marzo 19), M. P. Clara Inés Vargas Martínez, entre otras.

16 "Sentencia C-737 de 2001."

17 "Sentencia C-376 de 1995 y C-054 de 1996."

18 "Sentencia C-1488 de 2000."

19 Cfr. C-1152/03 (diciembre 3), M. P. Jaime Córdoba Triviño. Constatar además C-557/00 (mayo 16), M. P.

Vladimiro Naranjo Mesa.

20 C-865/01 (agosto 15), M. P. Eduardo Montealegre Lynett, reiterada en la C-578/02 (julio 30), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

21 C-473/04 (mayo 18), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se siguieron los lineamientos de la sentencia C-370/04 (abril 27), Ms. Ps. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis, y el auto 170/03 (septiembre 24), M. P. Álvaro Tafur Galvis. Cfr. también C-131/09

(febrero 24), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

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

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

25 “Constitución Política, Artículo 157. Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.”

26 “Constitución Política, Artículo 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días. Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo. Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.”

27 Según el artículo 114 de la Ley 5ª de 1992, las proposiciones se clasifican, para su trámite, así:

“1. Proposición principal. Es la moción o iniciativa que se presenta por primera vez a la consideración y decisión de una Comisión o de una de las Cámaras.

2. Proposición sustitutiva. Es la que tiende a reemplazar a la principal, y se discute y decide primero en lugar de la que se pretende sustituir. Aprobada la sustitutiva, desaparece la principal.

3. Proposición suspensiva. Es la que tiene por objeto suspender el debate mientras se considera otro asunto que deba decidirse con prelación, pero para volver a él una vez resuelto el caso que motiva la suspensión.

Se discute y resuelve separadamente de la principal y con prelación a cualquiera otra que no sea de sesión permanente.

4. Proposición modificativa. Es la que aclara la principal; varía su redacción sin cambiarle el contenido esencial de la misma; hace dos o más de la principal para su mayor comprensión o claridad; obtiene que dos o más temas, dos o más artículos que versen sobre materia igual, o similar, se discutan y resuelvan en una sola; o traslada lo que se discute a otro lugar del proyecto, o tema que se debate, por razones de conveniencia o coordinación que se aduzcan.

5. Proposición especial. Es la que no admite discusión, y puede presentarse oralmente. Se considera la de suficiente ilustración, la de sesión permanente y la de alteración del orden del día.

PARÁGRAFO. No puede hacerse proposición sustitutiva de sustitutiva, ni modificativa de modificativa, ni suspensiva de suspensiva, ni más de una proposición de las contempladas en este artículo fuera de la principal.”

28 “Corte Constitucional, C-760 de 2001, precitada.”

29 “Corte Constitucional, C-737 de 2001, precitada.”

30 Gaceta del Congreso N° 76 de marzo 10 de 2011, págs. 1, 2, 4, 27 a 36.

31 Gaceta del Congreso N° 78 de marzo 10 de 2011, págs.1, 2, 3, 4, 79 a 84.

32 Art. 161 (modificado por A. L. 1/2003, art. 9°): “Cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores

conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. // Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.”

33 En la sentencia C-1177/04 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte afirmó: “5.2. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre la materia, los vicios de forma están constituidos por todas aquellas irregularidades en que se incurre durante el trámite o proceso legislativo, materializados en la omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el orden jurídico al proceso de formación y aprobación de las leyes, y que tienden a afectar de manera parcial o definitiva la eficacia y validez de las mismas en cuanto a la solemnidad viciada”. A continuación, luego de esta primera afirmación introductoria, la Corte trazó con claridad la distinción entre los vicios de forma y los vicios de fondo, refiriéndose igualmente a la categoría especial de los vicios de competencia, y señalando las distintas repercusiones prácticas de que una irregularidad se clasifique bajo una u otra rúbrica.

34 Artículo 241, C.P.

35 M.P. Jaime Córdoba Triviño

36 M.P. Jaime Córdoba Triviño

37 Sentencia C-1177 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

38 Sentencia C-531 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En la sentencia C-1177/04 la Corte continuó precisando, sobre este tipo de vicios, que “en relación con dichos vicios [de competencia], puede ocurrir que aun cuando la ley sea formalmente válida, por haberse surtido de manera impecable el trámite legislativo previsto en el ordenamiento jurídico, algunos de sus contenidos normativos sean inconstitucionales por no tener conexidad con la temática de la ley (unidad de materia), referirse a un tema para el cual no había sido habilitado el Presidente de la República por parte del Congreso (facultades extraordinarias), y regular por medio de ley ordinaria un asunto que la Constitución ha reservado a las leyes orgánicas o estatutarias. Ello lleva a considerar que el vicio de inconstitucionalidad no sea

formal, por haberse tramitado tal ordenamiento de acuerdo a la Constitución y la ley, sino material, por afectar el contenido de un precepto jurídico respecto del cual no tenía competencia el Congreso”.