

Sentencia C-786/12

DEROGACION DE NORMAS QUE ESTABLECIAN INCENTIVOS ECONOMICOS PARA ACTORES EN ACCIONES POPULARES Y GRUPO-No se incurrió en vicios de forma

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE TRAMITE-Caducidad

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Requisito esencial del trámite legislativo y su configuración en el artículo 161 de la Constitución Política/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Importancia/LEY-Reglas constitucionales y legales de carácter procedimental relativas a su trámite/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Es predicable y exigible del procedimiento surtido por las comisiones accidentales de conciliación

TRAMITE LEGISLATIVO-Exigencia de votación nominal y pública consagrada en los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política/VOTACION ORDINARIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Regulación

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-Argumentos constitucionales que sustentan la regla general

La jurisprudencia constitucional ha expuesto que existen al menos dos tipos argumentos constitucionales que sustentan la regla general de la votación nominal y pública: (i) la vigencia del principio de supremacía constitucional, y (ii) la interpretación de los regímenes exceptivos previstos en la legislación. Al respecto ha expuesto: “En cuanto al primer nivel de análisis se tiene que, según lo explicado, existe un mandato constitucional expreso y definido, según el cual la regla general para la expresión de la voluntad congresional es la votación nominal y pública. Por ende, solo aquellas excepciones previstas en la ley quedan incorporadas a la aplicación de la votación ordinaria. El artículo 129 R.C. ofrece un listado preciso y minucioso de excepciones. Resultaría a todas luces contrario al principio de supremacía constitucional que se hiciera una interpretación flexible de estos tipos exceptivos, pues ello llevaría a contradecir el mandato constitucional consistente en que la regla general es la votación nominal y pública, a fin de cumplir los propósitos de la enmienda de 2009, antes explicados. Además, carecería de sentido que mientras el legislador orgánico, en cumplimiento del mandato constitucional mencionado, describe las excepciones a dicha regla general de forma detallada, la Corte realice una interpretación extensiva que

tiende a desconocer la prescripción superior. De otro lado, dicha hermenéutica flexible llevaría a que cada vez que en el procedimiento legislativo se esté ante decisiones unánimes, lo cual no es poco frecuente, se haga uso de la votación ordinaria, desnaturalizándose con ello lo previsto en el artículo 133 de la Constitución. Frente al segundo grupo de argumentos, se tiene que dentro de las reglas usuales de interpretación, cuando el legislador prevé enumeraciones taxativas, no corresponde al intérprete realizar aplicaciones analógicas a las mismas. Esto mucho más cuando se trata de excepciones a una regla general de raigambre constitucional”.

PRINCIPIOS DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS Y EL IN DUBIO PRO LEGISLATORIS- Jurisprudencia constitucional

Cuando se trata de analizar la constitucionalidad de una norma debido a la ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite legislativo, la Corte Constitucional ha expresado que debe tener en cuenta los principios de instrumentalidad de las formas; y el in dubio pro legislatoris.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Interpretación de reglas constitucionales sobre formación de las leyes/FORMAS PROCESALES-No tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS PROCESALES Y LA POSIBILIDAD DE SANEAMIENTO DE VICIOS EN LA FORMACION DE LAS LEYES-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/LEY-Posibilidad de saneamiento de vicios en su formación/PROYECTO DE LEY-Características de los vicios de carácter sustancial

En cuanto al principio de instrumentalidad de las formas en el procedimiento legislativo, si bien esta Corporación ha reconocido la importancia que tienen las reglas que gobiernan el trámite de las leyes en el Congreso de la República para la realización de los postulados del Estado constitucional y democrático de Derecho, como quedó reseñado en el acápite anterior; ha puntualizado igualmente que estos requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen. Lo anterior,

dado que estos procedimientos no tienen un valor en sí mismos, sino que constituyen los medios o presupuestos de carácter procedimental para el aseguramiento de los fines materiales del Estado constitucional y democrático de Derecho. En este sentido, la Corte ha señalado que "(...) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...)", y por tanto, este principio enunciado tiene plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Así mismo, ha expuesto que "no cualquier falla procedimental constituirá vicio de inconstitucionalidad, pues en virtud del principio de instrumentalidad de las formas algunos defectos pueden ser intrascendentes, otros pueden ser suplidos por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otros pueden ser saneados a lo largo del proceso legislativo y otros serán vicios subsanables bajo ciertas condiciones. Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento. De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el proyecto de ley, definidos como "vicios de carácter sustancial", se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo".

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Consecuencias complementarias en interpretación de reglas constitucionales sobre formación de las leyes

En desarrollo del principio de instrumentalidad de las formas, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que de éste se derivan al menos dos consecuencias, que pueden parecer contradictorias, pero que, en realidad, son plenamente complementarias: De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustantivo (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. (...) Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque son las formas

o procedimientos a través de los cuales se protegen los valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, precisamente para asegurar los valores superiores que estas disposiciones de carácter procedimental protegen.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance del examen respecto de irregularidades/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas para determinar si un vicio de procedimiento tiene la entidad suficiente como para afectar la constitucionalidad de una norma/DEBATE PARLAMENTARIO-Escenario deliberatorio propio en donde deben plantearse las irregularidades de trámite/CONGRESISTA-Debe advertir la circunstancia que considere susceptible de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates/DEBATE PARLAMENTARIO-Escenario propio para plantear vicios de procedimiento

La Corte ha fijado las reglas para determinar si un vicio de procedimiento tiene la entidad suficiente como para afectar la constitucionalidad de la norma así emanada. Al respecto, ha sostenido que de conformidad con lo que establecen el párrafo del artículo 241 de la Constitución, y el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992, la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo se debe determinar atendiendo a los siguientes criterios: (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad. Adicionalmente, ha sostenido esta Corte que el debate parlamentario, es el escenario deliberativo propio, en donde deben plantearse las irregularidades de trámite, ya que este escenario exige de los participantes una actitud activa en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones. En este sentido, ha expresado que los congresistas “deben advertir las circunstancias que consideren susceptibles de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un

mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates”.

CONGRESISTA-Falta de diligencia en curso de debate no puede suplir la omisión trasladando la controversia a instancia de control constitucional/CONGRESISTA-Actitud reticente en el curso de los debates del proyecto, constituye comportamiento contrario al deber de diligencia que no puede invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que no es de recibo la actitud deliberadamente pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite. Quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtirse en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad. En esa línea, por ejemplo, la Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexecutable de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma. Por consiguiente, la Corte ha considerado que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática.

PRINCIPIO IN DUBIO PRO LEGISLATORIS-Aplicación/PRINCIPIO PRO LEGISLATORIS-Aplicación cuando existe una duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento

La Corte ha aplicado el principio in dubio pro legislatoris, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resulta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático. Al respecto, la Corte afirmó lo siguiente: “En definitiva, se tiene que el aviso previo es un

requisito constitucional respecto del cual se han precisando algunos elementos que se han ido flexibilizando, pero en los que siempre debe estar presente la claridad sobre cuando se va a producir la votación. En tal sentido, debe precisarse que establecer reglas claras sobre la forma en que deben realizarse los anuncios es de notable importancia, en la medida en que, tras la existencia de este requisito yace una variedad considerable de principios constitucionales tales como el principio democrático y su interpretación acorde con el principio *in dubio pro legislatoris*". Así las cosas, reitera la Sala la regla jurisprudencial según la cual, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del Legislador.

GACETA DEL CONGRESO-Medio oficial, adecuado e idóneo para materializar el principio de publicidad/GACETA DEL CONGRESO-Medio de prueba idóneo para determinar la configuración de un vicio de trámite legislativo

El medio de prueba idóneo para determinar la configuración de un vicio de trámite, es la Gaceta del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, específicamente en los artículos 36 y el artículo 47 que trata sobre los deberes del Secretario General de cada Cámara numerales 2, 4 y 11. De esta manera, es el Secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley. Por tanto, la Gaceta del Congreso es el medio oficial, adecuado e idóneo para materializar el principio de publicidad, y se debe respetar, por cuanto en él se consigna todo lo que sucede en el trámite legislativo, lo cual lo convierte en prueba válida para evidenciar cada uno de las fases y actuaciones dentro del proceso legislativo. En suma, la Corte encuentra que al plantearse la falta de certeza respecto de que la fecha de publicación del informe de conciliación sea diferente a la que figura en las Gacetas del Congreso referidas, la Corte debe hacer prevalecer la información consignada en las Gacetas del Congreso, ya que otro tipo de pruebas, tales como escritos, aclaraciones o certificaciones aportadas dentro del proceso, son posteriores al trámite legislativo mismo y no tienen la fuerza probatoria necesaria para desvirtuar la información consignada en la Gaceta del Congreso, que constituye la publicación oficial de ese órgano legislativo. Por esta razón, la Corte debe atenerse a la fecha de publicación que aparece en las Gacetas del Congreso, que es el mecanismo oficial de comunicación e información de esa Corporación.

Referencia: expedientes D-8929, D-8930, D-8935 y D-8936

Acción Pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

Actor: Eduardo Quijano Aponte y otros

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil doce (2012)

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte que declare la inexecutable de la Ley 1425 de 2010.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No 47.937 de 29 de diciembre de 2010.

“LEY 1425 DE 2010

(Diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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.”

III. LA DEMANDA

Los expedientes D-8929, D-8930, D-8935 y D-8936 fueron acumulados para que se tramitaran conjuntamente para ser decididos en la misma Sentencia. Estas demandas alegan que la Ley 1425 de 2010 vulnera la Constitución Política, por las siguientes razones:

1. Los expedientes D-8929, D-8930 y D-8935 argumentan que existe violación del artículo 161 de la Constitución Política al haberse vulnerado durante el trámite legislativo que culminó con la Ley 1425 de 2010, el principio de publicidad de la actividad legislativa, y que igualmente se vulnera la Ley 5ª de 1992 en su artículo 36.

Sostienen que en segundo debate en el Senado surgieron discrepancias en torno al texto del proyecto, el Senador ponente presentó la enmienda en donde se pretendía modificar, no derogar, los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, lo cual fue aprobado por la Plenaria del Senado el 7 de diciembre de 2010. Al existir una diferencia en el texto con lo aprobado en la Cámara se procedió con el trámite de conciliación establecido en el artículo 161 de la Constitución Nacional. Una vez surtido, se publicó el informe de las conciliaciones el día 14 de diciembre de 2011 en las Gacetas del Congreso Números 1081 y 1082, a horas de la realización del debate del texto de la Conciliación en cada una de las Plenarias de las Cámaras correspondientes, ese mismo día 14 de diciembre.

Argumentan que el texto fue debatido y aprobado por las Plenarias de ambas Cámaras Legislativas el día 14 de diciembre, incumpléndose con la obligación de publicación en la Gaceta del Congreso del mencionado informe con por lo menos un día de anticipación, sin haber dado a los parlamentarios y al público en general tiempo para conocer del proceso legislativo en esa etapa. Por lo anterior, consideran que eso inhabilitaba a las Cámaras para sesionar y discutir ese proyecto al no dejar transcurrir el plazo mínimo establecido por la

Constitución, incurriendo en un vicio de procedimiento que hace el trámite inconstitucional, por violación, grave e insubsanable, del principio de publicidad y del principio de legalidad establecido por el artículo 149 de la Constitución Política.

Encuentran que el proceso de publicidad de la actividad del legislativo da la posibilidad al ciudadano de ejercer control sobre la actividad institucional, como un medio para realizar dicha fiscalización. Este principio se hace efectivo fundamentalmente por medio de la Gaceta del Congreso, tal como lo ordenan los artículos 35 y 36 de la Ley 5ª de 1992. Este principio es igual de esencial para los legisladores y junto con el principio de pluralismo político se asegura la transparencia y fiscalización de la actividad legislativa, lo cual ha sido puesto de relieve por la jurisprudencia constitucional.

2. De otra parte, la demanda del expediente D-8936 alega vulneración de los artículos 133, 146, 157 y 129 de la Constitución Política. Al respecto, argumenta que en la sesión del 9 de junio de 2010 se trasgredieron los artículos citados porque, como consta en las grabaciones de la sesión, “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 aparecen registrados en las grabaciones de la sesión”. Argumentan que el secretario fue quien consignó los votos en las actas sin que estos correspondieran a los emitidos por los congresistas. Mencionan que la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha indicado que en el proceso de constitucionalidad se debe tener en cuenta la grabación de la sesión como prueba de lo que allí realmente sucedió. Afirman que la información que se desprende de la grabación de la sesión en cuestión, es diferente a la que aparece en las actas, y que la primera debe prevalecer y desvirtuar lo consignado por el secretario, en razón a que la misma no sufre de conflicto de intereses ni subjetividad. Sostiene que en la grabación se constata que solamente votaron 8 Representantes a la Cámara contestando individual y de forma nominal y pública, que la Comisión Primera consta de 35 miembros, razón por la cual debieron votar la mitad más uno para cumplir con el quórum. Por lo anterior, considera que se incurrió en un vicio de forma y fondo grave e insubsanable que contrarían los arts. 133, 146 y 157 de la CN.

3. Los actores debieron realizar la subsanación de las demandas, de conformidad con lo ordenado en Auto del 2 de febrero de 2012. Al presentar la subsanación de las mismas,

aducen su procedencia, argumentando que los cargos que se alegan no han sido resueltos de fondo por esta Corporación, ya que en la Sentencia C-911 de 2011 la Corte decidió inhibirse frente a las mismas objeciones constitucionales enervadas. Reiteran y desarrollan los argumentos expuestos respecto de la violación del principio de publicidad, de conformidad con el artículo 161 de la CP, y la votación nominal y pública, de conformidad con los artículos 133, 146 y 157 de la CP, razón por la cual consideran que es necesario declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010 por vicios de forma.

4. A las demandas anexan como prueba los siguientes documentos:

- Grabación electrónica de audio y video que se hizo durante la sesión del 09 de junio de 2010 en la Comisión Primera de la Cámara (folio 96).

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y Derecho

El Ministerio de Justicia y Derecho intervino dentro del presente proceso de constitucionalidad para defender la Ley 1425 de 2010 y solicitar a la Corte Constitucional declararse inhibida para tomar una decisión de fondo o, en su defecto, declarar la exequibilidad de la norma, con base en las siguientes consideraciones:

(i) Afirma que el problema jurídico a resolver se centra en establecer si se incurrió en vicios de procedimientos en la Ley demandada. Al respecto, indica que la Corte Constitucional en Sentencia C-730 de 2011 resolvió declarar la Ley 1425 de 2010 exequible, y que en ese pronunciamiento consideró entre otros aspectos el carácter subsanable de eventuales vicios de trámite, conforme al principio de instrumentalidad de las formas, y que adicionalmente, los cargos ahora nuevamente presentados por vicios de forma fueron declarados ineptos por la Corte en Sentencia C-911 de 2011.

(ii) El Ministerio hace un recuento del proceso de formación de la norma demandada. Observa que “[e]n la integración de las comisiones de conciliación, debe darse un apropiado balance entre los valores de participación y eficacia, pues ambos son necesarios para la adecuada marcha de la actividad legislativa. El primer valor: la participación, se realiza con el principio de composición política plural, según el cual debe haber presencia de los distintos

partidos o movimientos políticos representados en el Congreso. El segundo valor: la eficacia, se realiza con la presencia en la comisión de personas que conozcan el tema a conciliar, sea porque son autores o ponentes del proyecto, o sea porque intervinieron en la comisión o en la Plenaria e hicieron reparos, propuestas u observaciones al mismo”.

(iii) Considera que los actores han basado sus razonamientos en argumentos de índole no constitucional por lo que la Corte se debe inhibir de resolver el alegato. En criterio del Ministerio, el demandante del expediente D-8929 no explica con “certeza, precisión, claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia por qué, a la luz de las disposiciones de la Constitución Política y de la jurisprudencia constitucional, el término de un día que se considera se incumplió se debe contar de esa manera (24 horas)”. Por tanto, sostiene que el actor no satisfizo las exigencias mínimas para activar el control abstracto de constitucionalidad sentadas por la jurisprudencia constitucional. De igual forma, considera que las demandas de los expedientes D-8930 y D-8935 no indican cómo la presunta irregularidad, entre la publicación de la conciliación en la Gaceta del Congreso y el momento en que fueron materialmente publicadas, afectó el principio de publicidad.

(iv) De otra parte, el Ministerio sostiene que la demanda del expediente D-8936 sustenta los cargos de inconstitucionalidad “en razones meramente subjetivas, abstractas y generales, sin que se plantee razón específica alguna de inconstitucionalidad, distinta de citar textualmente las normas superiores que se consideran violadas y de plantear reflexiones meramente subjetivas de parte del actor frente a una extensa transcripción de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales”. Por lo tanto, afirma que no se cumplen con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia de las razones de vulneración de las normas superiores incoadas, exigidos por el art. 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y en los términos señalados por la Corte.

(v) Concluye que “las razones de inconstitucionalidad expresadas por los accionantes en los expedientes referenciados no son pertinentes, específicas ni suficientes, pues no se plantea un verdadero juicio de inconstitucionalidad que permita un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”. Por lo anterior, el Ministerio solicita una decisión inhibitoria de la Corte frente a los cargos señalados en las demandas.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino dentro del proceso de la referencia a través de apoderada judicial, para solicitar a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de las normas acusadas por carencia actual de objeto. Para fundamentar lo anterior, expuso los siguientes argumentos:

(i) Afirma, en cuanto a la publicación del informe de conciliación, que “la corte constitucional ha manifestado en varias ocasiones que el principio democrático, soporte del Estado Social de Derecho, opera a favor de la constitucionalidad de una norma acusada de inexecutable con base en tales argumentos y a la prevalencia del principio in dubio pro legislatoris”, Menciona la Sentencia C-076 de 2012 para sustentar lo expresado. Sostiene que con base en la aplicación de los principios de conservación del derecho e in dubio pro legislatoris, la fecha de publicación del informe de conciliación es la que figura en las Gacetas Nos. 1081 y 1082 de 2010, es decir el 13 de diciembre de 2010.

(ii) Indica, en cuanto a los medios de prueba idóneos para probar la configuración de un vicio de trámite, que el medio de prueba idóneo para demostrar cualquier irregularidad que se presente es la Gaceta del Congreso, lo cual está dispuesto en la Ley 5ª de 1992, específicamente en el artículo 47 los deberes del Secretario General de cada Cámara numerales 2, 4 y 11, además del artículo 36 de la misma Ley. Con base en lo anterior, concluye que es el Secretario de cada Cámara quien da fé de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley convirtiéndose en una especie de notario del trámite legislativo.

(iii) Asegura que la Gaceta del Congreso es el medio utilizado e idóneo para materializar el principio de publicidad y que se debe respetar, por cuanto en él se consigna todo lo que sucede en el trámite legislativo, lo cual lo convierte en la única prueba válida para evidenciar cada uno de los pasos y acontecimientos que se presentaron. Para fundamentar lo anterior, cita las Sentencias C-179 de 2002, C-307 de 2004 y C-538 de 2010.

(iv) De otra parte, analiza la exigencia de adelantar una votación nominal y publica, sosteniendo que “El cargo esta formulado en términos vagos e imprecisos, pues el demandante no informa en qué Gaceta consta el vicio que aduce como sustento de la solicitud de declaratoria de inexecutable”. Señala que en la Gaceta No. 380 de 2010 en donde se consignó el Acta No. 34 de la Sesión del 9 de junio de 2010, correspondiente al

debate en Comisión de la Cámara de Representantes de la norma acusada, consta que existió votación nominal del título del proyecto, de la aprobación del informe de ponencia y de la consideración de que el proyecto pasara a segundo debate. Con el texto pretende demostrar que el recurso de adelantar una votación nominal y pública se cumplió a cabalidad en el trámite de la norma acusada, lo cual concuerda con lo expuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-880 de 2011.

3. Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación intervino a través de apoderado judicial para solicitar a la Corte que declare estarse a lo resuelto en las Sentencias C-730 y C-911 de 2011, y subsidiariamente solicita declarar exequible la Ley 1425 de 2010, por las siguientes consideraciones:

(i) Anota que en la demanda afirman que se vulneró el principio de publicidad de la actividad legislativa transgrediendo los artículos 161 de la Constitución Política y 36 de la Ley 5ª de 1992.

(ii) Aduce que respecto de la Ley 1425 de 2010 ya se han adoptado decisiones en las que se ha encontrado la norma ajustada al ordenamiento colombiano, en la Sentencia C-630 de 2011 se declaró exequible la Ley 1425 de 2010; en las Sentencias C-631, C-687, C-688 de 2011 y C-050 de 2012, se decidió estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630 de 2011. En Sentencia C-730 de 2011 se declara también la exequibilidad de la norma en cuestión. En la Sentencia C-902 de 2011 además de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630 de ese mismo año, se desató el cargo en torno a la reserva de Ley estatutaria. En Sentencia C-911 de 2011 se adoptaron estas determinaciones (1) estarse a lo resuelto en la Sentencia C-630 de 2011, (2) estarse a lo resuelto en la Sentencia C-730 de 2011, (3) declararse inhibida para resolver sobre las razones relativas a la votación del proyecto de Ley en la Cámara de Representantes, el transcurso del término de quince días entre el segundo debate en la Cámara de Representantes y el primer debate en el Senado, la discrepancia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso y su fecha material de impresión, el transcurso del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la Plenaria del Senado, la aludida elusión del debate legislativo, la falsa motivación del proyecto de Ley, la violación de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada constitucional, y la supresión de

instituciones legales sustantivas; y (4) declarar exequible la Ley 1425 de 2010 por los demás vicios de trámite examinados en la Sentencia.

Por lo anteriormente expuesto, considera que existe cosa juzgada por lo que solicita a la Corporación estarse a lo resuelto en las Sentencias C-730 y C-911 de 2011.

(iii) Adicionalmente, sostiene que el informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1082 el 13 de diciembre de 2010 en medio electrónico, y la conciliación fue realizada al día siguiente. La impresión en papel se hizo el día 14, lo cual no impide considerar la validez del medio electrónico, reconocida en la Ley 527 de 1999 y reforzada con la Ley 1437 de 2011, y respecto de lo cual ya se ha pronunciado la Corte Constitucional.

(iv) Indica que los defectos en la formación de una norma no siempre invalidan la actuación surtida, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, a menos que los mismos sean de un carácter tal que altere la decisión tomada en uno u otro sentido, lo cual está plasmado en la propia Ley 5ª de 1992 en su artículo 2º y 5º, en donde se consagran “una serie de lineamientos que guían los procedimientos que se surten en el Congreso de la república, en salvaguarda del principio democrático y entendimiento que los mismos están destinados a garantizar una finalidad”.

(v) Finalmente concluye que, con base en lo ya determinado por la Corte Constitucional, así como en el objetivo y finalidad de los procedimientos, el cargo formulado no está llamado a prosperar.

4. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo intervino a través del Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo, para analizar la demanda por inconstitucionalidad de la Ley 1425 de 2010, basándose en las siguientes consideraciones:

(i) Sostiene que en una aclaración emitida por la Subgerencia de Producción de la Imprenta Nacional, mediante el oficio 1600-114-11 del 10 de mayo de 2011, se dice que el oficio 1600-046-11, por error involuntario, se tuvo en cuenta la fecha de la Gaceta y no la fecha de la minuta, es decir, que la Gaceta No. 1081 fue impresa el 14 de diciembre de 2010 a las 7:30 horas y la Gaceta No. 1082 fue impresa ese mismo día a las 11:15 horas. Este

documento lo encuentra la defensoría como fundamental y válido desde el punto de vista probatorio, por cuanto la fotocopia del oficio tiene el sello de autenticación impuesto por el Notario 65 del Circulo de Bogotá, reuniendo éste los requisitos legales para ser medio de prueba.

(ii) Argumenta que el artículo 156, en concordancia con el 157 de la Ley 5ª de 1992, de naturaleza legal, no contiene un término o plazo de tiempo expreso o específico, razón por la cual la publicación en la Gaceta puede tener un lapso de horas, días y hasta minutos, siempre y cuando la impresión en la Gaceta se haga con antelación a la discusión.

A este respecto, aduce que los requerimientos establecidos en la reforma al artículo 161 CP se encaminan al establecimiento de un 'mínimo temporal' que permita al Legislador conocer el informe de conciliación con la debida antelación. Este plazo a la vez impide que por vía de interpretación se adicionen condiciones o requisitos de eficacia que la norma no contempla o autoriza. Por lo tanto, para la Defensoría la realización del debate el mismo día de la publicación del informe de conciliación en la Gaceta del Congreso, viola el artículo 161 de la CP, al no mediar por lo menos ese mínimo establecido por el mencionado artículo.

(iv) Afirma que las licencias de interpretación no pueden dejar llevar al intérprete hasta el punto de negar lo que la norma afirma expresamente y hacerle decir lo que ella evidentemente no dice. La publicación se hizo el día 14 de diciembre, no el día anterior como el artículo 161 lo exige, es decir se publicó el mismo día del debate, por lo anterior la Defensoría comparte la apreciación del demandante en el sentido de que el término establecido es un requisito perentorio e ineludible del trámite legislativo respecto de la Comisión de Conciliación.

(v) Advierte que el principio de publicidad se materializa al publicarse en el periódico oficial, la Gaceta del Congreso, las actividades de Cámara y Comisiones, de conformidad con lo previsto en el artículo 157 de la CP, al igual que en el artículo 156 del reglamento del Congreso.

(vi) Concluye que “el principio democrático supone la garantía del principio de publicidad en el desarrollo del procedimiento legislativo, el cual permite la realización del derecho a la participación de las fuerzas políticas que integran el congreso durante el transcurso del trámite legislativo, y de la sociedad que ejerce control y veeduría al proceso legislativo. Lo anterior es posible si se garantiza la aplicación efectiva de los requisitos y condiciones que la Constitución y la ley han establecido para el trabajo legislativo, tales como los que establecen las normas reseñadas en la ley 5ª de 1992 y de la misma Constitución. Por tanto, no es posible desconocer que la publicidad es un principio medular y un elemento esencial dentro de la actividad de creación legislativa y que su desconocimiento afecta de forma esencial el procedimiento de producción legal y su contenido normativo. Fue la necesidad de garantizar el principio democrático y el derecho a la participación, lo que motivo al constituyente a modificar el artículo 161 del texto superior.”

Con fundamento en lo expuesto, la Defensoría del Pueblo, manifiesta que coadyuva la pretensión de los accionantes y solicita a esta Corte declarar que la Ley 1425 de 2010 es inexecutable.

5. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia intervino dentro del presente proceso de Constitucionalidad, rindiendo el siguiente concepto sobre la norma demandada:

(i) Señala que hay jurisprudencias relativas a la exigencia constitucional de requisitos previos formales para expedir leyes como la Sentencia C-730 de 2011 en donde se manifiesta la existencia del “principio de la instrumentalización de las formas constitucionales”. A este respecto, sostiene que no comparte que “la instrumentalización de las previstas constitucionales formas’ corresponde a un principio constitucional, pero sí que las formas procesales alinean el sendero teleológicamente destinado a lograr su ontológico objetivo de respetar los principios que configuran ésta especie de estado.”

(ii) Señala que el artículo 57 de la Carta Política, es la norma superior que contiene las reglas y requisitos para que un proyecto sea ley. En este sentido, afirma que la omisión de la

publicación objeto de las demandas, no corresponde con la que consagra el último artículo citado, pues se refiere a lo dispuesto en el art 161 Superior. Sostiene que tal omisión literalmente no conduce a declarar la inexecutable de la norma, y agrega que tal publicación no fue absolutamente omisiva, porque ella se hizo de conformidad con la Ley 5ª de 1992, en la Gaceta oficial y se hizo antes de la reunión parlamentaria fijada para conocer y aprobar o no el texto conciliado. Evidenció que en los libelos no se relata que los parlamentarios se quejaron por esa irregularidad procedimental, por lo que se desprende que previamente a su reunión los miembros del Congreso conocieron la existencia del proyecto.

Concluye por tanto que no se incurrió en el vicio de forma alegado por los demandantes.

6. Universidad Sergio Arboleda

La Universidad Sergio Arboleda intervino dentro de la presente acción pública de inconstitucionalidad para solicitar a la Corte que declare inexecutable la Ley 1425 de 2010, con base en las siguientes observaciones:

(i) Señala que los actores alegan que la Ley 1425 de 2010 vulneró los artículos 161, 149, 133, 146, y 157 de la Carta Política y los artículos 36, 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992.

(ii) Comenta que la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la executable de la Ley en cuestión en las Sentencias C-630, C-631, C-730, C-911 en el año 2011, en la que declaran la executable de la Ley, pero en aspectos distintos a la impugnación que por medio de las demandas se enerva, razón por la cual no se puede hablar de cosa juzgada material o formal.

(iii) Aduce que la violación del artículo 161 de la CP es evidente, por cuanto el certificado de la Imprenta Nacional, que obra en el expediente, demuestra que la impresión de la Gaceta ocurrió el mismo día del debate aprobatorio en cada Cámara, “lo cual supera por defecto la norma constitucional que exige como mínimo un día de anticipación”, por consiguiente existe un vicio de inexecutable.

(iv) De otra parte, sostiene que en la demanda donde se objeta vulneración a la exigencia de votación nominal y pública, hay una afirmación gravísima, relativa a que nuestros legisladores habrían incurrido en una conducta fuera de la licitud que debe acompañar a sus

actuaciones. Así, la demanda afirma que, los representantes que en el acta aparecen supuestamente votando, no votaron ni contestaron individualmente y de forma nominal y pública, lo cual, en su concepto, se aprecia en las grabaciones de la sesión ya que no se nota su presencia, ni su voto. Además sostiene, que la falta de quórum constituye un vicio de forma que impone la declaratoria de inexecutable de la Ley, pero si se comprueba la votación exigida por la norma, el hecho de que no se hubiera realizado en forma nominal y pública no desnaturaliza el voto, con lo cual el cargo del demandante quedaría en una conjetura sin respaldo.

(v) Finalmente, concluye que la Ley debe ser declarada inexecutable ya que se vulneró el artículo 161 de la CP, al desconocerse la obligación de publicidad del proyecto con un día de anticipación al debate aprobatorio del texto conciliado en cada una de las Cámaras.

7. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia intervino dentro del presente proceso para solicitar a la Corte inhibirse de decidir en el fondo por ineptitud de la demanda o subsidiariamente declarar executable la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

(i) Advierte que en Sentencia C-911 de 2011, se estudiaron vicios de forma de la Ley 1425 de 2010 relativos a (a) la falta de votación nominal, (b) el incumplimiento del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y del debate en la Plenaria del Senado y (c) la elusión del debate legislativo en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, porque la votación no fue pública. Frente a esto, la Corte Constitucional se inhibió por encontrar que la demanda era inepta, al no haberse cumplido la carga de argumentar, como era que los supuestos vicios vulneraron el principio de publicidad y la exigencia de votación nominal y pública, y las disposiciones de la Constitución Política que le sirven de sustento. Menciona lo anterior, porque en los expedientes en análisis, se repiten los mismos argumentos y supuestos como fundamento de inconstitucionalidad, y por lo tanto, en este caso, se debe exigir un mayor esfuerzo argumental, ya que en la sentencia antes mencionada, la Corte señaló que su formulación “no cumple con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”.

(ii) En criterio del ente académico, la argumentación expuesta por los demandantes en la subsanación de las demandas, ordenada por la Corte Constitucional en Auto del 2 de febrero

de 2012, es deficiente y no se incluyen nuevos fundamentos que sustenten sus demandas. A su juicio, el demandante debe expresar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados con un ineludible ejercicio argumentativo.

(iii) Indica que “el presente caso, gira en torno a los temas de forma que dieron lugar a la Sentencia C-911 de 2011, sustentados en la misma argumentación, ya calificada de incompleta e impertinente por Sentencia judicial que dio lugar a la inhibición de la corte”. Por lo tanto, al evidenciar la Universidad que el fundamento de aquella demanda de inconstitucionalidad es exactamente igual que la aquí planteada y que tanto la argumentación de aquél y de éste siguen adoleciendo de las mismas falencias al no expresar las razones por las que dichos textos se encuentran vulnerados, considera que la decisión de inhibición debe ser igual en este caso.

(iv) Finalmente, sostiene que en el presente caso no hay prueba de que se haya vulnerado el contenido del principio de publicidad en la tramitación de los proyectos de ley en el sentido de haberse impedido la formación de la voluntad democrática, por lo cual solicita en forma subsidiaria la exequibilidad de la norma.

8. Universidad Libre

La Universidad Libre intervino dentro del presente proceso, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

(i) Indica que el concepto se rinde de manera hipotética, asumiendo como verdaderos los hechos que argumentan los demandantes, teniendo en cuenta que las objeciones que se formulan a la Ley 1425 de 2010 se encaminan a simples vicios de trámite.

(ii) Afirma respecto a la violación del art. 161 de la CP, que con base en la fecha oficial de las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082 de 2010, ésta indica que la publicación se hizo el 13 de diciembre de 2010, por lo que no advierte irregularidad, pero que, conforme a la aclaración que le hizo el subgerente de producción de la Imprenta Nacional a la ciudadana Edna Yiced Martínez mediante oficio 1600-114-11 del 10 de mayo de 2001, la publicación del texto conciliado del proyecto de Ley se hizo el mismo día en que éste fue votado, con lo que se viola el inciso segundo del art. 161 de la CP. Si esto fuera así, se estaría en presencia de la violación simultánea de dos principios constitucionales, como son el de publicidad y el de

democracia representativa, esto último, si es el caso de que los legisladores no se enteraron del texto final que sería sometido a su consideración después de pasar el proyecto por la Comisión de Conciliación.

(iii) Respecto de la violación de los artículos 133, 146 y 157 de la CP, sostiene que la Corte debe verificar, conforme a las pruebas allegadas al proceso, si en la votación del 09 de junio de 2010 de la Comisión Primera Constitucional permanente de la Cámara de Representantes, de los 35 votos posibles apenas se registraron 8. De ser así, considera que es evidente que no había quórum suficiente para sesionar ni deliberar, ya que para decidir, conforme al citado artículo 146 Superior, se necesitaba que por lo menos 19 de los 35 representantes estuvieran presentes. En consecuencia, a su juicio, la Corte debe definir si en la valoración probatoria prevalece el Acta de la sesión o se da mayor aptitud demostrativa a la grabación correspondiente.

(iv) Concluye que, de llegar a comprobar la Corte las irregularidades formales denunciadas, y en tanto las encuentre trascendentes frente al principio democrático y de publicidad, debe declarar inexecutable la Ley 1425 de 2010.

9. Intervención Ciudadana

(i) Realiza en su intervención un resumen del trámite legislativo que se llevó a cabo en las Plenarias de Cámara y Senado, lo cual dio como resultado, tras la conciliación del texto, que se decidiera adoptar legítima y libremente el proyecto que fue promulgado como Ley 1425 de 2010, la cual fue sancionada por el Presidente de la República.

(ii) Observa que el trámite surtido por el proyecto de ley que dió origen a la norma acusada, respetó fielmente los preceptos del artículo 161 Superior, ya que las votaciones del texto del proyecto conciliado se realizaron pasado un día desde la publicación del mismo. Por lo tanto, concluye, que se está en presencia de una ley ampliamente discutida en el interior del Congreso de la República y en la discusión se escucharon todas las fuerzas democráticas allí representadas. En consecuencia, sostiene que no hay razón para que se quiera minar el trámite legislativo con base en supuestas irregularidades inexistentes o intrascendentes que no afectaron la publicidad necesaria de todo proyecto de ley.

(iii) Por otra parte, afirma que en la Gaceta oficial del Congreso No. 380 de 2010, puede

observarse la votación del proyecto de Ley 056 de 2001-Cámara, y que allí se plasma que asistieron los 35 representantes, por lo que estaba más que superado el quórum decisorio, cumpliendo lo preceptuado por los artículos 133 y 157 constitucionales y los concordantes y complementarios 129 y 130 de la ley 5ª de 1992. Aduce que con lo anterior se constata que, de las actas de la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes, no incurrió ésta en ningún vicio de orden procedimental referido a la ausencia de quórum decisorio.

Finalmente solicita que se declare exequible la Ley 1425 de 2010 por no resultar contraria con ningún postulado de naturaleza constitucional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2º y 278, numeral 5º de la Constitución Política, el Señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 5377 del 01 de Junio de 2012, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-911 de 2011, en relación con las demandas D-8929, 8930, 8935 y 8936, en contra de la Ley 1425 de 2010, "Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998- acciones populares y de grupo".

El problema jurídico, que considera hay que resolver es si el proceso de formación de la Ley 1425 de 2010 se ajustó a lo previsto en los artículos 133, 146, 157 y 161 Superiores.

En el desarrollo del análisis jurídico la Vista Fiscal presenta las siguientes consideraciones:

(i) Advierte que en el concepto 5186 del 18 de julio de 2011, rendido en el trámite de los expedientes D-8534, D-8535 y D-8548 (acumulados), el Ministerio Público solicitó a la Corte declarar exequible la Ley 1425 de 2010 por cargos similares a los planteados en esta oportunidad, por lo cual y teniendo que cuenta que el Ministerio Público no cuenta con la grabación a la que se alude en la demanda, reitera lo dicho en ese concepto. De esta manera, el Señor Procurador reproduce lo expuesto en el concepto mencionado, en el cual se transcribe textualmente lo consignado en la Gaceta del Congreso No. 380 de 2010, del Acta 34 del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, en cuya información no hay prueba de que se haya desconocido el quórum decisorio como lo afirma el demandante, sino todo lo contrario.

(ii) Adicionalmente sostiene que en Sentencia C-911 de 2011, la Corte se inhibió de pronunciarse, entre otros, sobre los cargos relacionados con la votación del proyecto de Ley en la Cámara de Representantes, sobre la discrepancia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso y su fecha material de impresión, y sobre el transcurso del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la Plenaria del Senado, por considerar que el actor no satisfizo en estos puntos las exigencias mínimas para activar el control abstracto de constitucionalidad.”

Por lo anterior solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-911 de 2011, en relación con las demandas D-8929, 8930, 8935 y 8936, contra la Ley 1425 de 2010.

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una Ley, en este caso, de la Ley 1425 de 2010.

2. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

Los demandantes en los expedientes D-8929, D-8930, D-8935 y D-8936 ahora acumulados, formularon cargos de inconstitucionalidad contra la Ley acusada, por vicios de trámite en su proceso de formación. De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3º del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Sala constata que la Ley 1425 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial No. 47.937 del 29 de diciembre de 2010, y que las demandas de inconstitucionalidad fueron presentadas el 16 de diciembre de 2011, es decir, cuando todavía no había vencido el término constitucional mencionado. Por lo anterior, la Corte concluye que se cumple con el requisito temporal establecido en la Carta Política para ejercer la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma.

3. Asunto bajo revisión

3.1 Las demandas contenidas en los expedientes acumulados consideran que la Ley 1425 de 2010 vulnera la Constitución Política, por las siguientes razones:

(i) En los expedientes D-8929, D-8930 y D-8935, se demanda la Ley 1425 de 2010 por existir violación del artículo 161 de la Constitución Política, así como el artículo 36 de la Ley 5 de 1992, al contravenir el principio de publicidad de la actividad legislativa, debido a que la publicación del texto conciliado no cumplió con el término previsto por la norma constitucional. Lo anterior, ya que el informe de conciliación no se publicó con por lo menos un día de antelación a los debates surtidos en las Plenarias.

(ii) De otra parte, en el expediente D-8936 se alega vulneración de los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política, por transgresión de la exigencia constitucional de votación nominal y pública en la sesión del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, razón por la cual se argumenta que se incurrió en un vicio de forma grave e insubsanable.

3.2 Las intervenciones dentro del presente proceso de constitucionalidad, presentaron diversas solicitudes a esta Corporación: (i) algunos intervinientes -Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y la Universidad Externado de Colombia -, solicitaron la inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda, y subsidiariamente, la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1425 de 2010; (ii) otros intervinientes -Departamento Nacional de Planeación-, solicitaron a la Corte estarse a lo resuelto en las Sentencias C-730 y C-911 de 2011, y subsidiariamente declarar exequible la Ley 1425 de 2010; (iii) algunos otros intervinientes -como la Academia Colombiana de Jurisprudencia, la Universidad Sergio Arboleda y la intervención ciudadana-, solicitaron la constitucionalidad de la ley demandada al encontrar que no existe vulneración de precepto constitucional alguno; (iv) finalmente, algunas intervenciones -Defensoría del Pueblo y la Universidad Libre-, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inexecutable de la ley demandada.

3.3 El Procurador General de la Nación, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2º y 278, numeral 5º de la Constitución Política, mediante concepto 5377 del 01 de Junio de 2012, solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-911 de 2011.

4. Problema jurídico y esquema de resolución

En el presente caso la Corte debe resolver si la Ley 1425 de 2010 vulnera la Constitución Política en sus artículos 161, 133, 146 y 157, al haberse presuntamente desconocido en su trámite legislativo el principio de publicidad y la exigencia de votación nominal y pública, debido a la falta de publicación del texto conciliado con por lo menos un día de anticipación a su discusión y aprobación por las plenarias, así como por las presuntas irregularidades en la votación de la sesión del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Para resolver este problema, la Sala deberá abordar de manera preliminar (i) la existencia de cosa juzgada constitucional, y (ii) la aptitud sustantiva de la demanda. Superados estos dos análisis y en caso de no configurarse el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y existir verdaderos cargos de constitucionalidad, la Sala entrará a analizar de fondo el problema jurídico planteado. Para ello (iii) recordará el fundamento constitucional del principio de publicidad y su consagración en el artículo 161 CP; (iv) la exigencia de votación nominal y pública, de conformidad con los artículos 133, 146 y 157 CP; (v) esbozará las reglas jurisprudenciales sobre el principio de instrumentalidad de las formas e in dubio pro legislatoris; (vi) para finalmente, analizar los cargos de constitucionalidad en contra de la Ley 1425 de 2010.

5. Cuestiones Preliminares: configuración de cosa juzgada constitucional y aptitud sustantiva de la demanda.

5.1 En el presente asunto, la Sala debe analizar si se configura o no el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, ya que esta Corte ha pronunciado en diferentes oportunidades a la Ley 1425 de 2010: en la Sentencia C-630 de 2011, C-631 de 2011, C-687 de 2011, C-688 de 2011, C-730 de 2011, C-880 de 2011 y C-050 de 2012. De esta manera, como a la fecha existen varias decisiones al respecto, para abordar un análisis de fondo es necesario examinar previamente el alcance de dichos fallos y determinar si ha operado la cosa juzgada constitucional. Igualmente, corresponde establecer si frente a otras acusaciones las demandas cumplen los requisitos mínimos para abordar un análisis de fondo.

(i) En la sentencia C-630 de 2011 la Corte analizó diferentes cargos de inconstitucionalidad por vicios de fondo en contra de la Ley 1425 de 2010, como el desconocimiento de la

prohibición de regresividad de los derechos sociales; la violación del principio de igualdad; y la afectación de la eficacia del derecho al debido proceso; con lo cual se vulneraban los artículos 1º, 2º, 4º, 13, 29, 88, 93, 95, 243 y el Título XIII de la Constitución, así como el artículo 2º del Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales. En esta sentencia, la Corte decidió “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 las razones analizadas.”

(ii) Mediante la Sentencia C-631 de 20112 la Corte se pronunció en relación con presuntos cargos por violación de los artículos 1º, 2, 6º, 13, 29, 53 y 58, 40, 49, 72, 88, 95-2, 83, 138 y 189-9, 153, 209 y 229, 243, 365, 256-4. 268-2, 277-5 y 343, violación de Tratados Internacionales, encontrando que no se habían presentado verdaderos cargos de constitucionalidad en la mayoría de ellos, y decidiendo “Declarar ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-630 de 2011 que declaro exequibles los artículos 1º y 2º de la ley 1425 de 2010.”

(iii) En la Sentencia C-687 de 20113 la Corte se pronunció en relación con demandas por cargos relativos a la vulneración de los artículos 1º, 2º, 4, 5, 13, 29, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 157-4, 158, 189-9, 229 y 243 de la Constitución Política. En esta sentencia la Corte decidió “ESTARSE a lo resuelto en la Sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010” por los cargos analizados en esa oportunidad, y respecto de los cargos restantes encontró que no constituían verdaderos cargos de constitucionalidad, razón por la cual existía ineptitud sustantiva de la demanda.

(iv) A través de la Sentencia C-688 de 20114 la Corte decidió “ESTARSE a lo resuelto en la Sentencias C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010” en relación con los cargos analizados en dicha oportunidad y que fueron nuevamente demandados, y consideró que existía ineptitud de las demandas respecto de otras acusaciones.

(v) En la Sentencia C-730 de 20115 la Corte se refirió a cargos por vicios de trámite en el proceso de formación de la Ley 1425 de 2010, por (i) la introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la plenaria del Senado de la República, desconociendo el artículo 179 de la Ley 5 de 1992; (a) la indebida conformación de la Comisión Accidental de Conciliación en el Congreso, por violación del artículo 161 de la Constitución y de los artículos

177, 179 y 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992; (b) la falta de votación nominal y pública del proyecto en la Cámara de Representantes, desconociendo los artículos 133 y 157 Superiores; inhibición de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda; (c) la violación del principio de publicidad en el trámite legislativo, violando los artículos 144, 160 y 161 de la Constitución, entre otros motivos por el Incumplimiento del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y el debate en la plenaria del Senado; y otros cargos por vicios de fondo en la Ley 1425 de 2010. En esta sentencia la Corte decidió “Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de fondo consistentes en la desnaturalización de las acciones populares por la eliminación de los incentivos económicos y la violación del derecho de acceso a la administración de justicia.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-730 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de trámite relativos a la conformación de la Comisión Accidental de Mediación en el Congreso de la República, consistentes en que no se nombró por parte del Senado a miembros que hubiesen sido autores, ponentes, o que hubiesen participado en las discusiones en el Pleno del proyecto de ley; no se garantizó la participación de minorías o de bancadas; y no se cumplió la disposición de la Ley Orgánica que exige que los miembros de las comisiones de conciliación provengan de las Comisiones Permanentes donde se ha venido tramitando el proyecto.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para resolver sobre las razones relativas a la votación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, el transcurso del término de quince días entre el segundo debate en la Cámara de Representantes y el primer debate en el Senado, la discrepancia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso y su fecha material de impresión, el transcurso del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la plenaria del Senado, la aludida elusión del debate legislativo, la falsa motivación del proyecto de ley, la violación de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada constitucional, y la supresión de instituciones legales sustantivas.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010 por los demás cargos por vicios de trámite examinados en la presente sentencia -consistentes en la introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la Plenaria del Senado de la República, la composición plural de la Comisión Accidental de Mediación, la elaboración y publicación del acta de la

sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010-, y por el cargo por vicio de fondo por vulneración del principio de igualdad.” (Resalta la Sala)

(vi) Con ocasión de la Sentencia C-880 de 20116 la Corte decidió “ESTARSE A LO RESUELTO en las Sentencias C-630 y C-730 de 2011, en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 1425 de 2010, por los cargos en ellas analizados”, y encontró que respecto de los cargos restantes existía ineptitud sustantiva de la demanda que le impedía pronunciarse de fondo.

(vii) En la Sentencia C-902 de 20117 la Corte consideró que existía cosa juzgada constitucional frente a la mayoría de cargos planteados en la demanda, respecto de lo ya decidido en la Sentencia C-630 de 2011, de manera que había operado la cosa juzgada constitucional, y frente al cargo por la presunta violación de la cláusula de reserva de ley estatutaria -art.152 C.P.-, esta Corporación encontró que este cargo no debía prosperar. En consecuencia, la Corte resolvió “Primero.- ESTARSE a lo resuelto en la Sentencias C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos analizados en esa sentencia.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, en relación con el cargo de violación de la reserva de ley estatutaria.”

(viii) Mediante la Sentencia C-911 de 20118 se analizaron cargos por vicios de forma, como (a) la introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la plenaria del Senado de la República, por desconocimiento del artículo 179 de la Ley 5 de 1992; (b) la indebida conformación de la Comisión Accidental de Conciliación en el Congreso, cargos que la Corte encontró que no debían prosperar; (c) la falta de votación nominal y pública del proyecto en la Cámara de Representantes, cargo respecto del cual la Corte se inhibió de la Corte por ineptitud sustantiva de la demanda; (d) la violación del principio de publicidad en el trámite legislativo -arts.144, 160 y 161- por desconocer, entre otros, el término de un día entre la publicación del informe de conciliación y el debate en la plenaria del Senado; cargo frente al cual la Corte se inhibió de pronunciarse sobre este argumento; (e) la aludida elusión del debate legislativo ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes -arts 157 a 160 de la CP-, respecto del cual se inhibió igualmente. De otra parte se presentaron otros cargos por vicios de fondo. Respecto de estos cargos la Corte resolvió “Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró

EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de fondo consistentes en la desnaturalización de las acciones populares por la eliminación de los incentivos económicos y la violación del derecho de acceso a la administración de justicia.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-730 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos por vicios de trámite relativos a la conformación de la Comisión Accidental de Mediación en el Congreso de la República, consistentes en que no se nombró por parte del Senado a miembros que hubiesen sido autores, ponentes, o que hubiesen participado en las discusiones en el Pleno del proyecto de ley; no se garantizó la participación de minorías o de bancadas; y no se cumplió la disposición de la Ley Orgánica que exige que los miembros de las comisiones de conciliación provengan de las Comisiones Permanentes donde se ha venido tramitando el proyecto.

Tercero.- Declararse INHIBIDA para resolver sobre las razones relativas a la votación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, el transcurso del término de quince días entre el segundo debate en la Cámara de Representantes y el primer debate en el Senado, la discrepancia entre la fecha nominal de la Gaceta del Congreso y su fecha material de impresión, el transcurso del término de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la plenaria del Senado, la aludida elusión del debate legislativo, la falsa motivación del proyecto de ley, la violación de la seguridad jurídica y de la cosa juzgada constitucional, y la supresión de instituciones legales sustantivas.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010 por los demás cargos por vicios de trámite examinados en la presente sentencia -consistentes en la introducción de modificaciones sustantivas al proyecto de ley por la Plenaria del Senado de la República, la composición plural de la Comisión Accidental de Mediación, la elaboración y publicación del acta de la sesión plenaria del Senado del 7 de diciembre de 2010-, y por el cargo por vicio de fondo por vulneración del principio de igualdad.” (Énfasis de la Sala)

(ix) En la Sentencia C-914 de 20119 la Corte conoció de cargos por vicios de trámite, por (a) la Participación y voto de un senador que supuestamente aceptó recusación, cargo respecto del cual se inhibió; (b) vicio en el trámite de la enmienda al proyecto votado en primer debate de Senado, omitiéndose su devolución a la Comisión Primera respectiva, respecto de lo cual encontró que se configuraba cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia

C-911 de 2011; (c) vicio de trámite en la conformación de la Comisión de Conciliación, respecto de lo cual se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C- 730 de 2011; (d) la violación de reserva de ley estatutaria respecto de lo cual encontró que existía igualmente cosa juzgada constitucional. Igualmente se presentaron cargos por vicios materiales, respecto de los cuales la Corte se estuvo a lo resuelto la Sentencia C-630 de 2011. De esta forma, en este pronunciamiento la Corte decidió “ESTARSE A LO RESUELTO en las sentencias C-630 de 2011, C-730 de 2011 y C-911 de 2011 que declararon EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos considerados en la presente demanda.”

(x) Finalmente, en la Sentencia C-050 de 201210 la Corte conoció de cargos respecto de vicios de fondo, por (a) desconocimiento del principio de progresividad; (b) violación del principio de solidaridad; (d) vulneración de los principios de igualdad y de acceso a la administración de justicia; y iv) violación del principio de eficacia. En este pronunciamiento, la Corte decidió “ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-630 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE la Ley 1425 de 2010, por los cargos de violación a los principios de igualdad, progresividad y solidaridad y del derecho de acceso a la administración de justicia.

(xi) Del recuento realizado concluye la Sala que en la presente ocasión no se configura el fenómeno de la cosa juzgada material, por cuanto (a) si bien la presente demanda se dirige contra la misma normatividad contenida en la Ley 1425 de 2010, antes varias veces demandada; (b) en esta ocasión se enervan cargos por vicios de forma ocurridos durante el trámite legislativo de la ahora Ley 1425 de 2010, respecto de los cuales no se ha pronunciado de fondo esta Corporación.

En este sentido, se evidencia que si bien los cargos relativos a la violación del principio de publicidad -art.161 C.P.- por desconocimiento del término mínimo de un día entre la publicación del informe de conciliación y su debate en la Plenaria del Senado; y por vulneración de la votación nominal y pública del Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes -art.133 y 157 CP-; fueron alegados en anteriores oportunidades -Sentencias C-730 de 2011 y C-911 de 2011-, la Corte no se ha pronunciado de fondo en relación con los mismos, ya que en las anteriores ocasiones, ha decidido inhibirse por ineptitud sustantiva de la demanda respecto de estos cargos, que son los mismos que ahora se impetran nuevamente. Por consiguiente, se constata que si bien existe identidad de la norma acusada,

se enervan nuevos cargos de inconstitucionalidad por vicios de forma, frente a los cuales no existe pronunciamiento de fondo alguno por parte de esta Corporación.

5.2 Ahora bien, la Corte debe determinar si en el presente caso existe aptitud sustantiva de la demanda para poder pronunciarse de fondo respecto de los cargos enervados, ya que varios intervinientes solicitan a la Corte inhibirse, dado que la argumentación para fundamentar los cargos es similar o análoga a la presentada en anteriores oportunidades, que dieron lugar a las Sentencias C-730 y C-911 de 2011, en donde la Corte se inhibió para pronunciarse respecto de idénticos cargos a los impetrados ahora, por cuanto encontró que existía ineptitud sustantiva de las demandas.

Sin embargo, en esta nueva oportunidad, la Sala encuentra que los cargos presentados por vulneración del artículo 161 CP, por la no publicación del informe de conciliación con por lo menos un día de anticipación a los debates de las plenarias; y por desconocimiento de la exigencia de votación nominal y pública en la aprobación de primer debate del Proyecto de Ley No. 056 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, cumplen con las exigencias formales y sustanciales para constituir verdaderos cargos de constitucionalidad. De esta manera, la Corte considera que en las demandas se esbozan argumentos que cumplen con los requisitos mínimos de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia, los cuales plantean un verdadero juicio de inconstitucionalidad y logran despertar en el juez constitucional un mínimo de duda razonable acerca de la exequibilidad de la Ley 1425 de 2010 por la ocurrencia de presuntos vicios de forma en la tramitación de esta ley en el órgano legislativo. Por lo anterior, esta Corporación se pronunciará de fondo sobre los cargos enervados.

6. El principio de publicidad como requisito esencial del trámite legislativo y su consagración en el artículo 161 CP

La regla democrática propia del Estado constitucional obliga a que las decisiones adoptadas por el poder legislativo estén precedidas de la aplicación de un procedimiento reglado, que garantice la adecuada formación de la voluntad democrática del Congreso. Uno de los supuestos que preceden a dicho procedimiento es el principio de publicidad.¹¹

El artículo 157 Superior establece que ningún proyecto será ley sino cumple con los requisitos de (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) haber sido aprobado en primer debate en la comisión permanente de cada cámara, salvo los casos en que el reglamento del Congreso permita que sesione conjuntamente; (iii) haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate; y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno.

La jurisprudencia de esta Corporación ha destacado la importancia del principio de publicidad y su intrínseca conexidad tanto analítica como normativa con la realización del principio democrático y la significación que en el contexto de un Estado constitucional y democrático de Derecho, tienen las distintas normas constitucionales y legales que regulan el procedimiento de formación de las leyes.¹²

Sobre ese particular, la jurisprudencia constitucional ha expresado que las normas que, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso deliberativo, participativo, regulado, transparente, igualitario, en el cual puedan intervenir de una manera pluralista las diferentes corrientes del pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan la representación popular, y en el cual las decisiones normativas tienen una presunción de corrección normativa. Lo anterior, en razón a que precisamente estas decisiones legislativas han sido el resultado de la deliberación democrática que cumple con una serie de requisitos mínimos y presupuestos normativos básicos de carácter procedimental, cuya finalidad no es otra que garantizar que las decisiones en el espacio democrático sean fruto de una reflexión ponderada.¹³

En este sentido, todas las reglas constitucionales y legales de carácter procedimental relativas al trámite de las leyes en el Congreso, se orientan a asegurar que pueda cumplirse el debate y la aprobación en debida forma y que se atienda a la realización de unos principios sustantivos, entre los cuales cabe destacar la garantía para la formación y expresión de la voluntad legislativa de manera libre e ilustrada; el respeto, tanto de la regla mayoritaria, como de los derechos de las minorías; la suficiencia de las oportunidades deliberativas; y de manera especial para el caso bajo estudio, la publicidad de los asuntos debatidos, no solo como presupuesto para el debate entre los congresistas, sino como derecho de la ciudadanía general, y respeto de la función representativa y deliberativa que

cumplen los congresistas.¹⁴

En armonía con lo anterior, en la Ley 5ª de 1992 se establecen los principios que se tendrán en cuenta para la interpretación y la aplicación del reglamento del Congreso¹⁵, señalando, en primer lugar, que sus normas, sin perjuicio de la corrección formal de los procedimientos, “(...) deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso”. Se enuncia, a continuación, el principio de corrección formal de los procedimientos, cuyo objeto es “(...) subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.” Se consigna luego la regla de las mayorías orientada a que la aplicación del reglamento se haga “(...) en forma tal que toda decisión refleje la voluntad de las mayorías presentes en la respectiva sesión y consulte, en todo momento, la justicia y el bien común.” Finalmente, la norma alude a la regla de las minorías, según la cual el reglamento garantiza el derecho constitucional de éstas a ser representadas, a participar y a expresarse. ¹⁶

De esta manera, la Corte ha sostenido y reiterado que la debida conformación de la voluntad democrática del legislativo está supeditada a un presupuesto epistemológico, esto es, a la debida y cumplida información, publicidad y conocimiento de los asuntos que se debaten. De esta manera, para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas. Es bajo esta lógica que la Constitución y la jurisprudencia constitucional han establecido y desarrollado el alcance de la obligación relativa a que el procedimiento legislativo cumpla con el principio de publicidad, entendido como la obligación de que el proyecto de ley sea publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión correspondiente, de acuerdo a lo ordenado en el numeral primero del artículo 157 C.P., precepto replicado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso.¹⁷

Así las cosas, el principio de publicidad es predicable y exigible del procedimiento surtido por las comisiones accidentales de conciliación. Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 161 C.P., cuando surgieren discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto de ley, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de

senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, conciliarán los textos. El inciso segundo de esta norma superior, establece que el informe de conciliación debe ser publicado con al menos un día de antelación a su debate y aprobación por las Plenarias. En caso que éstas improbaren el texto conciliado, se archivará el proyecto. 18

En este orden de ideas, la competencia de la comisión de conciliación se circunscribe a la presencia de una discrepancia entre los textos aprobados por cada Plenaria, lo que obliga a la integración de una célula accidental interparlamentaria que resuelva la controversia, a través de una nueva fórmula de articulado que, respetuosa del principio de unidad de materia, supere la discrepancia. Para cumplir con este propósito, deberán preparar un informe, el cual debe ser necesariamente publicado en la Gaceta del Congreso, con por lo menos un día de anticipación al debate y aprobación en las Plenarias, para ser puesto a consideración de las cámaras¹⁹, de conformidad con el mandato superior.

7. La exigencia de votación nominal y pública consagrada en los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política

El artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2009, obliga a que el voto de los congresistas sea nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. “Esta regla general, como lo ha explicado la Corte, se justifica en el propósito del Constituyente derivado de 2009 de fortalecer el sistema de partidos e imponer mayores niveles de razonabilidad y transparencia al trabajo legislativo”.²⁰

En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha expresado que “la exigencia, como regla general, del voto nominal y público en los debates legislativos, se encuadra en la consecución de los fines centrales de la reforma constitucional de 2009. Esta ha sido la posición de la Corte al analizar los objetivos y los instrumentos contenidos en dicha enmienda a la Carta Política”. ²¹

De otra parte, la Ley 1431 de 2001 fue expedida ante la necesidad de regular las excepciones legales a la regla general de voto nominal y público. Esta ley de naturaleza orgánica, reformó los aspectos pertinentes a las votaciones en la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso (R.C.). El artículo 2º de esta normatividad modificó el artículo 130 R.C., en el sentido de indicar que “como regla general las votaciones [serán] nominales y públicas, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen.”

Así mismo, estipuló los mecanismos, que permiten a las cámaras satisfacer esa exigencia constitucional.

A su vez, el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011 modificó el artículo 129 R.C., a efectos de regular el concepto de votación ordinaria, explicar cómo se lleva a cabo y, en especial, presentar el listado taxativo de excepciones a la regla general, de origen constitucional, de votación nominal y pública.

Como se observa, el Legislador Orgánico ha previsto un listado taxativo de modalidades de votación ordinaria, lo cual es apenas resultado del carácter exceptivo a los tipos de votación diferentes a la nominal y pública, impuesto por el artículo 133 C.P. En tal sentido, aquellas actuaciones del Congreso que no se hallen descritas en dicho listado, se comprenden subsumidas en la regla general que prevé la mencionada norma superior. Esto salvo que se trate de votaciones secretas, también expresamente identificadas por la legislación orgánica.²²

La jurisprudencia constitucional ha expuesto que existen al menos dos tipos argumentos constitucionales que sustentan la regla general de la votación nominal y pública: (i) la vigencia del principio de supremacía constitucional, y (ii) la interpretación de los regímenes exceptivos previstos en la legislación.²³ Al respecto ha expuesto:

“En cuanto al primer nivel de análisis se tiene que, según lo explicado, existe un mandato constitucional expreso y definido, según el cual la regla general para la expresión de la voluntad congresional es la votación nominal y pública. Por ende, solo aquellas excepciones previstas en la ley quedan incorporadas a la aplicación de la votación ordinaria. El artículo 129 R.C. ofrece un listado preciso y minucioso de excepciones. Resultaría a todas luces contrario al principio de supremacía constitucional que se hiciera una interpretación flexible de estos tipos exceptivos, pues ello llevaría a contradecir el mandato constitucional consistente en que la regla general es la votación nominal y pública, a fin de cumplir los propósitos de la enmienda de 2009, antes explicados. Además, carecería de sentido que mientras el legislador orgánico, en cumplimiento del mandato constitucional mencionado, describe las excepciones a dicha regla general de forma detallada, la Corte realice una interpretación extensiva que tiende a desconocer la prescripción superior. De otro lado, dicha hermenéutica flexible llevaría a que cada vez que en el procedimiento legislativo se

esté ante decisiones unánimes, lo cual no es poco frecuente, se haga uso de la votación ordinaria, desnaturalizándose con ello lo previsto en el artículo 133 de la Constitución. 24

Frente al segundo grupo de argumentos, se tiene que dentro de las reglas usuales de interpretación, cuando el legislador prevé enumeraciones taxativas, no corresponde al intérprete realizar aplicaciones analógicas a las mismas. Esto mucho más cuando se trata de excepciones a una regla general de raigambre constitucional".25

Con fundamento en los criterios normativos expuestos, la Sala concluye que las votaciones en el trámite legislativo debe llevarse de forma nominal y pública, en tanto (i) es la regla general para las votaciones del Congreso, según lo señala el artículo 133 C.P. y el artículo 130 R.C.; y (ii) no se encuentra dentro de las excepciones previstas en el artículo 129 R.C.26

8. Principios de instrumentalidad de las formas y el in dubio pro legislatoris

Cuando se trata de analizar la constitucionalidad de una norma debido a la ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite legislativo, la Corte Constitucional ha expresado que debe tener en cuenta los principios de instrumentalidad de las formas; y el in dubio pro legislatoris.

8.1 En cuanto al principio de instrumentalidad de las formas en el procedimiento legislativo, si bien esta Corporación ha reconocido la importancia que tienen las reglas que gobiernan el trámite de las leyes en el Congreso de la República para la realización de los postulados del Estado constitucional y democrático de Derecho, como quedó reseñado en el acápite anterior; ha puntualizado igualmente que estos requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen. Lo anterior, dado que estos procedimientos no tienen un valor en sí mismos, sino que constituyen los medios o presupuestos de carácter procedimental para el aseguramiento de los fines materiales del Estado constitucional y democrático de Derecho.27

En este sentido, la Corte ha señalado que "(...) las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo (...)"28, y por tanto, este principio enunciado tiene plena aplicación en la interpretación de las reglas

constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. 29 Así mismo, ha expuesto que “no cualquier falla procedimental constituirá vicio de inconstitucionalidad, pues en virtud del principio de instrumentalidad de las formas algunos defectos pueden ser intrascendentes, otros pueden ser suplidos por mecanismos expresamente previstos en las normas vigentes, otros pueden ser saneados a lo largo del proceso legislativo y otros serán vicios subsanables bajo ciertas condiciones. Así pues, no toda irregularidad en el trámite del proyecto da lugar a la materialización de un vicio de procedimiento.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutableidad de la ley o el proyecto de ley, definidos como “vicios de carácter sustancial”, se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta , lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992 u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo.”³⁰ (Resalta la Sala)

En desarrollo de este principio enunciado, la jurisprudencia constitucional ha puntualizado que de éste se derivan al menos dos consecuencias, que pueden parecer contradictorias, pero que, en realidad, son plenamente complementarias: De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. (...) Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque son las formas o procedimientos a través de los cuales se protegen los valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, precisamente para asegurar los valores superiores que estas disposiciones de carácter procedimental protegen.³¹

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, por cuanto como se expresó, 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.

Como consecuencia de lo anterior, la Corte ha fijado las reglas para determinar si un vicio de procedimiento tiene la entidad suficiente como para afectar la constitucionalidad de la norma así emanada. Al respecto, ha sostenido que de conformidad con lo que establecen el párrafo del artículo 24132 de la Constitución, y el artículo 45º del Decreto 2067 de 1992,³³ la gravedad de la irregularidad ocurrida en el trámite legislativo se debe determinar atendiendo a los siguientes criterios: (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.³⁴

Adicionalmente, ha sostenido esta Corte que el debate parlamentario, es el escenario deliberativo propio, en donde deben plantearse las irregularidades de trámite, ya que este escenario exige de los participantes una actitud activa en el ejercicio de sus derechos y de sus obligaciones. En este sentido, ha expresado que los congresistas “deben advertir las circunstancias que consideren susceptibles de afectar el trámite o de lesionar su derecho de participación y emplear, con un mínimo de diligencia y vigor, las herramientas que el ordenamiento jurídico pone a su alcance en el escenario político de los debates”³⁵.

Por tanto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no es de recibo la actitud deliberadamente pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas

irregularidades de trámite. Quien debiendo actuar y teniendo la posibilidad de hacerlo se abstiene, no puede pretender luego suplir su omisión trasladando la controversia, que debió surtirse en el curso del debate legislativo, a la instancia del control de constitucionalidad. En esa línea, por ejemplo, la Corte ha señalado que no existe vicio de procedimiento con aptitud para provocar la declaratoria de inexecutable de una norma, cuando no se tramita una proposición, si quien la presentó no puso la diligencia necesaria para impulsar su consideración y la decisión en torno a la misma.³⁶ Por consiguiente, la Corte ha considerado que las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de la voluntad democrática.

De esta manera, ha concluido que en principio, es en el propio debate, empleando la mecánica que la Constitución y la Ley han previsto para ello, en donde deben tramitarse las discrepancias y hacerse valer las garantías que el procedimiento legislativo ha previsto. Solo aquellas irregularidades que trasciendan ese ámbito, o, porque habiendo sido planteadas, no fueron atendidas, o porque fueron inadvertidas, o porque no tuvieron ocasión de expresarse, tendrían la virtualidad de plantearse como eventuales vicios de procedimiento.³⁷

8.2 A su vez, en diversas oportunidades, la Corte ha aplicado el principio *in dubio pro legislatoris*, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resulta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático.

Al respecto, la Corte afirmó lo siguiente:

“En definitiva, se tiene que el aviso previo es un requisito constitucional respecto del cual se han precisando algunos elementos que se han ido flexibilizando, pero en los que siempre debe estar presente la claridad sobre cuando se va a producir la votación. En tal sentido, debe precisarse que establecer reglas claras sobre la forma en que deben realizarse los anuncios es de notable importancia, en la medida en que, tras la existencia de este requisito yace una variedad considerable de principios constitucionales tales como el principio democrático y su interpretación acorde con el principio *in dubio pro legislatoris*.”³⁸ (negritas)

y subrayado agregado).

Así las cosas, reitera la Sala la regla jurisprudencial según la cual, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del Legislador, en tanto que salvaguarda de la decisión mayoritaria.

9. Análisis de los cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1425 de 2010

Con fundamento en las consideraciones expuestas, pasa la Corte a continuación a analizar los cargos de inconstitucionalidad por vicios de forma enervados en contra de la Ley 1425 de 2010.

9.1 Violación del principio de publicidad, de conformidad con el artículo 161 C.P.

(i) De acuerdo con el relato de las demandas, no obstante haber sido publicado el informe de la comisión de conciliación en las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082 de 2010, ambas con fecha del 13 de diciembre de 2010, el Subgerente de Producción de la Imprenta Nacional aclaró que las Gacetas del Congreso referidas fueron impresas el día 14 de diciembre de 2010 a las 07:20 am, y a las 11:15 am, respectivamente.

Esta irregularidad, estaría desconociendo una formalidad a través de la cual se busca proteger el principio de publicidad, el cual es elemento esencial del carácter democrático que debe estar presente en el procedimiento de elaboración de las disposiciones legislativas en un Estado igualmente democrático. Por lo anterior, concluyen que el publicar el informe de conciliación el mismo día de la realización del debate en las plenarias, representa un vicio de forma en el trámite de la ley que se estudia, de carácter grave e insubsanable.

(ii) Corresponde a la Sala en esta oportunidad determinar si existe violación del principio de publicidad consagrado en el artículo 161 de la Constitución Política, por haberse desconocido el término constitucional para la publicación del informe presentado por la Comisión de Conciliación que se conformó para solucionar las discrepancias que presentaba el Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara y 169 de 2010 de Senado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161 Superior, que una vez sancionado, se convirtió en la Ley 1425 de 2010.

Así, el artículo 161 de la Constitución exige que el informe de conciliación se publique, por lo menos, con un día de antelación a su discusión y votación. El informe de conciliación del

proyecto de ley 056 de 2009 Cámara y 169 de 2010 Senado, aparece publicado en las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082, ambas del 13 de diciembre de 2010, mientras que la sesión en la que se discutió y votó el informe tuvo lugar el 14 de diciembre de ese año, es decir, un día después de la publicación del mismo. Los accionantes afirman que se presentó un vicio de procedimiento en razón a que el informe de conciliación no fue publicado realmente el 13 de diciembre, sino el 14 de diciembre de 2010, de conformidad con el escrito de aclaración anexada de la Imprenta Nacional.

Para determinar la prosperidad o no de este cargo la Sala debe estudiar las actuaciones procedimentales probadas dentro del presente proceso de constitucionalidad, respecto del procedimiento legislativo de la Ley 1425 de 2010.

(iii) En cuanto a las actuaciones procesales probadas dentro de la presente acción constitucional, respecto del procedimiento legislativo de la Ley 1425 de 2011, la Sala comprueba que las cámaras legislativas aprobaron en segundo debate el proyecto de ley que ahora se demanda. La Cámara de Representantes aprobó el Proyecto de Ley 056 de 2009 en Plenaria el día 5 de octubre de 2010, y el Senado de la República aprobó el Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara y 169 de 2010 Senado, el día 7 de diciembre del mismo año. En razón a que existieron discrepancias entre uno y otro texto aprobado, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 161 Superior, se conformó una Comisión Accidental de Conciliación, con el ánimo de acordar un único texto que deberían aprobar las plenarias de Senado y Cámara.

La Comisión de Conciliación finalizó y presentó su informe, el cual fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 1081 y No. 1082 de fecha 13 de diciembre de 2010. El debate y votación del informe de conciliación se llevó a cabo el día 14 de diciembre de 2010, siendo aprobado este mismo día en ambas plenarias, según consta en Acta No. 33 de la sesión ordinaria del día 14 de diciembre de 2010, publicada en Gaceta No. 78 del 10 de marzo de 2011.

(iv) La Sala evidencia que en este caso se presenta una discrepancia entre la fecha de las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082 de 2010 y un escrito de aclaración de la Imprenta Nacional en donde aparece la fecha de su efectiva impresión por parte de esa entidad. En

efecto, de un lado las demandas afirman que, no obstante haber sido publicado el informe de la Comisión de Conciliación en las Gacetas del Congreso de fecha 13 de diciembre de 2010, en realidad la fecha real de impresión, de conformidad con el escrito de aclaración de la Imprenta Nacional, es el día siguiente, esto es, el 14 de diciembre de 2010. Para demostrar lo expuesto, aportan escrito del subgerente de producción en el que aclara que el informe de conciliación se imprimió el día 14 de diciembre de 2010 a las 7:20 am, en la Gaceta 1081 de 2010, y a las 11:15 am, en la Gaceta 1082 de 2010.

(v) En consecuencia, esta Corporación encuentra que la demanda plantea una incertidumbre inicial respecto de la fecha de publicación del informe de conciliación, pero que de un análisis del material probatorio aportado por los actores, no se logra demostrar que el informe de conciliación haya sido publicado en una fecha diferente a la que figura oficialmente en las Gacetas del Congreso mencionadas, por las siguientes razones:

(a) En efecto, las demandas aportan escrito expedido por el subgerente de producción de la Imprenta Nacional en el que aclaran la fecha de impresión de las Gacetas No. 1081 y 1082 de 2010, en las que se publicó el informe de conciliación elaborado por la comisión accidental conformada para ese efecto. El texto de la mencionada certificación reza lo siguiente:

“Me permito aclarar la respuesta dada en el oficio mencionado, debido a un error involuntario se tuvo en cuenta la fecha de la gaceta y no la fecha de la minuta, fecha real de impresión de las gacetas como se corrigen a continuación:

* La gaceta 1081/10 (Senado), fue impresa el día 14 de diciembre de 2010, a las 07:20 horas.

* La gaceta 1082/10 (Senado), fue impresa el día 14 de diciembre de 2010, a las 11:45 horas”

Observa la Corte que existe una discrepancia entre la fecha del 13 de diciembre de 2010 que aparece en las Gacetas del Congreso No. 1081 y 1082 de 2010, y el escrito de aclaración expedido por la Imprenta Nacional sobre la impresión de esa publicación.

(b) Sin embargo, la Corte constata que el informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 1082 del 13 de diciembre de 2010 en medio electrónico, y el

debate y aprobación del texto conciliado fue realizada al día siguiente. Así, si bien la impresión en papel pudo haberse realizado el día 14 de diciembre, este hecho no impide considerar la validez constitucional de la publicación realizada en medio electrónico, reconocida, validado y refrendada por la jurisprudencia de esta Corporación en diversos pronunciamientos. De esta manera, de entrada la Corte no observa que se haya presentado violación del principio de publicidad.

(c) Adicionalmente, en materia probatoria, respecto de la ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite de aprobación de las leyes y las reformas constitucionales, la Corte Constitucional debe aplicar no sólo los principios de la libertad probatoria y la sana crítica, tal y como lo hace cualquier juez, sino además tener presentes los principios de instrumentalidad de las formas; y el *in dubio pro legislatoris*.

De esta manera, como se observó, al existir una incertidumbre inicial respecto de la fecha de publicación del informe de conciliación, y de conformidad con los principios de instrumentalidad de las formas y el *in dubio pro legislatoris*, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la Corte debe atenerse a la fecha que se consignó en las Gacetas del Congreso de la República, como publicación oficial del Congreso³⁹.

En efecto, la Corte ha podido establecer dentro de las pruebas aportadas al presente proceso, la fecha de publicación del informe de conciliación, estableciendo que la fecha de publicación del informe de conciliación de los proyectos 169 de 2010 de Senado y 056 de 2009 de Cámara se realizó el 13 de diciembre de 2010, según consta en las mismas Gacetas, que constituye la publicación oficial que informa de la fecha en que se llevó a cabo una actuación del Congreso.

Reitera la Sala que el medio de prueba idóneo para determinar la configuración de un vicio de trámite, es la Gaceta del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, específicamente en los artículos 36 y el artículo 47 que trata sobre los deberes del Secretario General de cada Cámara numerales 2, 4 y 11. De esta manera, es el Secretario de cada Cámara quien da fé de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley.

Por tanto, la Gaceta del Congreso es el medio oficial, adecuado e idóneo para materializar el principio de publicidad, y se debe respetar, por cuanto en él se consigna todo lo que sucede en el trámite legislativo, lo cual lo convierte en prueba válida para evidenciar cada uno de las

fases y actuaciones dentro del proceso legislativo.⁴⁰

En suma, la Corte encuentra que al plantearse la falta de certeza respecto de que la fecha de publicación del informe de conciliación sea diferente a la que figura en las Gacetas del Congreso referidas, la Corte debe hacer prevalecer la información consignada en las Gacetas del Congreso, ya que otro tipo de pruebas, tales como escritos, aclaraciones o certificaciones aportadas dentro del proceso, son posteriores al trámite legislativo mismo y no tienen la fuerza probatoria necesaria para desvirtuar la información consignada en la Gaceta del Congreso, que constituye la publicación oficial de ese órgano legislativo. Por esta razón, la Corte debe atenerse a la fecha de publicación que aparece en las Gacetas del Congreso, que es el mecanismo oficial de comunicación e información de esa Corporación.⁴¹

De otra parte, de conformidad con el principio de instrumentalidad de las formas, los defectos en la formación de una norma no siempre invalidan la actuación surtida⁴², a menos que los mismos sean de un carácter y una envergadura tal que altere la decisión tomada en uno u otro sentido, lo cual no se observa en el presente caso, en donde la Sala no advierte afectación de la información de los Congresistas respecto del texto conciliado en las votaciones plenarias, de manera que en este caso no se constata vulneración de la conformación de la voluntad democrática.

(d) De conformidad con lo expuesto, es de concluir que en el caso planteado ante la Corte, por tratarse de una acusación por vicios de procedimiento en la elaboración de una ley, en donde se plantea una falta de certeza inicial respecto de la publicación del informe de conciliación dentro del término previsto por el artículo 161 CP, la Sala constata no sólo la efectiva publicación del texto conciliado por medios electrónicos dentro del término constitucional, sino que al dar aplicación a los principios de instrumentalidad de las formas, el *in dubio pro legislatoris* y el principio de conservación del derecho, así como a la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República, de conformidad con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma⁴³, colige que no existió la vulneración del principio de publicidad alegado en la demanda.

En suma, la Sala evidencia que no existen elementos probatorios que demuestren la existencia de una actuación que desconozca el artículo 161 de la Constitución Política. Por lo anterior, debe concluirse que la acusación carece del sustento necesario para demostrar la

inexequibilidad de la Ley 1425 de 2010 por vicios de procedimiento en la publicación del informe de conciliación. De esta forma, se declarará la exequibilidad de la Ley 1425 de 2010 respecto del cargo ahora estudiado.

9.2 Violación del requisito de votación nominal y pública, de conformidad con los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política

(i) La demanda considera que existe vulneración de los artículos 133, 146, 157 y 157 de la Constitución Política, ya que en la sesión del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes “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 aparecen registrados en las grabaciones de la sesión”. Se afirma que el secretario fue quien consignó los votos en las actas sin que estos correspondieran a los emitidos por los congresistas, y que en las grabaciones se constata que solamente votaron 8 Representantes a la Cámara contestando individual y de forma nominal y pública, mientras que esa comisión consta de 35 miembros, por lo que en consecuencia, se evidencia que se incurrió en un vicio de forma y fondo grave e insubsanable.

En este sentido, la demanda argumenta que de conformidad con la grabación de audio y video de la sesión del 9 de junio de 2010, solo votaron los siguientes Representantes: (i) por el SI Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Duran, José Tayron Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba Suárez, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano y Gustavo Hernán Puentes Díaz; y (ii) por el NO, el Representante David Luna. De esta manera, sostiene que solo votaron 8 Representantes de los 35 que conforman la Comisión Primera Constitucional, de manera que no se cumplió con el quórum, ni con la votación nominal y pública exigida.

(ii) Corresponde a la Sala resolver en el presente caso si existe vulneración del requisito constitucional de votación nominal y pública, tal y como lo establecen los artículos 133, 146 y 157 Superiores, vicio que habría ocurrido en el primer debate del proyecto de Ley 056 de

2009 Cámara, en la Cámara de Representantes.

(iii) A partir de los criterios normativos expuestos en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala encuentra que la votación de la sesión del 9 de junio de 2010, de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, debió llevarse de forma nominal y pública, en tanto (a) es la regla general para las votaciones del Congreso, según lo señala el artículo 133 C.P. y el artículo 130 R.C.; y (b) no se encuentra dentro de las excepciones previstas en el artículo 129 R.C. antes transcrito.

(iv) Del material probatorio allegado al presente proceso de constitucionalidad, la Sala evidencia que el Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara, fue discutido y votado en sesión del 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de conformidad con la Gaceta del Congreso No. 380 del día jueves 24 de junio de 2010, en donde se encuentra publicada el Acta No. 34 del 9 de junio de 2010.

Constata así mismo la Sala, que de conformidad con lo consignado en la Gaceta del Congreso No. 380 de 2010, el articulado del Proyecto de Ley No. 056 de 2009, Cámara, tal y como venía propuesto en la ponencia, fue votado por dieciocho (18) Representantes así: por el SI dieciséis (16) Representantes, y por el NO dos (2) Representantes.

Los Representantes que votaron por el SI fueron: Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Durán, José Thyron Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Arturo Gálvez Mejía, Jorge Homero Giraldo, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Rosmery Martínez Rosales, Karime Mota y Morad, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Germán Varón Cotrino.

Los Representantes que votaron por el NO fueron: David Luna Sánchez y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas.

Comprueba igualmente la Sala que en la Gaceta del Congreso en mención, el título del proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara, fue votado por veinte (20) Representantes, así: dieciocho (18) por el SI y dos (2) por el NO.

Los Representantes que votaron por el NO fueron: David Luna Sánchez y Carlos Arturo

Piedrahita Cárdenas.

Finalmente, ante la pregunta de si “¿Quiere la Comisión que este Proyecto pasa a segundo debate?” la votación fue de veinte (20) Representantes: dieciocho (18) Representantes por el SI y dos (2) por el NO.

Los Representantes que votaron por el SI fueron: Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Durán, Roy Leonardo Barreras Montealegre, José Thyronne Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Arturo Gálvez Mejía, Jorge Homero Giraldo, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Rosmery Martínez Rosales, Karime Mota y Morad, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Germán Varón Cotrino y William Vélez Mesa.

Los Representantes que votaron por el NO fueron: David Luna Sánchez y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas.

Esta información consignada en la Gaceta No. 380 de 2010 del Congreso es refrendada por certificado expedido por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes a esta Corporación, el diez (10) de abril de 2012 (folios 178 a 185 del cuaderno principal).

(v) De otra parte, en la grabación de audio y video de la sesión del 9 de junio de 2010, la Sala observa que de conformidad con lo consignado en la Gaceta del Congreso No. 380 de 2010, el articulado del Proyecto de Ley No. 056 de 2009, Cámara, tal y como venía propuesto en la ponencia, fue votado finalmente por dieciocho (18) Representantes así: por el SI dieciséis (16) Representantes, y por el NO dos (2) Representantes. Por el SI votaron los siguientes Representantes a la Cámara: Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Durán, José Thyronne Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Arturo Gálvez Mejía, Jorge Homero Giraldo, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Rosmery Martínez Rosales, Karime Mota y Morad, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Germán Varón Cotrino.

Por el NO votaron los Representantes: David Luna Sánchez y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas.

La Sala comprueba así mismo, en la grabación de audio y video, que el título del proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara fue votado por veinte (20) Representantes así: dieciocho (18) por el SI y dos (2) por el NO.

Por el SI votaron los Representantes Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Durán, Roy Leonardo Barreras Montealegre, José Thyrone Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Arturo Gálvez Mejía, Jorge Homero Giraldo, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Rosmery Martínez Rosales, Karime Mota y Morad, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Germán Varón Cotrino y William Vélez Mesa.

Por el NO votaron los Representantes: David Luna Sánchez y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas.

Finalmente, en la grabación se observa que ante la pregunta de si “¿Quiere la Comisión que este Proyecto pase a segundo debate?” la votación fue de veinte (20) Representantes: dieciocho (18) Representantes por el SI y dos (2) por el NO.

Por el SI votaron los Representantes Oscar Arboleda Palacio, Carlos Enrique Ávila Durán, Roy Leonardo Barreras Montealegre, José Thyrone Carvajal Ceballos, Juan de Jesús Córdoba, Fernando de la Peña Márquez, Carlos Arturo Gálvez Mejía, Jorge Homero Giraldo, Orlando Anibal Guerra de la Rosa, Jorge Humberto Mantilla Serrano, Rosmery Martínez Rosales, Karime Mota y Morad, Myriam Alicia Paredes Aguirre, Gustavo Hernán Puentes Díaz, Heriberto Sanabria Astudillo, Carlos Enrique Soto Jaramillo, Germán Varón Cotrino y William Vélez Mesa.

Por el NO votaron los Representantes: David Luna Sánchez y Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas.

(vi) De esta manera la Sala comprueba que no existe la discrepancia, ni contradicción planteada en la demanda, entre la información consignada por el Secretario en el Acta No. 34

de la sesión del 9 de junio de 2009 de la Comisión Primera de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso No. 380 de 2010, respecto de la votación del Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y la grabación de audio y video de dicha sesión. Por el contrario, la Sala constata que tanto en la Gaceta del Congreso, como en la grabación, se observa que la sesión cuestionada cumplió tanto con el quórum deliberatorio como con la votación nominal y pública exigida por los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política.

De esta manera, la Sala colige, que dado que la grabación de audio y video privilegió la captación de la mesa directa y del Secretario de la Comisión, la demanda se basó en especulaciones respecto de la presencia o no y sobre la efectiva votación nominal y pública de los Representantes, especulaciones que no pueden ser objeto de análisis constitucional y mucho menos prosperar.

(vii) Adicionalmente, es preciso recordar, tal y como lo ha expuesto la jurisprudencia de la Corte, que los vicios de trámite deben alegarse en principio dentro del mismo trámite legislativo por parte de sus participantes naturales, los congresistas. Así, si un congresista observa que dentro del trámite de votación se presenta una irregularidad, debe solicitar al Secretario una verificación del quorum, a efectos de que conste dentro del acta, y de esta forma probar lo sucedido.⁴⁴

En el caso concreto, como se evidencia de la lectura del Acta de la Sesión del 9 de junio de 2009 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, y también de la grabación de audio y video de dicha sesión, ningún congresista solicitó verificar la votación para la aprobación del Proyecto de Ley 056 de 2009, con lo cual, lo expresado por el Secretario y consignado en el Acta No. 34 del 9 de junio de 2010, publicado en la Gaceta No. 380 del día jueves 24 de junio de 2010, se tiene por cierto.

(viii) En síntesis, la Sala evidencia que no existen elementos para desvirtuar la constitucionalidad de la votación para aprobación el Proyecto de Ley 056 de 2009 Cámara, en la Comisión Primera Constitucional, actuación que no desconoce los artículos 133 y 157 de la Constitución Política. Por lo anterior, debe concluirse que la acusación carece del sustento necesario para demostrar la inexecutable de la Ley 1425 de 2010 por vicios de procedimiento respecto del incumplimiento de votación nominal y pública en la Comisión

Primera de la Cámara de Representantes, razón por la cual la Sala declarará exequible, respecto del cargo ahora estudiado, la Ley 1425 de 2010.

10. Conclusión

En conclusión, la Corte encuentra que los cargos en contra de la Ley 1425 de 2010 por presunta vulneración del principio de publicidad, por desconocer el término de publicidad del informe de conciliación contenido en el artículo 161 de la Constitución Política, y por desconocimiento de la exigencia de votación nominal y pública, consagrada en los artículos 133, 146 y 157 de la Carta, no deben prosperar, y así lo declarará en la parte resolutive de esta providencia judicial.

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

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 los cargos por vicios de forma en el trámite legislativo analizados en esta sentencia, relativos a la vulneración del principio de publicidad, de conformidad con el artículo 161 CP; y a la violación de la exigencia de votación nominal y pública, consagrado en los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ALEXEY JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado ponente

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-786/12

REF.: Expedientes D-8929, D-8930, D-8935 y D-8936

Acción Pública de inconstitucionalidad contra la Ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”.

Actor: Eduardo Quijano Aponte y otros

Magistrado Ponente:

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, me permito aclarar el sentido del fallo adoptado por la Sala Plena dentro del asunto de la referencia. Para exponer las razones que me llevan a disentir de algunas consideraciones efectuadas en la sentencia, haré una relación sucinta del contenido de la decisión y la consecuente exposición de los motivos que la justifican.

1. Contenido de la sentencia.

1.1. La demanda de inconstitucionalidad fue interpuesta contra la ley 1425 de 2010, “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”⁴⁵ porque según los actores durante el trámite legislativo se desconoció el principio de publicidad y la exigencia de votación nominal y pública.

1.1.1. El cargo de infracción al principio de publicidad de la actividad legislativa se sustentó en que según el artículo 161 Superior, el texto concillado en Senado y Cámara de Representantes debía publicarse en la Gaceta del Congreso por lo menos con un día de anticipación a la discusión y aprobación por las plenarias, sin embargo, en esa oportunidad la publicación del 13 de diciembre de 2010 fue impresa al día siguiente, según la aclaración realizada por la Imprenta Nacional, lo cual significa que la fecha real de publicación de la Gaceta fue el día de la discusión y aprobación del proyecto de ley.

1.1.2. El segundo cargo se sustentó en la infracción de los artículos 133, 146 y 157 de la Constitución, porque según la grabación de la sesión de 9 de junio de 2010 de la Comisión

Primera de la Cámara de Representantes, de los 35 miembros, 8 representantes votaron contestando de manera individual, nominal y pública, mientras que la votación de la mayoría restante fue consignada en las actas sin adelantar el debido procedimiento, incurriendo en un vicio de forma y fondo, grave e insubsanable.

1.2. Previo al estudio de los cargos propuestos, la Sala Plena efectuó algunos planteamientos jurisprudenciales acerca de la votación nominal y pública, y los principios de publicidad, instrumentalidad de las formas y pro legislatoris.

1.3. Respecto al primer cargo, esta Corporación no encontró demostrada la violación del principio de publicidad, porque si bien es cierto que los demandantes advirtieron una inconsistencia entre las fechas de publicación e impresión de la Gaceta del Congreso que contenía el texto de la conciliación, también lo es que la publicación por medios electrónicos se hizo dentro del término constitucional, el cual coincide con la fecha oficial de la Gaceta, que en todo caso, es el medio de publicación del Órgano Legislativo.

Lo anterior, aunado a la aplicación de los principios de instrumentalidad de las formas, in dubio pro legislatoris y conservación del derecho, así como a la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República y la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma, permitiendo concluir que no existió la vulneración del principio de publicidad alegado en la demanda.

1.4. En relación con el cargo de desconocimiento del requisito de votación nominal y pública en la sesión de 9 de junio de 2010 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, este Tribunal encontró que la Gaceta Oficial que publicó el contenido del acta de la sesión llevada a cabo en esa fecha, evidenció que se cumplió con el quorum deliberatorio y con la votación nominal y pública, por lo que concluyó que no existen elementos para desvirtuar la constitucionalidad de la votación para la aprobación del Proyecto de Ley 056 de 2009 -hoy ley 1425 de 2010-.

1.5. En ese orden, los cargos propuestos contra la ley 1425 de 2010 por presunta vulneración del principio de publicidad al desconocer el término de publicación del informe de conciliación del artículo 161 de la Constitución, y por desconocimiento de la exigencia de votación nominal y pública, prevista en los artículos 133, 146 y 157 Superiores, no prosperaron y en consecuencia, se declaró la exequibilidad de la norma en mención.

2. Motivos de la Aclaración de Voto.

2.1. A efecto de resolver el cargo de infracción al principio de publicidad del artículo 161 Superior, la sentencia advierte que este se ha entendido como la obligación de que el proyecto de ley sea publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión correspondiente⁴⁶. Bajo esa lógica afirma que el cumplimiento de dicha obligación también se predica del procedimiento surtido por las comisiones accidentales de conciliación y por tanto, el informe que surja debe ser publicado con al menos un día de antelación a su debate y aprobación por las plenarios.

Continuando con el desarrollo de las consideraciones, señaló que tratándose del análisis de un presunto vicio de procedimiento en el trámite de la ley 1425 de 2010, debían observarse los principios de instrumentalidad de las formas y pro legislatoris. Este último, lo explicó afirmando que “en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República”; y más adelante concluyó: “Así las cosas, reitera la Sala la regla jurisprudencial según la cual, cuando quiera que no exista certeza acerca de la existencia de un vicio de procedimiento, tal duda debe ser resuelta a favor del Legislador, en tanto que salvaguarda la decisión mayoritaria”.

Observando que no había certeza acerca de la fecha de publicación de los informes de conciliación, porque según el escrito de aclaración de la Imprenta Nacional, la Gaceta del Congreso de fecha 13 de diciembre de 2010 fue impresa el 14 del mismo mes y año, es decir, el mismo día que tuvo lugar la sesión y aprobación del proyecto de ley por las plenarios, la Corte concluyó que en aplicación de los principios de instrumentalidad de las formas e in dubio pro legislatoris, debía prevalecer como fecha de publicación la señalada en las Gacetas del Congreso de la República, por ser la publicación oficial del Órgano Legislativo y por tanto, el mecanismo idóneo a través del cual se cumple con la publicidad exigida.

La regla anterior sumada al hecho de que la información del texto concillado fue publicada por medios electrónicos el 13 de diciembre de 2010, le permitió concluir que el cargo de inconstitucionalidad planteado no fue demostrado y, al “tratarse de una acusación por vicios de procedimiento en la elaboración de una ley, en donde se plantea una falsa certeza inicial respecto de la publicación del informe de conciliación dentro del término previsto por el

artículo 161 CP, la Sala constata no sólo la efectiva publicación del texto conciliado por medios electrónicos dentro del término constitucional, sino que al dar aplicación a los principios de instrumentalidad de las formas, el in dubio pro legislatoris y el principio de conservación del derecho, así como a la validez de la ley elaborada por el Congreso de la República, de conformidad con la presunción de constitucionalidad que se predica de la misma⁴⁷, colige que no existió la vulneración del principio de publicidad alegado en la demanda”.

2.2. En mi criterio, no debió aplicarse el principio pro legislatoris en los términos referenciados, ya que la duda razonable acerca de la existencia del vicio de procedimiento fue descartada con base en la fecha que aparecía en la Gaceta Oficial, excluyendo del análisis el informe rendido por la Imprenta Nacional, que es la autoridad encargada de dirigir el proceso de impresión y en ese orden, la única que está en condiciones de certificar la veracidad de la fecha de publicación de una gaceta.

Así las cosas, ha debido valorarse como prueba de la fecha de publicación el citado informe de la Imprenta Nacional, según el cual la Gaceta del Congreso del 13 de diciembre de 2010 fue impresa el 14 del mismo mes y año, es decir, el día de la sesión y aprobación del proyecto de ley por las plenarias.

En ese orden de ideas, no había lugar a aplicar el principio pro legislatoris para resolver la controvertida fecha de publicación, al menos en lo que respecta a la impresión de la Gaceta Oficial del Congreso de la República por parte de la Imprenta Nacional.

2.3. De otra parte, el vicio de procedimiento presuntamente configurado al no dar cumplimiento al principio de publicidad en los términos establecidos en la Constitución, debió ser objeto de estudio por parte de la Corte a fin de determinar si era subsanable, tal y como de manera tangencial fue planteado en la sentencia, al afirmar que “de conformidad con el principio de instrumentalidad de las formas, los defectos en la formación de una norma no siempre invalidan la actuación surtida⁴⁸, a menos que los mismos sean de un carácter y una envergadura tal que altere la decisión tomada en uno u otro sentido, lo cual no se observa en el presente caso, en donde la Sala no advierte afectación de la información de los Congresistas respecto del texto conciliado en las votaciones plenarias, de manera que en este caso no se constata vulneración de la conformación de la voluntad democrática “.

Lo anterior tiene asidero en la jurisprudencia de esta Corporación, que en los Autos 032 y 086 de 2012, advirtió que la naturaleza subsanable del vicio formal también debe evaluarse a partir del grado de afectación de esos contenidos de índole sustantiva y con base en ello recogió las hipótesis de vicios subsanables en el procedimiento legislativo, clasificadas de acuerdo con su gravedad y el momento del trámite en que se presentan, así: 49 (i) errores de trámite que, por su intrascendencia, no afectan de ninguna forma los propósitos sustantivos antes explicados. En este caso no se está, en estricto sentido, ante un vicio de procedimiento, por lo que no hay lugar a la subsanación; (ii) defectos del trámite que, si bien tuvieron ocurrencia, son convalidados en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento; (iii) vicios que son identificados por la Corte en el control de constitucionalidad, respecto de los cuales aplica la fórmula de subsanación prevista en el párrafo del artículo 241 Superior; y (iv) vicios que también son advertidos en el escrutinio judicial, pero que pueden ser subsanados por la misma Corte. Ejemplo de ello es “cuando a una ley ordinaria se le ha impartido el trámite legislativo propio de una ley orgánica: en casos así, la Corte ha considerado que existe, efectivamente, un vicio, por cuanto, tal y como se expresó en la sentencia C-025/93, “el principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura “. En estas situaciones, la Corte cuenta con la posibilidad de subsanar directamente el vicio detectado, constatando que se trata materialmente de una ley de naturaleza ordinaria, y declarando su constitucionalidad bajo tal entendido”.⁵⁰

En consecuencia, debió analizarse si las condiciones en que fue publicada la Gaceta Oficial del Congreso de la República constituyó un vicio de procedimiento subsanable en el trámite judicial y con base en ello declarar la exequibilidad de la norma, máxime si se tiene en cuenta que este Tribunal determinó que no hubo vulneración de la conformación de la voluntad democrática, en tanto que no se afectó la información de los congresistas respecto del texto conciliado en las votaciones de las plenarias.

2.4. Finalmente, manifiesto mi inconformidad con la afirmación que trae la sentencia al sostener que no hubo afectación del principio de publicidad porque los congresistas si

conocieron el texto conciliado y por tanto, no se vulneró la conformación de la voluntad democrática. Tal conclusión reduce el deber de publicación a un formalismo que puede ser convalidado al momento de la aprobación del proyecto de ley, desconociendo que se trata de una garantía de participación y legitimidad.

El principio de publicidad durante el procedimiento legislativo es el elemento esencial del carácter democrático del Estado porque dota de transparencia y legitimidad las decisiones que adopte el Congreso de la República, en tanto que permite a los senadores, representantes y a la sociedad en general, conocer e informarse sobre el contenido de los proyectos de ley que se tramitan, previo al debate y posterior aprobación.

En ese contexto, se ha entendido que la previsión del artículo 161 de la Constitución, que exige la publicación del informe de conciliación al menos un día antes del debate y aprobación en las plenarias, constituye una garantía institucional de racionalidad mínima en la deliberación y toma de decisiones, y al mismo tiempo, de participación de los asociados en la aprobación de los textos sometidos a consideración del legislador.

En los anteriores términos dejo argumentada mi postura, en lo que respecta a la aplicación del principio pro legislatoris para resolver el cargo de vulneración del principio de publicidad previsto en el artículo 161 de la Constitución, en el trámite de formación de la ley 1425 de 2010.

Fecha ut supra,

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

A LA SENTENCIA C-786/12

Referencia: expedientes D-8929, D-8930, D-8935 y D-8936 acumulados.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3, numeral 1, de la Ley 1397 de 2010, “por medio de la cual se modifica la Ley 769 de 2002”.

Demandante:

Eduardo Quijano Aponte y otros.

Magistrada Ponente:

Luís Ernesto Vargas Silva

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, considero necesario aclarar el voto con el objeto de precisar que al debatirse la falta de certeza respecto de la publicación del informe de conciliación y dar aplicación a los principios de instrumentalidad de las formas, *in dubio pro legislatoris*, conservación del derecho, y presunción de constitucionalidad, se debió considerar el mecanismo del correo electrónico como medio alternativo para garantizar el cumplimiento del requisito de publicidad dentro del trámite legislativo de los proyectos de ley, de acuerdo con que artículo 161 de la Constitución.

Lo anterior dentro del criterio de flexibilidad que la Constitución imprimió al debate parlamentario, y que se refleja en las distintas disposiciones superiores que se orientan a agilizar el trámite legislativo. Así, por ejemplo, la Corte ha aceptado, de conformidad con el artículo 156 del Reglamento del Congreso, que las proposiciones de enmienda a un proyecto de ley pueden conocerse por cualquiera de los siguientes medios: por su publicación en la Gaceta del Congreso, por su lectura oral antes de ser debatidas y antes de ser votadas, o por la distribución previa de la reproducción del documento que las contiene, entre los miembros de la célula legislativa que las va a debatir y a votar, a fin de que puedan ser leídas y por lo tanto conocidas por éstos.

En este orden, en la sentencia C-034 de 2009,⁵¹ reiterando la posición asumida de vieja data,⁵² la Corporación al referirse al alcance del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, señaló que el principio de publicidad de las ponencias se hace efectivo mediante dos vías: “La principal, es la publicación del informe de ponencia en la Gaceta del Congreso dentro de los 3 días siguientes a la presentación de la ponencia, esto es, de manera previa al inicio del debate parlamentario. Y, la vía excepcional, es la reproducción del documento por cualquier medio mecánico y la consiguiente distribución entre los miembros de la Comisión. [...]”

Igualmente, en la sentencia C-168 de 2012,⁵³ la Corte sobre el principio de publicidad de los

proyectos de ley reiteró que: “[...] se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157) y que, así mismo deben publicarse las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso. En este último caso, para agilizar el trámite del proyecto, la ley permite que este requisito de publicidad sea suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir.

Armonizando las anteriores exigencias del procedimiento legislativo con el principio de instrumentalidad de las formas, la Corte ha dicho que “(...) la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario. [...]”

En el presente proceso, el Departamento Nacional de Planeación sostuvo en su intervención que la impresión en papel que se hizo del informe de conciliación, no impide considerar la validez del medio electrónico, circunstancia que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada constituye una opción válida, en tanto permite presumir el conocimiento individual de las ponencias o informes por parte de los miembros de la célula legislativa que los va a debatir y a aprobar.

Así, el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos, como de los informes de conciliación, que constituye el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria, se cumple también, cuando sea necesario agilizar el trámite del proyecto de ley, con la reproducción del documento, con la debida anticipación, por otros medios como el correo electrónico, mecanismo que facilita su distribución y conocimiento entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir.

En los anteriores términos, dejo plasmada mi aclaración de voto en la presente oportunidad.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

1 M.P. Maria Victoria Calle Correa.

2 M.P. Mauricio González Cuervo.

3 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

4 Ibidem.

6 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

7 M.P: Jorge Iván Palacio Palacio.

8 M.P. Maria Victoria Calle Correa.

9 M.P. Mauricio González Cuervo.

10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

11 Ver Sentencia C-840 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12 Ver Sentencias C-473 de 2004 y C-168 de 2012, entre otras.

13 Consultar Sentencias C-760 de 2001 y Sentencia C-760 de 2001, entre otras.

14 Ver Sentencia C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

15 Ley 5ª de 1992, artículo 2º.

16 Ver Sentencia C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

17 Consultar las sentencias C-688 de 2002 y C-951 de 2001, entre otras.

18 Ver Sentencia C-840 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

19 Ibidem.

20 Auto A-032 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, ver también la Sentencia C-141 de

2010.

21 Ibidem.

22 El artículo 3º de la Ley 1431/11 modificó el Reglamento del Congreso en materia de votaciones secretas, del modo siguiente:

“Artículo 131. Modificado por la Ley 1431 de 2011, artículo 3º. Votación secreta. No permite identificar la forma como vota el Congresista. Las rectificaciones solo serán procedentes cuando el número de votos recogidos no sean igual al de los votantes.

Esta votación solo se presentará en los siguientes eventos:

a) Cuando se deba hacer elección;

b) Para decidir sobre proposiciones de amnistías o indultos. Aprobado la votación secreta, el Presidente dispondrá repartir papeletas que tengan impresas, en una de sus caras, la leyenda “Sí” o “No”, y espacios para marcar. El Secretario llamará a cada Congresista, según el orden alfabético de su apellido, para que deposite la papeleta en la urna dispuesta para el efecto. Previamente el Presidente designará una comisión escrutadora.”

23 Ibidem.

24 Ibidem.

25 Auto A-032 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

26 Ibidem.

27 Ver al respecto las Sentencias C-055 de 1995 y C-168 de 2012, entre otras.

28 Sentencia C-737 de 2001.

29 Ver Sentencia C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

30 Sentencia C- 277 de 2007, con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”.

31 Sentencia C-737 de 2001

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

33 Artículo 45º del Decreto 2067 de 1992: Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que a autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

34 Ver Sentencias C-370 de 2004 y C-168 de 2012.

35 Sentencia C-168 de 2012.

36 Sentencia C-1040 de 2005.

37 Ver Sentencia C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

38 Sentencia C- 665 de 2007, con ocasión del examen de una supuesta irregularidad en materia de anuncio previo a votación.

39 Ver Sentencia C-076 de 2012, M.P. Humberto Sierra Porto.

40 Ver Sentencias C-179 de 2002, C-307 de 2004 y C-538 de 2010.

41 Al respecto remitirse a la Sentencia C-076 de 2012, M.P. Humberto Sierra Porto.

42 Consultar las Sentencias C-288 y C- 317 del 2012.

43 Ver Sentencia C-076 de 2012, M.P. Humberto Sierra Porto.

44 Consultar las Sentencias C- 1040 de 2005 y C- 502 de 2007.

45 La Ley 1425 de 2010, derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, cuyo tenor

literal era el siguiente: “Artículo 39°.-Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos. Artículo 40°.- Incentivo Económico en Acciones Populares sobre Moral Administrativa En la acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derechos a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular. Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso. Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derechos a solicitar y obtener se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos”

46 Artículos 157 de la Constitución y 156 del Reglamento del Congreso.

47 Sentencia C-076 de 2012.

49 Esta clasificación es tomada de la sentencia C-737 de 2001, reiterada en varias de las decisiones que analizan el tópico de los vicios de procedimiento subsanables.

50 Ibídem.

51 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra. SV. Jaime Araújo Rentería.

52 Sentencia C-915 de 2001 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

53 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.
