

Sentencia C-087/16

Referencia: expedientes D - 10863 y D - 10869 AC

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Víctor Javier Correa Vélez, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Senén Niño Avendaño, Germán Navas Talero, Jorge Enrique Robledo y Alexander López Maya presentaron demanda contra la totalidad de la Ley 1753 de 2015 a la cual se le asignó la radicación D – 10863. Posteriormente, los ciudadanos Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Manuel Restrepo Medina también presentaron demanda contra la misma ley, a la cual se le asignó el número 10869 y que se acumuló a la primera.

1.1. NORMA DEMANDADA

Dada la extensión de la Ley 1753 de 2015, la Sala se remite al Diario Oficial No. 49538 del nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) para efectos de su examen.

1.2. DEMANDAS

1.2.1. Demanda presentada por los ciudadanos Víctor Javier Correa Vélez, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Senén Niño Avendaño, Germán Navas Talero, Jorge Enrique Robledo y Alexander López Maya contra la totalidad de la Ley 1753 de 2015. Expediente D – 10863.

El diez (10) de junio de dos mil quince (2015), los ciudadanos Víctor Javier Correa Vélez, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Senén Niño Avendaño, Germán Navas Talero, Jorge Enrique Robledo y Alexander López Maya, demandaron la constitucionalidad de la Ley 1753 de 2015, al considerar que en su trámite se vulneraron los artículos 145, 151 y 161 de la Constitución Política, por los siguientes motivos:

- 1.2.1.1. Manifiestan que el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015) durante la votación de los impedimentos del Proyecto de Ley 175 de 2013 en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se evidenció la descomposición del *quorum decisorio*, por lo cual, el Presidente de dicha Corporación ordenó la suspensión de la votación, infringiendo el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992, según el cual *“anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”*.
- 1.2.1.2. Afirman que el propio Presidente de la Cámara de Representantes reconoció que interrumpió la votación porque de proseguir con la sesión habría tenido que certificar la ausencia del *quorum decisorio*: *“Señor Secretario si el reglamento lo permite vamos a suspender la votación, vamos a pedirles a quienes se han declarado impedidos que ingresen nuevamente al recinto y como quiera que hay quorum deliberatorio y podría conformarse quorum decisorio con quienes a quienes (sic) se les está considerando el impedimento suspendamos la votación señor secretario y continuamos con el orden del día”*.
- 1.2.1.3. Señalan que lo anterior demuestra la desintegración del *quorum*, de lo cual dejaron constancia en la plenaria del miércoles seis (6) de mayo los representantes del Departamento de Antioquia Víctor Correa Vélez y de Bogotá Germán Navas Talero. Resaltan que esta situación implicaría el desconocimiento de las normas constitucionales sobre el *quorum* contempladas en el artículo 145 de la Constitución, según el cual: *“El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros.*

Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”.

1.2.1.4.Manifiestan que este vicio afectó la validez de los actos realizados posteriormente en el transcurso de la sesión, dentro de los cuales se destaca el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, con lo cual se vulneró el artículo 161 de la Constitución Política, que exige el cumplimiento de una serie de trámites para la conciliación de un proyecto cuando existieren discrepancias entre ambas Cámaras.

1.2.1.5.Aducen que la Corte Constitucional en la Sentencia C – 386 de 1996 señaló que la ausencia de reglas internas durante el debate impide que la decisión final pueda calificarse de democrática, pues la legitimidad del mecanismo depende del respeto y la observancia de ciertos requisitos, tales como la publicidad o las garantías de la inviolabilidad de los parlamentarios por sus votos u opiniones.

1.2.1.6.Indican que la omisión de los requisitos en materia de *quorum* se traduce en la configuración de un vicio de forma en el trámite legislativo, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en la Sentencia C – 730 de 2011: *“Vicios de forma, en cambio, son aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente. Ello es así por cuanto la forma es el modo de proceder de una cosa, la manera como se hace. La forma es un concepto que en el ámbito jurídico remite a los requisitos externos de expresión de los actos jurídicos, a las cuestiones rituales que se contraponen a su fondo o materia. Por ello, los vicios en la formación de la ley se circunscriben a la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales. No se analiza, en este caso, la regla de derecho contenida en la disposición acusada, pues el examen que debe efectuar este Tribunal consiste sólo en verificar si se cumplieron en debida forma todas las etapas del proceso legislativo”.*

1.2.1.7.Finalmente, agregan que la omisión deliberada de los procedimientos reglados sobre el *quorum* y las mayorías impide no solo la decisión informada de quienes habrían de concurrir en el proceso deliberativo, sino también desconoce los principios fundamentales de la Carta Política y el artículo 151 de la Constitución.

A esta demanda se le asignó el número de radicación D – 10863.

1.2.2. Demanda presentada por los ciudadanos Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Manuel Restrepo Medina contra la totalidad de la Ley 1753 de 2015. Expediente D – 10869.

El dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015), en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Manuel Restrepo Medina, presentaron demanda en contra de la Ley 1753 de 2015, pues afirman que en su trámite se presentaron vicios de procedimiento insubsanables que vulneraron los artículos 160, 149 y 151 de la Constitución:

- 1.2.2.1. Señalan que el artículo 160 de la Constitución dispone que *“ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”*, aviso que deberá dar la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta en la cual se realiza la votación.
- 1.2.2.2. Afirman que el cinco (5) de mayo de 2015, se dio aviso en la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes de que el día 6 de mayo se incluiría en el orden del día para su votación el Informe de Conciliación correspondiente al Proyecto del Plan Nacional de Desarrollo en un momento en el cual la Plenaria se encontraba sesionando fuera de las condiciones constitucionales, pues se habían vulnerado los artículos 130 y 132 de la Ley 5ª de 1992:
 - 1.2.2.2.1. Señalan que en la sesión del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el Presidente de la Cámara de Representantes ordenó suspender la votación de los impedimentos presentados por los Representantes Mauricio Salazar, Jorge Camilo Abril, Cristian José Moreno, Ángela María Gaitán, Didier Burgos, Martha Villalba y Eloy Quintero en relación con el Proyecto de Ley 175 de 2013 Cámara, lo cual vulnera el artículo 132 de la Ley 5 de 1992 según el cual: *“Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”*.
 - 1.2.2.2.2. Expresan que luego de la interrupción, el Presidente de la Cámara de Representantes siguió sesionando con el *quorum deliberatorio* a la espera de conformar el *quorum decisorio*, evadiendo las reglas del *quorum* y dispuso pasar al siguiente punto del orden del día que era el retiro del Proyecto de Ley 066 de 2013. Sin embargo, al no poder conformar nuevamente el *quorum decisorio* volvió a suspender la decisión, desconociendo en segunda ocasión el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992, lo cual vulneraría a su vez el artículo 151 de la Constitución.
 - 1.2.2.2.3. Afirman que al haberse cumplido treinta (30) minutos sin cerrarse la votación, en vez de levantar la sesión, el Presidente de la Cámara de Representantes solicitó al Secretario informar el *quorum* que presentaba la plenaria, a lo cual éste informó que existía *quorum deliberatorio* y continuó sesionando con éste, vulnerando el artículo 130 de la Ley 5ª de

1992, pues había transcurrido más de 30 minutos desde el inicio de la votación: *“cuando se utilicen medios electrónicos en las votaciones, será el presidente de la Corporación o Comisión quien determine los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado sin exceder los treinta (30) minutos por votación”*.

- 1.2.2.2.4. Aducen, que si en el trámite de una sesión, encontrándose abierta una votación se cumplen los 30 minutos de la misma sin que logre completarse y en lugar de su levantamiento se recurre a maniobras encaminadas a lograr que, se pueda completar el *quorum decisorio* para poder cerrar la votación y continuar con la evacuación de los restantes puntos del orden del día, según el artículo 149 de la Constitución, nada de lo que se vote posteriormente tiene validez: *“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes”*.
- 1.2.2.2.5. Manifiestan que de manera sucesiva y sin que se hubiera vuelto a conformar el *quorum decisorio*, a las 7 horas y 18 minutos de haberse abierto el registro de asistencia se hizo el Anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, cuando en al menos dos (2) oportunidades durante esa sesión, la misma tuvo que haber sido levantada por falta de *quorum decisorio* vulnerándose las reglas establecidas en la Ley 5ª de 1992.
- 1.2.2.2.6. Resaltan que la ilegalidad en la continuación de la sesión desde el momento en que se tendría que haber levantado, hace que la misma se hubiera efectuado fuera de las condiciones constitucionales, por lo que lo actuado por la Plenaria de la Cámara de Representantes carece de validez y los actos realizados, incluyendo el Anuncio Previo del Informe de Conciliación de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, no pueden tener efecto alguno.
- 1.2.2.2.7. Exponen que si el anuncio previo en la Plenaria de la Cámara de Representantes del informe de conciliación del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo carece de efecto, se vulnera también el artículo 160 de la Constitución, pues se omitiría el requisito previsto por esa norma constitucional para que el informe de conciliación pudiera ser debatido y votado por dicha plenaria y por consiguiente la Corte Constitucional debería declarar inexecutable la norma demandada.

A esta demanda se le asignó el número de radicación D – 10869.

- 1.2.3. La Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión llevada a cabo el día veinticuatro (24) de junio del presente año resolvió acumular el

expediente D – 10869 al proceso D – 10863 para que sean decididos en la misma sentencia.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

La Presidencia de la República por intermedio de apoderado, solicita que se declare la **exequibilidad** de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes razones:

- 1.3.1.1. Sobre la demanda con número de radicación **D - 10869**, señala que adolece de ineptitud sustancial por carecer del requisito de certeza exigido para la admisibilidad de este tipo de acciones, pues la norma acusada simplemente no existe. La regla que alegan los demandantes, según la cual se tiene que levantar la sesión cuando se ha descompletado el *quórum decisorio* no está escrita, tan es así, que los actores no pudieron citarla en el libelo de la demanda, sin poder extraerla de la Constitución, la Ley 5ª de 1992 o su norma modificatoria.
- 1.3.1.2. Sostiene que la primera disposición que sirve de sustento en la demanda es el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992, que fija un límite de tiempo para la votación electrónica, lo cual nada tiene que ver con el levantamiento de las sesiones en el Congreso.
- 1.3.1.3. Aduce que el artículo 132 de la Ley 5ª, citado como norma de soporte, nada prescribe acerca de la suspensión de las sesiones, pues se limita a indicar que la votación anunciada no podrá interrumpirse, pero se refiere a la votación, no a la sesión, y el cargo aquí estudiado está basado en el levantamiento de la sesión, no de la votación.
- 1.3.1.4. Afirma que mientras el *quórum decisorio* es un componente de la validez de la votación de un proyecto en concreto, el deliberatorio lo es de la reunión de la célula legislativa. Así, una comisión o la plenaria puede sesionar válidamente, no obstante que no puedan someter a votación ningún proyecto. El rompimiento del *quórum decisorio* afecta la votación, no la sesión y, por tanto, que no sea posible votar un proyecto no significa que el debate sobre éste o cualquier otro proyecto no pueda continuar.
- 1.3.1.5. Por lo anterior, suponer la existencia de una norma que obligue a levantar la sesión cuando se ha roto el quórum decisorio es confundir los dos (2) conceptos e implica asumir que, como no se puede votar, tampoco se puede deliberar.
- 1.3.1.6. Citando la Sentencia C – 168 de 2012, que se refiere a la dinámica propia del debate parlamentario, indica que nada justifica que los

demandantes impugnen el procedimiento legislativo que se cumplió en la sesión del 5 de mayo. La opción de solicitar la verificación del *quórum* era el mecanismo adecuado para impedir que la plenaria de la Cámara siguiera sesionando de manera incompleta.

1.3.1.7. Sobre el expediente **D – 10863**, indica que el argumento de esta impugnación incurre en el mismo error de fundamentación que la demanda D – 10869, ya que los actores no pudieron transcribir o citar, siquiera, la norma objeto de su alegato. Los actores pretenden establecer una conexión probatoria entre el *quórum decisorio* y el *deliberatorio*, intentando derivar la inexistencia del segundo de la inexistencia del primero. Es simplemente imposible determinar que la ausencia de la mitad más uno de los Representantes a la Cámara es prueba de que faltaba la cuarta parte. Esta no es una inferencia lógica sino fáctica, es decir, hay que probarla.

1.3.1.8. En el mismo sentido manifiesta que como no hay una sola prueba en la demanda que demuestre que la sesión del 5 de mayo se desintegró por falta de *quórum deliberatorio*, entonces, no hay ningún sustento jurídico para sostener que el Presidente de la Cámara de Representantes debió levantar la sesión ese día. El único que tiene la facultad legal para verificar el *quórum* de las sesiones es el Secretario, así que mientras éste no certifique otra cosa, su verificación es el único sustento jurídico para verificar la existencia del quórum deliberatorio y decisorio.

1.3.2. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público por intermedio de la apoderada de esa Cartera, interviene en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada y solicita a la Honorable Corte Constitucional se **declare inhibida** para pronunciarse o, subsidiariamente, se **declare la exequibilidad** de la Ley 1753 de 2015.

1.3.2.1. Manifiesta que de la lectura detallada del texto de la demanda se advierte que los accionantes no señalaron qué artículo o norma constitucional indica que la sesión debe levantarse cuando se ha desintegrado el *quórum decisorio*. Lo que se concluye es que la norma constitucional que se alega como incumplida no existe ni en la Carta, ni en la Ley 5ª, ni en otra disposición.

1.3.2.2. Señala que la regla que se invoca como incumplida no existe, pero ha sido construida por la jurisprudencia de la Corte con efectos diferentes a los planteados en la demanda. En la sentencia C – 816 de 2004 la Corte reconoció el vacío normativo que aquí se alega y consideró que el efecto de esa situación debe ser el hundimiento del proyecto que se esté debatiendo, lo cual de ninguna manera invalida la sesión o los proyectos de ley que se debatan con posterioridad. De conformidad con la regla definida por este Alto Tribunal para suplir ese vacío normativo, la

desintegración del *quórum decisorio* tiene como efecto la imposibilidad de continuar con el trámite del proyecto, pero no tiene ningún efecto sobre la continuación de la sesión.

1.3.2.3. Expresa que de considerar que se incurrió en un vicio de constitucionalidad, éste no afectaría el anuncio del Informe de Conciliación del Plan Nacional de Desarrollo, pues en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, el artículo 149 de la Constitución debe ser leído en un sentido diferente al planteado por los accionantes. En este sentido, no todas las irregularidades que se presentan dentro del trámite configuran un vicio de constitucionalidad.

1.3.2.4. Argumenta que para verificar si una irregularidad tiene la entidad para viciar el trámite de un proyecto de ley, debe establecerse si se sacrificó un principio constitucional o si se afectó la voluntad democrática. Así pues, la manifestación de la voluntad legislativa de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo se construye con independencia de otros proyectos de ley, pues se trata de un proyecto autónomo.

1.3.3. MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA

La ciudadana María del Rosario Guerra de la Espriella en su calidad de Senadora por el partido Centro Democrático, presentó intervención ciudadana ante esta Corporación solicitando que se declare la **inexequibilidad** de la norma demandada y, subsidiariamente, se declare la **inexequibilidad** de los artículos 42, 43, 44, 46 y 47, así como **parcialmente inexecutable** el artículo 267 de tal disposición normativa. Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

1.3.3.1. Afirma que los artículos 42, 43, 44, 46 y 47 de la Ley 1753 de 2015 no tienen ninguna relación de tipo temático, sistemático o teleológico con los objetivos y metas del PND 2014 – 2018 por lo cual se violan los artículos 158 y 169 de la Constitución. El principio de la unidad de materia en el caso del Plan Nacional de Desarrollo es bien riguroso, puesto que el plan no puede ser utilizado sino para sus propósitos constitucionales específicos y no para llenar los vacíos e inconsistencias que presenten leyes anteriores.

1.3.3.2. Plantea que en el caso particular la norma bajo reproche constitucional en los artículos precitados, modifica y altera la política, regulación, vigilancia y control del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia y, además, no tiene una relación directa con los objetivos, metas y bases del PND. A partir de contrastar tales artículos con los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se confirma que el principio de unidad de materia y conexión directa no se cumple para ninguno de ellos.

1.3.3.3. Expone que el artículo 42 de la norma demandada plantea una modificación estructural al artículo 12 de la Ley 1341 de 2009, por la cual se organizan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en lo que tiene que ver con el plazo y la renovación de los permisos para el uso del espectro radioelectrónico. Por su parte, el artículo 43 del PND asigna funciones en materia de antenas a la Agencia Nacional del Espectro, las cuales están reguladas por la Ley 1341. El artículo 44 del PND se refiere a la dosimetría sancionatoria del régimen integral de infracciones y sanciones del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, tema que regula el artículo 65 de la Ley 1341, donde el tope de multas sin importar el régimen de proveedores de redes y servicios de comunicaciones era de 2.000 SMLMV, mientras que la ley del Plan crea un régimen especial para personas jurídicas que permite la imposición de multas hasta por 15.000 SMLMV. Además, el artículo 46 de la Ley 1753 de 2015 busca sin definición de prioridades ni focalización alguna ampliar el ámbito de destinación de los recursos que nutren el Fondo de las TICs, el cual se encuentra regulado en el artículo 34 de la Ley 1341 de 2009. De otro lado, el artículo 47 de la norma demandada adiciona las funciones de la Comisión de Regulación y Comunicaciones, estipuladas en el artículo 22 de la Ley 1341.

1.3.3.4. Aduce que los artículos relacionados tratan más bien de normas jurídicas de carácter ordinario que le correspondería regular al legislador ordinario y no tienen relación con la necesaria planificación de desarrollo a mediano y largo plazo que le corresponde regular al PND.

1.3.3.5. De la misma manera, menciona que si bien se ha precisado que las estrategias para realizar las metas y prioridades de la acción estatal definidas en la parte general del Plan no son únicamente de carácter presupuestal, sino que también pueden consistir en normas jurídicas, cuyo alcance permita realizar los propósitos allí establecidos; no se previó como estrategia la modificación de la Ley 1341 de 2009 sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

1.3.4. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

El apoderado del Departamento Nacional de Planeación Gian Carlo Suescún Sanabria, intervino en el proceso de la referencia en procura de justificar la **constitucionalidad** de la Ley 1753 de 2015, sustentando sus pretensiones en las siguientes razones:

1.3.4.1. En primer lugar alude a que los demandantes fundamentan la solicitud de inexequibilidad basados en ficciones jurídicas y no en disposiciones existentes que permitan efectuar una real confrontación normativa entre la disposición puesta en entre dicho y la norma Superior. Se puede concluir entonces que las demandas no cumplen con los mínimos

exigidos, en cuanto a los requisitos de suficiencia y certeza, que permitan efectuar un juicio de constitucionalidad.

- 1.3.4.2. Afirma que los accionantes fundamentan su demanda sobre pruebas que no son conducentes ni pertinentes al debate, como lo son, las dos (2) intervenciones en una sesión posterior a la del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), en claro desconocimiento de las actas y el registro de asistencia que por disposición legal lleva el secretario de la respectiva corporación y que se constituyen en la prueba idónea y conducente para la acreditación del quórum mínimo requerido para abrir y deliberar en la sesión.
- 1.3.4.3. Manifiesta que el requisito de orden constitucional exigido para abrir las sesiones y deliberar sobre los asuntos sometidos a consideración de una comisión o corporación, está sujeta única y exclusivamente a la existencia del *quórum deliberatorio*. De manera que no existe norma de orden constitucional que impida darle continuidad a una sesión ante la ausencia o desintegración del *quórum decisorio*, siempre y cuando permanezca presente al menos el número mínimo de integrantes de la célula legislativa que permita conformar el quórum deliberatorio, máxime cuando existen temas o asuntos incluidos en el orden del día que requieren ser objeto de deliberación o incluso simplemente de información y que, no requieren un quórum decisorio para tal fin. Es más, permitir la continuidad de la sesión en dichos casos es un deber de la presidencia de la respectiva corporación o comisión, tal como lo señala el artículo 95 de la Ley 5ª de 1992.
- 1.3.4.4. Cita el interviniente los distintos momentos de la sesión del día cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), en los cuales se evidencia el registro de asistencia y la demostración de la existencia del quórum constitucionalmente requerido para mantener abierta la sesión, contrario a las afirmaciones de los demandantes.
- 1.3.4.5. Aduce que los honorables Representantes Angélica Lisbeth Lozano Correa, Carlos Germán Navas Talero y Víctor Javier Correa Vélez no presentaron moción de orden ni intervención alguna durante el desarrollo de la misma. Soportan su demanda con apreciaciones de carácter subjetivo, las cuales se desvirtúan con las pruebas idóneas: el Acta No. 60 de 2015 de la H. Cámara de Representantes, los audios y las grabaciones de la sesión del cinco (5) de mayo, que reposan en el expediente y que dan cuenta de la existencia del *quórum* mínimo requerido para sesionar.
- 1.3.4.6. Sostiene que incluso en eventos donde la votación se ha prolongado por más del tiempo establecido para tal fin y se ha interrumpido, la Corte Constitucional ha señalado en sentencias como la C – 240 de 2012, que este defecto carece de entidad para afectar la validez de una norma demandada.

1.3.4.7. Indica que es deber de la presidencia de la respectiva corporación, abrir la sesión y permitir su continuidad cuando se conforme y mantenga el *quórum deliberatorio*. Agrega que se encuentra ampliamente demostrado que durante todo el trámite de la sesión de la plenaria de la Cámara de Representantes del día cinco (5) de mayo de 2015, se contó con el *quórum* constitucionalmente requerido para deliberar y anunciar.

1.3.4.8. Finalmente afirma que el anuncio de la conciliación del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se encuentra revestido de toda validez y eficacia, por cuanto el mismo se realizó en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y en una sesión válida.

1.3.5. UNIVERSIDAD SANTO TOMAS

La Universidad Santo Tomas por intermedio de Carlos Rodríguez Mejía, profesor de la Facultad de Derecho y Director del Consultorio Internacional de dicha institución, solicita que se declare la **inconstitucionalidad** de la Ley 1753 de 2015, basándose en las siguientes razones:

1.3.5.1. Afirma que el mandato del artículo 132 de la Ley 5ª de 1992, es una expresión de la voluntad democrática y soberana de la Cámara de Representantes, en la medida en que para iniciar una votación debe estar el *quórum* requerido por la Constitución para iniciar el trámite y en caso de que se desintegre la votación no puede realizarse de forma fraccionada, porque constituiría una burla al principio democrático.

1.3.5.2. En relación con los vicios del procedimiento legislativo, cita la sentencia C – 240 de 2012, en la cual esta Corporación estimó que *“para determinar la trascendencia de un vicio en el procedimiento legislativo se debe contextualizar la situación en la cual se presentó, pues no toda irregularidad conlleva la afectación de aspectos sustanciales, luego no da lugar a la invalidez de una norma, tal como se explicó en la sentencia C- 473 de 2004 (...) Por ello, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de instrumentalidad de las formas”*. En el presente caso el vicio de forma no está llamado a ser subsanable, toda vez que mediante éste se marginó a las minorías, tal como lo expresaron los representantes Víctor Javier Correa Velásquez y Carlos Germán Navas Talero.

1.3.5.3. En el mismo sentido, sostiene que los artículos 157 y 161 de la Constitución Política establecen como requisito indispensable para que los proyectos de ley hagan tránsito a una norma aprobada, que se

asegure la publicidad de los mismos, en tanto solo el conocimiento previo asegura el debate democrático por parte del Congreso. En el caso que nos ocupa, la norma exigía que el texto conciliado se publicara al menos con un día de anticipación, cosa que no ocurrió, pues tanto su publicación como su aprobación se dio el mismo día, como bien se desprende de la Gaceta del Congreso número 564 del 5 de agosto de 2015.

- 1.3.5.4.** En conclusión, estima que se desconoció la voluntad del Congreso, por cuanto una parte de la votación se realizó sin el quórum exigido por la Constitución y la misma se suspendió en una maniobra claramente dirigida a recomponer el quórum requerido y asegurar la aprobación de la ley, todo lo cual fue denunciado por representantes de la oposición política.

1.3.6. PRÁVNE CONSULTING GROUP S.A.S.

Armando Gutiérrez Castro y Catherine Gutiérrez Castiblanco actuando en calidad de representantes legales de la Firma Právne Consulting Group S.A.S., intervinieron en el proceso *sub examine* para expresar las razones jurídicas por las cuales en caso de que la Ley 1753 de 2015 sea declarada inexecutable, debe **declararse la reviviscencia** de la Ley 97 de 1913.

- 1.3.6.1.** Solicitan los intervinientes que en caso de que la Ley 1753 de 2015 sea declarada inexecutable, y en consecuencia el artículo 191 referente al tema del alumbrado público, se declare la *reviviscencia* de la Ley 97 de 1913 “*que da autorizaciones especiales a ciertos Consejos Municipales*” y la Ley 84 de 1915 “*por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4 y 97 de 1913*”, debido al perjuicio que causaría dejar sin fuente de ingresos al sistema de alumbrado público, para el cual no hay ingresos sustitutos a nivel de finanzas públicas territoriales.
- 1.3.6.2.** Afirman que el Vigente Impuesto de alumbrado público, creado mediante las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, es la única base económica para la prestación efectiva del servicio de alumbrado público. El tributo que se paga en materia de alumbrado se rige por el derecho tributario por tratarse de una contribución de orden fiscal.
- 1.3.6.3.** Señalan que esta Corporación mediante sentencia C – 504 de 2002 estimó que si bien es cierto que la Ley 97 de 1913 no fijó los elementos de la obligación tributaria, es viable constitucionalmente que tales elementos sean fijados por los concejos municipales o distritales.

1.3.6.4. Indican que el Consejo de Estado mediante sentencia del 9 de julio de 2009¹ estimó que es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los departamentos y municipios en tales aspectos.

1.3.6.5. Manifiestan refiriéndose a la constitucionalidad de declarar la reviviscencia de una norma derogada por otra declarada inconstitucional, teniendo en cuenta la relevancia de la prestación efectiva del servicio de alumbrado para los municipios colombianos, una eventual derogatoria del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, el cual a su vez sustituyó el impuesto de alumbrado público, implicaría graves perjuicios a nivel local generando posiblemente la paralización del servicio. Por este motivo, el sustento legal para el cobro de este tributo debe mantener su vigencia en caso de declarar la inconstitucionalidad del citado artículo en la norma acusada.

1.3.6.6. En el mismo sentido, sostienen que la Corte Constitucional en sentencia C - 402 de 2010 se pronunció sobre la reincorporación de una ley por la inexequibilidad de la norma que la deroga, en relación con el principio de legalidad de los tributos. En este orden de ideas, la reincorporación de la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 atiende al primer criterio descrito por la jurisprudencia de esta Corporación: “(i) *la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto*”, toda vez que, el impuesto fijado en las citadas leyes constituye la única fuente de financiación del sistema de alumbrado público, dirigida a cubrir los costos de todos los componentes descritos por el artículo 2 del Decreto 2424 de 2006: suministro de energía al sistema de alumbrado público, administración, operación, mantenimiento, modernización, reposición y expansión del sistema.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la **exequibilidad** de la norma demandada por los siguientes motivos:

2.1. Afirma que si bien se presentó la suspensión de dos procesos de votación por falta de quórum que alegan los accionantes, tal suspensión no invalida las actuaciones surtidas con posterioridad a la misma, pues se trataba de la falta de quórum decisorio, pero siempre se demostró que en todo momento hubo *quórum deliberatorio*. En ese sentido, debe

¹ Sentencia Consejo de Estado, Sección Cuarta del 9 de julio de 2009, radicación 1700123310002006004040216544.

destacarse que en ninguna norma de la Constitución Política ni de la Ley 5ª de 1992 se establece como requisito esencial de validez que los anuncios de votación en sesión posterior de los proyectos de ley y de los informes de conciliación requieran de *quórum decisorio* para que éstos tengan validez constitucional. Por el contrario, lo único que se exige como requisito de validez del anuncio es que se cuente, para el momento de su realización, con el *quórum deliberatorio*, por tratarse de un anuncio de votación, pero no de la votación misma.

- 2.2. Sostiene que, en el caso analizado, cuando mucho podría llegarse a cuestionar la constitucionalidad del trámite de proyectos de ley cuyos procesos de votación fueron suspendidos a partir de que está prohibido interrumpir un proceso de votación una vez anunciado el mismo por el presidente de la respectiva corporación o célula legislativa, salvo que algún congresista plantee una moción de orden relacionada con la votación pertinente. Pero lo que nunca siquiera se puede colegir es que de una orden de suspensión de un proceso de votación automáticamente se produzca la invalidez de todo lo que se actúe en la sesión correspondiente con posterioridad a dicha suspensión. Por el contrario, en estos casos la invalidez indicada sólo resulta procedente en el momento que no haya *quórum deliberatorio* para darle trámite a los asuntos que no requieren *quórum decisorio*, tales como el anuncio de la votación de un proyecto de ley o de informe de conciliación.
- 2.3. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, debe aclararse en el presente caso que el último *quórum* verificado antes de hacerse el anuncio de la votación del informe de conciliación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, fue de rango decisorio.
- 2.4. Indica que frente a estas circunstancias de duda en materia del *quórum* existente para determinados momentos de los debates parlamentarios, es a los congresistas a quienes precisamente les corresponde asumir la carga de solicitar la verificación del *quórum* que se requiera en cada momento del trámite legislativo, ante lo cual el Presidente de la Cámara legislativa, o de cualquiera de sus células legislativas, obligatoriamente debe darle curso inmediato y, de comprobarse la falta de *quórum* requerido debe levantarse la sesión, so pena que todo lo que se realice a partir de tal comprobación carezca de validez constitucional. En este caso ningún parlamentario solicitó la verificación del referido *quórum*, con la excepción del Representante Jack Housni Jaller quien lo solicitó justo antes de hacerse el anuncio para la votación en la siguiente sesión del informe de conciliación del plan, cuyo conteo de Congresistas arrojó *quórum decisorio*.

3. CONSIDERACIONES

3.1. COMPETENCIA

Conforme al numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la Ley demandada.

3.2. CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE CADUCIDAD

De conformidad con el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1765 de 2010 fue publicada en el Diario Oficial Diario Oficial No. 49538 del nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) y las demandas de inconstitucionalidad fueron presentadas el diez (10) y el dieciséis (16) de junio del mismo año, es decir, dentro del término anteriormente señalado.

3.3. PROBLEMA JURÍDICO

La primera demanda señala que durante la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), en la cual se anunció el Informe de Conciliación Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado (por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018), se suspendió la votación de dos (2) proyectos de ley por falta de *quórum*, lo cual desconoció el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 y con ello vulneró los artículos 145, 151 y 161 de la Constitución.

La segunda acción reitera que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo se suspendió la votación en dos (2) ocasiones y agrega que en ambos eventos habían transcurrido más de treinta (30) minutos sin que se hubiera terminado la votación, lo que desconocería lo señalado en los artículos 160, 149 y 151 de la Constitución.

De esta manera, al no existir ningún cuestionamiento sobre el trámite del proyecto en el Senado de la República ni en una sesión distinta a la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el debate se centrará en determinar si la suspensión de las votaciones de los impedimentos respecto del proyecto Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara llevadas a cabo en esa fecha, desatendió lo señalado en los artículos 145, 151, 161, 160 y 149 de la Constitución.

Para resolver estos problemas jurídicos es necesario analizar los siguientes temas: **(i)** el debate parlamentario y el *quórum* en el Estado Social de Derecho, **(ii)** los vicios de forma en el debate parlamentario y el principio de instrumentalidad de las formas, **(iii)** el desarrollo de la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de

mayo de dos mil quince (2015) y finalmente **(iv)** se estudiarán los cargos señalados por los demandantes.

3.4. EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL QUORUM EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

3.4.1. Importancia y alcance del debate parlamentario

3.4.1.1. Concepto y alcance

El debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente². Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador³.

Este concepto se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez⁴. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley⁵.

Es por ello que la Corte ha declarado inconstitucionales disposiciones legales cuando su aprobación se ha dado sin que se cumplan estas condiciones. Así, por ejemplo, ha declarado inexecutable leyes porque fueron aprobadas desconociendo las reglas sobre *quórum*⁶. También han sido declaradas inconstitucionales leyes que han sido debatidas y votadas

² Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

³ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 490 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C - 880 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

por la respectiva célula legislativa sin que ésta conociera previamente la ponencia,⁷ pues éste es el presupuesto mínimo para deliberar y decidir⁸.

3.4.1.2.Importancia constitucional del debate parlamentario

En un Estado democrático, el debate parlamentario tiene relevancia constitucional, pues le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, pues *“hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”*⁹. En este sentido, la jurisprudencia ha expresado:

*“Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta”*¹⁰.

En los referidos términos, tanto para la Carta Política, como para la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuya finalidad es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente¹¹.

De esta manera, los 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, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo¹².

⁷ Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 861 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁸ Sentencias de la Corte Constitucional C - 557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 801 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C-1048 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este sentido, la Sentencia C - 222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) señala que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio.

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹² Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que la Corte rechaza un cargo de inconstitucionalidad porque la comisión de conciliación no conformada para superar las discrepancias no aprobó el acta, porque algunos de sus miembros no la suscribieron. En similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3.4.2. Elementos

La jurisprudencia ha reconocido que existen esencialmente seis (6) elementos constitucionales que deben reunir los debates, los cuales están contemplados en los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Constitución Política¹³:

- (i) El número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP).
- (ii) La mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP).
- (iii) El carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP).
- (iv) La necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP).
- (v) El período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP).
- (vi) La votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

Por su parte, la Ley 5ª de 1992 señala las condiciones legales que deben cumplir los debates parlamentarios dentro de las cuales se destacan las siguientes¹⁴:

- (i) La definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992).
- (ii) El momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992).
- (iii) El *quórum* deliberatorio y decisorio requerido (artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992).

¹³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- (iv) Las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105, Ley 5ª de 1992).
- (v) Las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992).
- (vi) La suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992); entre otros.

3.4.3. Principios básicos que orientan el proceso legislativo¹⁵

Conforme al principio democrático, la propia Carta Política y el Reglamento del Congreso son los ordenamientos llamados a regular el proceso de formación de las leyes, el cual está inspirado en varios postulados básicos¹⁶:

- (i) El principio de las mayorías, que parte de suponer que las decisiones del parlamento tienen que reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión. Dicho axioma actúa como una garantía del principio de representación, pues la aprobación y validez de las medidas legislativas depende que sean más sus partidarios que sus detractores y así quede consignado en las distintas votaciones a que deban ser sometidas¹⁷. Este principio está consagrado en el artículo 146 de la Constitución, según el cual: *“en el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”*¹⁸.

En todo caso, este axioma no implica el desconocimiento y la protección de los derechos de las minorías parlamentarias dentro del orden constitucional colombiano. En la sentencia C-145 de 1994, se afirmó que *“sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan*

¹⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁶ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁸ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario”.

- (ii) El principio de la publicidad, que busca asegurar que se den a conocer oportunamente a los miembros del parlamento y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias del Senado y la Cámara. En desarrollo de este principio, los artículos 144 y 157 de la Carta disponen que *“Las sesiones de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento”*, y que ningún proyecto será ley sin *“haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”*¹⁹.
- (iii) El principio de la participación política parlamentaria, que constituye una exigencia previa a la toma de decisiones, orientado a asegurar a todos y cada uno de los miembros del parlamento su derecho a intervenir activamente en el proceso de discusión y elaboración de las leyes, y de manera especial, a garantizar el derecho de aquéllos que hacen parte de las minorías a expresar sus opiniones en forma libre y voluntaria²⁰.

3.4.4. El quórum como elemento fundamental del debate parlamentario

3.4.4.1. Alcance y formas del quórum

El debate es un requisito indispensable para adoptar una decisión en un Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual se estableció la necesidad de que exista un quórum: *“Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.”*²¹.

¹⁹ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

²⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

²¹ Sentencias de la Corte Constitucional C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa y C - 222 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Por lo anterior es esencial para la aprobación de cualquier ley de la República el cumplimiento del *quórum* y de las mayorías exigidas por la Constitución Política²². En virtud de lo anterior, la Constitución consagra dos (2) tipos de *quórum*:

- (i) El ***quórum deliberatorio*** es el número mínimo de miembros de la respectiva comisión o cámara que deben hallarse presentes en el recinto para que la unidad legislativa de que se trata pueda entrar válidamente a discutir sobre los temas objeto de su atención²³. Esta modalidad de *quórum* está definida por el artículo 145 de la Constitución, así: *"El Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros"*²⁴.

La existencia del *quórum* deliberatorio no permite *per se* que los presentes adopten decisión alguna. Por tanto, no puede haber votación, aunque se tenga este tipo de *quórum*, si no ha sido establecido con certidumbre el ***quórum decisorio***²⁵.

- (ii) El ***quórum decisorio*** lo establece el mismo artículo 145: *"las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente"*. El ***quórum decisorio*** es, pues, la mitad más uno de los miembros de la corporación, salvo el caso previsto en el numeral 17 del artículo 150 (concesión de amnistía o indulto generales por delitos políticos), en el cual se exige la presencia de las dos terceras partes de sus integrantes²⁶.

De esta manera, únicamente se puede entrar a adoptar decisiones cuando desde el principio ha sido establecido y certificado con claridad el *quórum* decisorio²⁷.

Al respecto, la jurisprudencia ha resaltado las diferencias entre el *quórum* decisorio y el *deliberatorio*²⁸:

²² Auto de la Corte Constitucional número 006 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sentencia de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández. En similar sentido se pronunció la sentencia de la Corte Constitucional C - 203 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

²³ Auto de la Corte Constitucional 006 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; Sentencias de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández y C - 203 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández.

²⁴ Sentencias de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C - 376 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía y C - 203 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández; C - 203 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández. Auto de la Corte Constitucional A - 006 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C - 376 de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía.

²⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

²⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía.

“La existencia del quórum deliberatorio mínimo no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna, por lo tanto, el mismo artículo en comento establece que las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente; es decir, se establece como regla general un quórum decisorio que corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio. Significa lo anterior que, únicamente se pueden entrar a adoptar decisiones cuando se ha establecido y certificado con claridad el quórum decisorio, independientemente de la modalidad de votación que se emplee”²⁹.

3.4.4.2. Consecuencias de la ausencia del quórum

El quórum, es un elemento indispensable para la validez de los actos del Congreso³⁰. La carencia de quórum constituye una causal de ineficacia de cualquiera de las decisiones que se adopten durante la sesión correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, que dice³¹: *"Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes"*³².

Ello significa que, en el ejercicio de sus atribuciones, el Congreso, las cámaras y las comisiones de éstas están supeditadas a unos requisitos mínimos sin los cuales las funciones que cumplen no logran materializarse en determinaciones concretas con la necesaria aptitud para producir consecuencias jurídicas³³.

La pretensión de otorgar vigencia a actos que no se han ajustado a las correspondientes exigencias estatuidas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso está llamada al fracaso, en cuanto viola los preceptos superiores, pero si el Congreso prosiguiere en el ejercicio de la correspondiente función pese a los vicios en que se haya incurrido, se afecta la validez de todo lo actuado³⁴.

²⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 337 de 2015 M.P. Myriam Ávila Roldán.

³⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C - 203 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández.

³¹ Auto de la Corte Constitucional A - 006 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³² Auto de la Corte Constitucional A - 006 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 203 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

³⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 203 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

De esta manera, la carencia del *quórum* exigido por la ley constituye una causal de ineficacia de las decisiones que se adoptan durante la sesión correspondiente, bien sea ella de una comisión o de una cámara (Artículo 149 C.P.)³⁵.

3.5. LOS VICIOS DE FORMA EN EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS

3.5.1. Importancia de las formas

La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado Democrático y Social de Derecho, y consecuentemente ha velado por su recta aplicación y acatamiento³⁶. Por lo anterior, los trámites para el perfeccionamiento de las leyes se dirigen a lograr la eficacia y fortalecimiento del principio democrático, propiciando que las decisiones legislativas se adopten mediante una deliberación seria, vigorosa, participativa, igualitaria, transparente y reglada; y protegiendo el respeto por las minorías políticas, y la generación de espacios para la participación y la veeduría de los ciudadanos sobre la gestión del Congreso de la República.³⁷

3.5.2. Vicios de forma

Los vicios en la formación y aprobación de las leyes, originados en la inobservancia de las ritualidades previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992, son las *“irregularidades en que se incurre durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el ordenamiento jurídico, afectándose parcial o definitivamente la eficacia y validez de aquéllas”*³⁸.

El control de constitucionalidad de las leyes tiene como punto de partida el hecho de que dicha revisión consiste en verificar la satisfacción de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática. Y, no se refiere únicamente a la disposición de reglas preestablecidas, a partir de las cuales se entiende cumplido el trámite de formación de las leyes, sino también al establecimiento de las condiciones necesarias para el adecuado despliegue de principios tales como el de participación,

³⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C - 203 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas

³⁷ Al respecto, ver las sentencias C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C - 134 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

³⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 865 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C - 578 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 131 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; entre otras.

respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros³⁹. Por lo anterior “*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*”⁴⁰.

De esta manera, pueden existir irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque: **(i)** se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o **(ii)** fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley⁴¹.

En este sentido, para agotar el examen de las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, la jurisprudencia⁴² ha señalado que al estudiar su dimensión la Corte debe agotar los siguientes pasos⁴³:

- (i)** Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto reformativo de la Constitución.
- (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 o acto legislativo.
- (iii)** Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley o acto legislativo al Congreso y al Presidente de la Cámara de Representantes para que subsanen el defecto observado.
- (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

³⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 915 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En similar sentido también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y la Sentencia C - 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴¹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴² Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁴³ Sentencias de la Corte Constitucional C - 370 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 131 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia en relación con las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos a través de las Sentencias de la Corte Constitucional C - 872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. También en este sentido: Auto de la Corte Constitucional A - 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

3.5.3. Análisis de la trascendencia del vicio

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”*⁴⁴.

De este modo, no toda irregularidad en el trámite legislativo constituye un vicio de procedimiento y, en materia de actos legislativos, es posible acudir a tres (3) criterios para establecer la diferencia⁴⁵:

- (i) La mayor o menor entidad de la irregularidad. Hay irregularidades de carácter menor, que, en estricto sentido, implican una infracción de la ley que gobierna el procedimiento, pero que carecen de la entidad para constituir un vicio.
- (ii) Es claro que en la concepción del constituyente hay determinadas irregularidades que no dan lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto reformativo de la Constitución, puesto que son aquellas irregularidades que impliquen violación de los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución, interpretado éste a la luz de las normas constitucionales conexas así como de las normas orgánicas pertinentes, las que constituyen vicios de procedimiento en la formación del respectivo acto.
- (iii) Es posible que habiéndose presentado una irregularidad, la misma se sanee durante el trámite legislativo, y por consiguiente no da lugar a un vicio de procedimiento.
- (iv) Finalmente se tiene que, establecida la existencia de un vicio de

⁴⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C-760 de 2001 M.S. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.; Sentencia C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia de la Corte Constitucional C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-131 de 2009 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

⁴⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández., Sentencia C-1056 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

procedimiento, debe determinarse si el mismo es subsanable o no. De acuerdo con la Constitución existen vicios de procedimiento subsanables y vicios de procedimiento insubsanables. Pero las meras irregularidades no plantean el problema del saneamiento.

La relevancia constitucional de este tipo de irregularidades radica en que su materialización constituye un verdadero desconocimiento del texto superior, pues es este el que señala los requisitos que deben cumplirse en los debates suscitados en el Congreso⁴⁶. Por ello, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo.

Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación”*⁴⁷.

Por lo anterior, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas⁴⁸, el cual será examinado a continuación.

3.5.4. Principio de instrumentalidad de las formas

3.5.4.1. Concepto

Según el principio de instrumentalidad de las formas, los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo⁴⁹. Este axioma se encamina a que las formas procesales *“deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”*, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del

⁴⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas.

⁴⁷ Sentencias de la Corte Constitucional C-760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁸ Sentencias de la Corte Constitucional C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁹ Sentencias de la Corte Constitucional C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero (Fundamento 6); C-953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-788 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C - 786 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En similar sentido se han pronunciado las Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 1039 de 2004; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “valores sustantivos significativos”⁵⁰.

No toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo⁵¹, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores sustantivos, como el principio democrático⁵². 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 protegen valores sustantivos significativos⁵³.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexequibilidad 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 legislativo⁵⁴.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, **(i)** si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, **(ii)** este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa⁵⁵; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, **(iii)** esta Corporación debe

⁵⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C - 131 de 2009, M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

⁵¹ Cfr. sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵² Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. En similar sentido, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

⁵³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C - 055 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. en similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C- 277 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), 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”. En igual sentido, Sentencias C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁵ Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado⁵⁶.

3.5.4.2. Consecuencias

Desde ese punto de vista, el incumplimiento de normas del trámite legislativo puede dar lugar a diversas consecuencias jurídicas⁵⁷:

- (i) Si, a pesar de existir una irregularidad ésta no afecta los rasgos esenciales del principio democrático, debe concluirse que no existe un vicio de inconstitucionalidad.
- (ii) Si la irregularidad atenta contra principios superiores, se trata de un auténtico vicio de procedimiento.
- (iii) El vicio es de carácter subsanable se puede corregir sin que ello implique rehacer integralmente el trámite legislativo. Y la subsanación puede darse (iii.1) mediante la devolución del trámite a la autoridad competente para subsanarlo (artículo 241, parágrafo, CP) o (iii.2) por la misma Corte Constitucional, cuando ello sea posible.
- (iv) El vicio resulta insubsanable cuando no es posible realizar la corrección sin desconocer los requisitos mínimos de formación del acto, o sin que ello implique la reconstrucción integral de etapas estructurales del trámite.

3.6. LA TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL DE LOS ANUNCIOS EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO

3.6.1. Naturaleza y alcance

El inciso final del artículo 160 de la Constitución, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, introdujo una nueva exigencia en el trámite de aprobación de todo proyecto de ley, relacionada con el anuncio previo a la discusión y votación:

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

En virtud de esta norma, la jurisprudencia ha señalado que es obligación de los cuerpos legislativos presentar los anuncios en una sesión anterior

⁵⁶ Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵⁷ Sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

a aquella en la cual se planea someter a votación el proyecto. La calidad impone que se establezca con certeza –determinada o determinable- la fecha en que la votación debe tener lugar.⁵⁸ Este requisito constituye una consecuencia del principio de publicidad al interior del procedimiento legislativo, que se concreta en el deber de publicar las ponencias respectivas antes que sean debatidas por el Congreso en cada una de las etapas del trámite⁵⁹.

Este elemento no es meramente formal⁶⁰, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley⁶¹. Al respecto se ha señalado:

“Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional más reciente ha señalado que el requisito del anuncio de la discusión y votación “no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales”⁶².

Desconocer el anuncio previo a la votación, resulta entonces ser un vicio del trámite legislativo, en la medida en que desvirtúa el proceso de creación parlamentaria y reduce a los Congresistas a ser una mera instancia en la que las decisiones que se adoptan se hacen de manera desinformada e intempestiva⁶³.

En todo caso, la doctrina constitucional ha establecido que el vicio de procedimiento derivado del incumplimiento del requisito del anuncio previo tiene naturaleza subsanable, siempre y cuando haya acaecido luego de completarse una de las etapas estructurales del proceso

⁵⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 858 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁹ Auto de la Corte Constitucional A - 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁰ Autos de la Corte Constitucional A - 126 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; A - 171 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y A - 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Sentencia de la Corte Constitucional C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶¹ Ver el Auto de la Corte Constitucional número 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido la Sentencia de la Corte Constitucional C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁶² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia de la Corte Constitucional C - 927 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Auto de la Corte Constitucional A - 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 750 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, en la cual se cita la Sentencia de la Corte Constitucional C - 927 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). También ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. También ver los Autos de la Corte Constitucional A - 81 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño y A - 126 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

legislativo, esto es, el debate y aprobación del proyecto de ley tanto en comisión como en plenaria de una de las cámaras⁶⁴.

3.6.2. Objetivo

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que el requisito del anuncio de los proyectos cumple esencialmente con las siguientes finalidades:

3.6.2.1. En primer lugar, permitir que tanto los parlamentarios como la comunidad política en general conozcan, con la debida antelación, la fecha en la cual un proyecto se someterá a discusión y votación en cada instancia legislativa. Ello evita que los congresistas sean sorprendidos con votaciones imprevistas, a la vez que asegura que tengan la posibilidad de reflexionar y preparar sus argumentos de cara al debate. En esa medida, el anuncio previo *“es una exigencia establecida por el propio Congreso para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias y la publicidad y transparencia del proceso legislativo”*⁶⁵, todo lo cual propicia una adecuada formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas⁶⁶.

En este sentido, el requisito de publicación del informe de ponencia tiene una relación inescindible con la debida formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas, puesto que su

⁶⁴ Sobre el particular Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Cfr. Autos de la Corte Constitucional A-311 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y A - 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C - 333 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁶ Ver los Auto de la Corte Constitucional A - 232 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; A - 081 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño y A - 171 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Ver las sentencias de la Corte Constitucional C - 533 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 276 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 309 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 383 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 150 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; C - 593 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C-909 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C - 812 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Sobre la finalidad de permitir la formación de la voluntad democrática al interior de las cámaras legislativas a través de los anuncios realizados en el trámite legislativo ante el Congreso de la República también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C - 644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C - 172 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 241 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra C - 549 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 864 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C - 858 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 036 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-150 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo. Esta finalidad también ha sido mencionada en los autos de la Corte Constitucional A - 038 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; A - 089 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En similar sentido también se han pronunciado en relación con esta finalidad de los anuncios, las sentencias de la Corte Constitucional C - 1011 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 625 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C - 663 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 640 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa; C - 750 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C - 225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y C - 089 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

cumplimiento impide que los congresistas adopten decisiones desinformadas e intempestivas sobre la discusión y aprobación de los proyectos de ley. Esta condición guarda unidad de propósitos con la exigencia del anuncio previo, puesto que en ambos casos se trata de condiciones fijadas por la Constitución para que el trámite legislativo guarde un mínimo de racionalidad, en el sentido que las decisiones que se adopten, en términos de producción legislativa, sean conscientes y, por ende, legítimas desde la perspectiva de la representación democrática. Por ello, tanto el anuncio como la publicación del informe de ponencia deben preceder a la discusión y votación de la iniciativa legislativa de que se trate⁶⁷.

3.6.2.2. En segundo lugar, la Corte ha reconocido que este requisito contribuye al ejercicio del control político por parte de la comunidad en general, pues *“bajo el influjo de esta exigencia se incrementan las posibilidades de realización de seguimiento ciudadano a los proyectos de ley, lo cual produce un benéfico resultado de ampliación de los márgenes de control popular a la actuación del Congreso”*⁶⁸.

En este sentido, desde el punto de vista de la defensa de los valores democráticos, la jurisprudencia sostiene que el anuncio: *“facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C.P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 C.P.)”*⁶⁹.

3.6.2.3. En tercer lugar, el requisito del anuncio previo a la discusión y votación de los proyectos de ley tiene una relación estrecha con la eficacia del principio democrático⁷⁰. El anuncio, *“afianza y profundiza el principio democrático en el Congreso de la República toda vez que asegura que la aprobación de la Ley recoge, de manera efectiva, un acuerdo informado y reflexivo sobre los temas en ella desarrollados”*⁷¹.

Se parte de la base que la expresión de la voluntad de los parlamentarios en el sentido de aprobar un proyecto de ley tiene fundamento legítimo, desde la perspectiva de la representación democrática de la que están

⁶⁷ Auto de la Corte Constitucional 081 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁶⁸ Autos de la Corte Constitucional A - 126 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; A - 171 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sobre esta finalidad se han pronunciado las Sentencias de la Corte Constitucional C - 383 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 663 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 309 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Auto A - 119 de 2007. Este criterio ha sido reiterado recientemente en las Sentencias C - 032 de 2014 M.P. Mendoza Martelo y C - 667 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁰ Sentencias de la Corte Constitucional C - 533 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 533 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 011 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Véase también el Auto A - 038 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷¹ Auto de la Corte Constitucional A - 126 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

invertidos, cuando se han informado debida y previamente acerca del contenido de la iniciativa y del momento en que ésta será sometida a la discusión y votación por parte de la cámara correspondiente. En caso contrario, cuando estas etapas del procedimiento legislativo son realizadas de manera sorpresiva, se frustra la posibilidad que los senadores y representantes consientan informadamente sobre la aprobación del proyecto de que se trate, circunstancia que tiene consecuencias directas respecto a la participación política, la conformación de las mayorías necesarias para la aprobación de los proyectos de ley y la protección de las garantías de la oposición⁷².

De esta manera, la exigencia del anuncio previo es entonces de rango constitucional, para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo⁷³.

3.6.3. Presupuestos básicos y reglas de los anuncios

El requisito del anuncio previo lleva implícitos unos presupuestos básicos, que deben ser tenidos en cuenta por el Congreso y luego verificados por el órgano de control constitucional. Estos presupuestos son⁷⁴:

- (i) Que se anuncie la votación del proyecto en cada uno de los debates reglamentarios;
- (ii) Que el anuncio lo haga la presidencia de la Cámara o de la respectiva Comisión en una sesión diferente y previa a aquella en la cual debe realizarse la votación del proyecto;
- (iii) Que la fecha de la votación sea cierta, determinada o, en su defecto, determinable. El cumplimiento del requisito de anuncio previo de la discusión y votación depende, según los requisitos expuestos, que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable. En consecuencia, se ha considerado que las cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en

⁷² Auto de la Corte Constitucional A - 081 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷³ Sentencia de la Corte Constitucional C - 909 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁴ Cfr. entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C - 644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C - 576 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, C - 864 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C - 1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 943 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 011 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C - 305 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 377 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 379 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo; C - 593 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C - 027 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 293 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-750 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C - 032 de 2014, M.P. Mendoza Martelo; C - 089 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C - 313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 667 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C - 286 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Así mismo se pronunció el Auto A - 171 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio es posible concluir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente.⁷⁵

- (iv) Que el proyecto no sea votado en sesión distinta a la anunciada previamente.

Alrededor de los citados presupuestos, la propia jurisprudencia constitucional ha construido unas reglas objetivas de valoración, dirigidas a permitir que tanto la interpretación como el juzgamiento del requisito de anuncio, sea el resultado de un proceso lógico y racional⁷⁶:

- (i) El anuncio no tiene que hacerse a través de una determinada fórmula sacramental o de cierta expresión lingüística⁷⁷, pues la Constitución no prevé el uso de una locución específica para cumplir el mandato constitucional. Si el propósito del anuncio es prevenir oportunamente a los miembros de las cámaras y a la comunidad sobre los asuntos que tramita el Congreso, lo que coadyuva a ese fin, es que la expresión utilizada permita tener noticia clara sobre esos hechos⁷⁸.

*En todo caso, “debe realizarse de forma clara, empleando, preferiblemente, la indicación específica de que el anuncio de los proyectos es para votación o, en su defecto, expresiones que permitan, por su significado o por el contexto en el que fueron dictadas, colegir la intención del anuncio, de manera que se realice la finalidad del requisito al dar a conocer a los congresistas que en la sesión señalada va a tener lugar el debate y aprobación del proyecto de ley anunciado”*⁷⁹.

- (ii) Es posible considerar cumplido el requisito de anuncio, cuando del contexto de los debates surgen elementos de juicio que permiten

⁷⁵ Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁷⁶ Sobre estas reglas de los anuncios se han pronunciado entre otras las Sentencias de la Corte Constitucional C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 199 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 750 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C - 313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C - 667 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. También hacen referencia a las reglas objetivas de valoración las sentencias de la Corte Constitucional C - 576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 533 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C - 141 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 305 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 199 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 909 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C - 286 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. La regla de excepción a la cadena de anuncios fue fijada en la Sentencia C - 533 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y es a su vez reiterada en las Sentencias C - 864 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C - 576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

⁷⁷ Cfr. las sentencias de la Corte Constitucional C - 473 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-241 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C - 322 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). También se puede consultar el Auto 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁷⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁹ Sentencia de la Corte Constitucional C - 915 de 2010 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

deducir que la intención de las mesas directivas ha sido la de anunciar la votación de ciertos proyectos para una sesión posterior⁸⁰.

(iii) El anuncio debe permitir determinar la sesión futura en la cual va a tener lugar la votación del proyecto de ley en trámite⁸¹, con lo cual, sólo la imposibilidad para establecer la sesión en que habría de tener ocurrencia dicho procedimiento, hacen de aquél un anuncio no determinado ni determinable, y, en consecuencia, contrario al requisito previsto en el artículo 160 de la Carta⁸². Para definir lo que debe entenderse por la expresión “*determinable*”, la Corporación ha señalado⁸³ que expresiones como: “*para la siguiente sesión*” o “*en la próxima sesión*”, permiten entender que sí fue definida la fecha y la sesión en la cual el proyecto de ley debe ser votado, con lo cual se considera cumplido el requisito del aviso⁸⁴.

(iv) Finalmente, cuando la consideración y votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, de forma tal que no se realiza en la sesión inicial para la cual fue anunciada, las mesas directivas deben continuar con la cadena de anuncios. Ello significa, que deben reiterar el anuncio de votación en cada una de las sesiones que antecedan a aquella en que efectivamente se lleve a cabo la aprobación del proyecto, pues sólo de esa forma se garantiza el fin constitucional del aviso⁸⁵.

3.7. EL DESARROLLO DE LA SESIÓN DE LA PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DEL CINCO (5) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015)

Los cargos formulados por las dos (2) demandas de constitucionalidad en contra del trámite de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 se refieren exclusivamente a la presunta vulneración del Reglamento del Congreso y de los artículos 160, 145, 149, 151 y 161 de la Constitución Política durante la Sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015). En este sentido, al no existir cuestionamiento sobre el trámite del proyecto en el Senado

⁸⁰ Sentencia de la Corte Constitucional C - 801 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸¹ Cfr. las Sentencias de la Corte Constitucional C - 780 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C - 649 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En el mismo sentido se puede consultar también el Auto A - 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁸² Cfr. Auto de la Corte Constitucional A - 089 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁸³ Cfr. las Sentencias de la Corte Constitucional C - 533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C - 473 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁸⁴ Sentencia de la Corte Constitucional C - 801 de 2009 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁸⁵ Consultar, entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C - 533 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; C - 309 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 502 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 533 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C - 615 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa. Ver igualmente Auto A - 089 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C-446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

de la República, ni sobre lo ocurrido en otros debates, a continuación se narrará lo ocurrido en la Sesión Plenaria llevada a cabo en esa fecha.

3.7.1. Inicio y lectura del orden del día

La sesión se inició con un *quórum deliberatorio* de cincuenta y nueve (59) o sesenta (60) registrados⁸⁶, dando lectura al orden del día en el cual se incluyeron los siguientes puntos que fueron leídos ante la Plenaria por la Subsecretaria de la Cámara de Representantes⁸⁷:

“1. Llamada a lista y verificación del quorum.

2. Aprobación de informe de conciliación y fe de erratas Proyecto de Ley No. 216/2014 Cámara – 171/2014 Senado; por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011 para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad.

3. Proyectos para segundo debate:

- Proyecto de Ley No. 175/2013 Cámara, por la cual las centrales de información o centrales de riesgo no podrán bajar el puntaje o score crediticio de los usuarios del sistema financiero por consulta.

- Proyecto de Ley No. 066/2013 Cámara, por la cual se modifica la Ley 142 del 94 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley estatutaria No. 108/2014 Cámara, por medio de la cual se establece la competencia, funciones y organización del Tribunal Nacional de Garantías Constitucionales en asuntos penales, y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 037/2014 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1480 del 2011, con el fin de proteger al consumidor del servicio de transporte aéreo nacional de pasajeros.

- Proyecto de Ley No. 207/2014 Cámara, 58/2013 Senado, por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento de Cristo Rey del municipio de Belalcazar en el Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 187/2014 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa años del natalicio y cinco años de fallecimiento del doctor Víctor

⁸⁶ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), Minuto 01:35 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015): “**Presidente:** Señor Secretario se registra *quórum* deliberatorio con cerca de cincuenta y nueve (59) o sesenta (60) registrados, vamos a iniciar dándole lectura al Orden del Día propuesto para la sesión plenaria de hoy y permitimos las intervenciones de los oradores que se han inscrito”.

⁸⁷ Minuto (02:01) de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015). El orden del día también consta en las páginas 8 a 10 de la Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015).

Renán Barco López y rinde homenaje al municipio de la Dorada en el Departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 073/2014 Cámara por medio del cual se fortalecen los mecanismos de participación de los colombianos en el exterior, se reforma la Ley 1465 del 2011 y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 109/2013 Cámara por medio del cual se reconoce la infertilidad como enfermedad y se establecen criterios para su tratamiento médico existencial por parte del sistema de salud del Estado.

- Proyecto de Ley No. 02/2014 Cámara por la cual se establecen las jornadas especiales para resolver la situación militar en los ciudadanos mayores de 25 años y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 018/2013 Cámara, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Decreto - Ley 4184 de 2011, se transforma la Empresa Nacional de Renovación Urbana “Virgilio Barco Vargas S.A.S.” en una empresa industrial y comercial del Estado y se dictan otras disposiciones.

- Proyecto de Ley No. 183/2014 Cámara, por el cual se modifica la cotización mensual al régimen contributivo de salud de los pensionados.

4. Anuncio de Proyectos.

5. Negocios sustanciados por la presidencia

6. Lo que propongan los honorables representantes”.

3.7.2. Intervención de oradores y aprobación de modificación del orden del día

Seguidamente, el Representante Arturo Yepes Alzate solicitó que se modificara el orden del día para aprobar una proposición en la que la Cámara de Representantes respalda la recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social de suspender la aspersión de glifosato en el marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos y recomienda la erradicación manual como sustituto⁸⁸.

En virtud de lo anterior, el Presidente de la Cámara de Representantes cerró el registro de oradores para que intervinieran en el debate antes de

⁸⁸ Gaceta del Congreso de la República número 476 del 15 de julio de 2015, pág. 11. Minuto **05:47** de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 5 de mayo de 2015: **“Intervención de la Presidencia:** Muchas gracias señora Subsecretaria. Vamos a esperar tener el quorum decisorio que nos permita discutir el orden del día que ha sido leído ante la plenaria y mientras esperamos constituirse el decisorio vamos a evacuar el listado de oradores que se han inscrito en la tarde de hoy, el primero de ellos es el representante conservador doctor Arturo Yepes Alzate. **Intervención del Honorable Representante Arturo Yepes Alzate:** Solicita que se modifique el orden del día para aprobar una proposición firmada por todos los integrantes de todas las bancadas del Congreso en la que la Cámara de Representantes respalda la recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social de suspender la aspersión de glifosato en el marco del programa de erradicación de cultivos ilícitos y recomienda la erradicación manual como sustituto”.

que se votara la modificación del Orden del día. Participaron los representantes Óscar Ospina Quintero, Antenor Durán Carrillo, Carlos Alberto Cuero Valencia, Luciano Grisales Londoño, Neftalí Correa Díaz, Juan Carlos Lozada Vargas, Carlos Eduardo Guevara Villabón e Inti Asprilla Reyes.

Posteriormente se procedió a establecer la existencia de quórum decisorio y una vez confirmado se procedió a votar la modificación del orden del día para incluir la propuesta del representante Yepes, la cual fue aprobada por votación nominal por 69 nueve votos a favor y 18 en contra⁸⁹.

3.7.3. Lectura y debate de las proposiciones

⁸⁹ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 15. Minuto 41:37 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015): “**Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Señor Secretario vamos a dejar nuevamente constancia en el acta de que el Orden del Día ha sido leído ante la plenaria. **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Sí señor Presidente, ya fue leído en la plenaria cuando existía quórum deliberatorio en este momento existe quórum decisorio. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Gracias Secretario, conformado el quórum decisorio, anuncio que se abre la discusión para la aprobación del Orden del Día, en discusión del Orden del Día, representante Arturo Yepes.

Intervención del Honorable Representante Arturo Yepes Alzate: Presidente para una modificación breve del orden del día, donde podamos votar en el punto primero las proporciones y luego continuar con el resto del orden del día como está previsto. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Señor Secretario vamos a considerar la solicitud de modificación del Representante Yepes en el sentido que el punto de proposiciones sea el primero punto en el Orden del Día, anuncio que se va a cerrar la discusión, continuamos en discusión del Orden del Día con la proporción que lo modifica el doctor Yepes, anuncio que se va a cerrar la discusión, queda cerrada la discusión, señor Secretario le pregunto a la plenaria si aprueban el orden del día con la modificación propuesta. **Secretario:** Así lo quiere señor presidente.

Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme: Gracias Secretario, aprobado el Orden del Día con la modificación vamos a iniciar con el desarrollo del mismo, doctor Hoyos en la modificación que pidió el doctor Yepes es para que el punto de las proposiciones se considere antes de entrar a discutir los proyectos de ley para entrar a segundo debate, sobre las proposiciones que están en Mesa hace algunos días y que algunos desean sean sometidas a aprobación por parte de la Plenaria, si insisten en que no están de acuerdo tenemos que abrir el registro, señor Secretario no podemos hacer cosa diferente a la que solicita el Centro Democrático, vamos a someter a consideración por registro, votando Sí se aprueba el orden del día con la modificación propuesta, votando No, se niega y quedamos con el Orden del Día como ha sido publicado, se ordena abrir el registro. **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Se abre el registro para votar el orden del día con la proposición del doctor Yepes. Doctora Lina, se está sometiendo el Orden del Día con el punto del doctor Yepes que busca que las proposiciones sean leídas en el primer punto, entonces se abrió votación nominal.

Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme: Señores representantes estamos votando la proposición de Orden del Día. **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Señores honorables Representantes, estamos votando el Orden del Día nominalmente, doctor Ape Cuello, Doctor Zabaraín, Ape Cuello vota Sí, Armando Zabaraín vota Sí. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** la Representante Sandra Ortiz vota Sí. **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Paola Agudelo vota Sí. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Señores Representantes anuncio que se va a cerrar la votación, para que aquellos que no hayan hecho uso del sistema, doctor Tous ¿ya voto?, doctor Romero ¿voto?, doctor Jaime Serrano, doctor Jack Jousni, ¿ya votó?, doctor Serrano puede hacerlo por el biométrico sin problema. ¿cómo vota doctor Serrano? Jaime Serrano vota Sí. ¿Cuántos votos manuales señora Subsecretaria? **Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo:** Cinco, Presidente. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Doctor Villamil ¿ya voto?, ¿Cómo vota doctor Ángel?, doctor Ángel Villamil vota Sí, doctor Ángel ya le autorizamos el voto manual, no lo haga vía electrónica. Señor Secretario el Representante Carrasquilla no ha votado por el sistema, se autoriza el voto manual de Silvio Carrasquilla, vota Sí. Señor Secretario se ordena cerrar el registro y anunciamos el resultado de la votación. **Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:** Se cierra el registro la votación es de la siguiente manera: Por el Sí 62 votos electrónicos y 7 manuales, para un total 69 votos por el Sí. Por el No 18 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el No de 18 votos. (...) Señor Presidente ha sido aprobada la modificación del Orden del Día, con el orden que fue propuesto por la Mesa Directiva más la modificación del doctor Arturo Yepes”.

Teniendo en cuenta la modificación del orden del día el Secretario procedió a la lectura de las proposiciones: **(i)** Respaldo a la recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social de suspender la aspersión aérea de glifosato, **(ii)** Renuncia a la Comisión de Investigación y Acusaciones de la Cámara de Representantes de Nicolás Albeiro Echeverry Albarán, **(iii)** Renuncia a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial de Alfredo Ape Cuello Baute, **(iv)** Proposición aditiva a la proposición 119, **(v)** Proposición aditiva a la proposición 104, **(vi)** Gestiones de orden financiero y técnico para continuar las ejecución de las obras de protección y control de la presa del Río Gualí y **(vii)** Solicitud de la libertad de los presos políticos en Venezuela.

Estas proposiciones fueron votadas y aprobadas salvo la primera y la última (con una votación de 85 votos por el sí y 1 por el no), los cuales se seguirían discutiendo más adelante.

3.7.4. Aprobación del informe de conciliación y fe de erratas del Proyecto de Ley No. 216/2014 Cámara – 171/2014 Senado

Continuando con el orden del día, se votó y aprobó por unanimidad el Informe de Conciliación y Fe de erratas del Proyecto de Ley No. 216/2014 Cámara – 171/2014 Senado; por medio de la cual se modifica la Ley 1482 de 2011 para sancionar penalmente la discriminación contra las personas con discapacidad⁹⁰.

3.7.5. Presentación de impedimentos en el Proyecto Ley No. 175/2013 Cámara y suspensión de la votación

Según el orden del día correspondía la discusión del Proyecto Ley No. 175/2013 Cámara, por el cual las centrales de información o centrales de riesgo no podrán bajar el puntaje o score crediticio de los usuarios del sistema financiero por consulta⁹¹. Sin embargo, se presentaron impedimentos de los Representantes: Mauricio Salazar, Jorge Camilo Abril, Cristian José Moreno, Ángel María Gaitán Pulido, Didier Burgos, Martha Villalbay Eloí Chichí Quintero⁹², por lo cual se abrió registro para su votación.

⁹⁰ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 1:42:50 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹¹ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 1:49:27 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹² Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minutos 1:53:39 a 1:56:36 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

Durante el trámite de la votación de estos impedimentos el Presidente de la Cámara de Representantes le señaló al Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano que si el reglamento lo permitía se suspendería la votación para que ingresen a la sesión quienes estaban impedidos y continuar con el orden del día:

“Presidente: Señor secretario, si el reglamento lo permite vamos a suspender la votación, vamos a pedirle a quienes se han declarado impedidos que ingresen nuevamente al recinto y como quiera que hay quórum deliberatorio y podría conformarse el quórum decisorio con quienes se les está considerando el impedimento, suspendemos la votación señor Secretario y continuamos con el orden del día”⁹³.

En virtud de lo anterior, el Secretario de la Cámara de Representantes Jorge Humberto Mantilla Serrano ordenó la suspensión de la votación:

“Se suspende la votación. Se certifica”⁹⁴.

3.7.6. Solicitud de retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara y suspensión de la votación

El Presidente de la Cámara de Representantes solicitó al Secretario continuar con el orden del día⁹⁵, por lo cual éste anunció el debate del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara: *“Secretario: Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara, por la cual se modifica la Ley 142 de 1994 que establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Autor: Humprey Roa Sarmiento. Ponentes: Alfredo Ape Cuello, Inés Cecilia López, Jaime Felipe Lozada, Martha Villalba, Gaceta del proyecto 634 de 2013. Publicación de la ponencia para primer debate Gaceta del Congreso 286 de 2014. Publicación ponencia para segundo debate Gaceta 534 de 2014, aprobado en la comisión sexta junio 17 de 2014, se anunció para este debate el 29 de abril de 2015”⁹⁶.*

⁹³ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 27. Minuto 2:22:02 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹⁴ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 27. Minuto 2:22:44 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹⁵ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 27. Presidente: “Señor Secretario vamos a continuar con el siguiente punto del orden del día invitando a los honorables representantes que se declararon impedidos que puedan nuevamente ingresar al recinto”. Presidente: “Siguiendo punto del orden del día señor Secretario, siga señor Secretario, siguiente punto del orden del día”.

⁹⁶ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015) Minuto 2:24:12 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

Sin embargo, antes de comenzar el debate el Secretario le comunicó al Presidente de la Cámara de Representantes que el autor del proyecto había presentado un documento retirando el proyecto: *“Secretario General Humberto Mantilla Serrano: Señor Presidente, hay una carta del doctor Humprey Roa que retira el proyecto de la Plenaria”*.

Por lo anterior el Presidente de la Cámara de Representantes solicitó al Secretario General que se realizara la votación sobre la solicitud de retiro de la ponencia:

“Presidente. (...) señor Secretario vamos a considerar la solicitud de retiro que hace el autor del proyecto de ley, quien retira el proyecto y debe ser considerada la decisión por parte de la Plenaria, vamos a abrir el registro, votando Sí se aprueba el retiro del Proyecto de Ley número 066 de 2013 Cámara de autoría el doctor Humprey Roa, votando No se negaría el retiro del proyecto, señor Secretario vamos a ordenar abrir el registro. Secretario: Señores de cabina habilitar el sistema biométrico para abrir el registro”⁹⁷.

Luego de más de veinte (20) minutos se decidió suspender la votación para continuar con el orden del día:

“Presidente: Señor secretario nuevamente se ordena suspender la votación. Anuncie que quorum presenta la plenaria.

Secretario: Se suspende la votación. Señor Presidente la Secretaría se permite informarle a usted y a la Plenaria que existe quorum deliberatorio”⁹⁸.

3.7.7. Continuación del debate sobre la proposición sobre la suspensión de la fumigación con glifosato y verificación del quórum

Antes de continuar con el orden del día, el Representante Orlando Guerra presentó una moción para continuar la discusión sobre glifosato⁹⁹, la cual fue aprobada por el Presidente de la Cámara de Representantes, por lo cual se continuó la discusión del tema¹⁰⁰.

⁹⁷ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 28. Minuto 2:26:31 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹⁸ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 28. Minuto 2:53:28 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

⁹⁹ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 28. Presidente: “El doctor Orlando Guerra me está pidiendo una moción, vamos a escuchar al doctor Orlando guerra y consideraremos continuar depende el quórum que presente la plenaria”.

¹⁰⁰ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 3:52:50 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de

Posteriormente prosiguió su intervención el Representante Bernardo Carlosama López y luego los Representantes Aníbal Guerra de la Rosa, Sandra Liliana Nova, Hugo Hernán González Medina, Nicolás Albeiro Echeverry Alvarán, Fabio Alonso Arroyave Botero, Antonio Zabaraín D’Arce, Eduardo Agatón Diazgranados, Olga Lucía Velasquez Nieto, Guillermo Molina Triana, Hernán Penagos Giraldo, Edward David Rodríguez Rodríguez, Alfredo Deluque Zuleta, Jack Housni Jaller, Silvio José Carrasquilla Torres y Hernán Prada Artunduaga, quien cuestionó la existencia del *quórum*¹⁰¹.

Seguidamente el Representante Housni Jaller realizó una moción de procedimiento pidiendo que se verificara el *quórum*¹⁰² y luego de ello se comprobó la existencia de *quórum decisorio*:

“Dirección de la Presidencia, Fabio Raúl Amín Saleme: Señores representantes les agradezco hacer uso del sistema biométrico para constancia de la presencia de ustedes en el registro, tratemos de hacer uso del biométrico por favor. (...) Dirección de la Presidencia, Sandra Liliana Ortiz Nova: Señor Secretario, cierre registro e informe el resultado del quórum. Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se cierra el registro, señora Presidenta, la Secretaría se permite informar que hay quórum decisorio”.

Realizada la verificación continuó el debate con las intervenciones de los representantes Carlos Alejandro Chacón Camargo, Hernán Penagos Giraldo, Mario Alberto Castaño Pérez, Albeiro Vanegas Osorio, Jorge Enrique Rozo Rodríguez, Fabio Alonso Arroyave Botero, Atilano Alonso Giraldo Arboleda, Oscar Darío Pérez Pineda, Ciro Antonio Rodríguez Pinzón y Yolanda Duque Naranjo.

3.7.8. Anuncio de proyectos

mayo de dos mil quince (2015): Presidente: “Señor Secretario transcurridas 3 horas y 50 minutos le pregunto a la plenaria si se declara en sesión permanente”.

Secretario: “Así lo quiere señor Presidente”.

¹⁰¹ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 05:52:45 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

¹⁰² Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), pág. 49: **“Intervención del Honorable Representante Housni Jaller:** Presidente una moción de procedimiento, ya que el doctor Prada ha dejado un manto de duda sobre la consistencia del quórum, yo le pido por favor que lo verifique. Muchas gracias señor Presidente. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Claro que sí representante, no tengo problema alguno y si es la solicitud de la Plenaria para darle toda la veracidad a la información que hemos venido desarrollando con el quórum requerido y necesario, señores de registro, favor abrir sistema, vamos a verificar el quórum para que quede constancia en el acta de la sesión. **Subsecretaria General, Yolanda Duque Naranjo:** Señores de cabina favor abrir el registro. **Dirección de la Presidencia, Fabio Amín Saleme:** Señores representantes, estamos verificando el quórum, para que en Acta conste de la presencia de cada uno de los miembros de esta Corporación”.

Finalmente, el Presidente de la Cámara de Representantes ordenó a la Subsecretaria que realizara los anuncios de los proyectos que se debatirían el seis (6) de mayo de 2015, dentro del cual estaba el Informe de Conciliación Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018:

“Presidente: (...) señor Secretario, vamos a anunciar para el día de mañana, proyectos, conciliación y debate de control político sesión que se desarrollará partir de las 2 de la tarde. Vamos a anunciar la conciliación, anunciamos 2 proyectos de ley y anunciamos debate de control político, señor Secretario.

Subsecretaria: Anuncio de proyectos para el día 6 de mayo.

Primero informe de conciliación;

Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara – 138 de 2015 Senado, por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un nuevo país.

Segundo: Proyectos para segundo debate;

Proyecto de ley número 175 de 2013 Cámara, por la cual las centrales de información o centrales de riesgo no podrán bajar el puntaje o score crediticio de los usuarios del sistema financiero por consultas.

Tercero debate de control político”.

Presidente: Gracias señora Subsecretaria, se levanta la sesión y se convoca para mañana miércoles 6 de mayo a las 2 de la tarde, iniciamos con informe de conciliación, luego el orden del día se establecerá de acuerdo a la Ley 5ª, que primero es el debate de control político y luego es el Proyecto de Ley, con el que quedamos hoy en el primer lugar. Si la plenaria decide modificarlo será en su momento considerado cuando tengamos abierto el registro y será sometido el orden del día”¹⁰³.

3.8. LA SUSPENSIÓN DE LAS VOTACIONES EN LA SESIÓN PLENARIA DEL CINCO (5) DE MAYO DE DOS MIL QUINCE (2015) DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

Antes de analizar los cargos formulados en las demandas se estudiará si efectivamente se suspendió la votación de dos (2) proyectos de ley durante la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), desconociéndose el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992:

3.8.1. Los demandantes señalan que en la sesión del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el Presidente de la Cámara de Representantes Fabio Raúl Amín Saleme ordenó suspender la votación de los impedimentos presentados por los Representantes Mauricio Salazar, Jorge Camilo

¹⁰³ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 7:18:11 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

Abril, Cristian José Moreno, Ángela María Gaitán, Didier Burgos, Martha Villalba y Eloy Quintero en relación con el Proyecto de Ley 175 de 2013 Cámara, lo cual vulneraría el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 según el cual: *“Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”*.

3.8.2. Adicionalmente afirman que luego de la interrupción el Presidente de la Cámara de Representantes siguió sesionando con el *quórum deliberatorio* a la espera de conformar el *quórum decisorio*, desatendiendo las reglas del *quórum* y dispuso pasar al siguiente punto del orden del día que era el retiro del Proyecto de Ley 066 de 2013. Sin embargo, al no poder conformar nuevamente el *quórum decisorio* volvió a suspender la decisión, desconociendo por segunda vez el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992, lo cual vulneraría a su vez el artículo 151 de la Constitución.

3.8.3. Una vez revisada el acta de la sesión publicada en la Gaceta del Congreso y observado el video de la misma, puede concluirse que, tal como lo señalan los accionantes, en la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), se suspendieron las votaciones en dos (2) ocasiones:

(i) Durante la votación de los impedimentos presentados por los Representantes Mauricio Salazar, Jorge Camilo Abril, Cristian José Moreno, Ángel María Gaitán Pulido, Didier Burgos, Martha Villalba y Eloi Chichí Quintero se suspendió la votación para que ingresaran a la sesión quienes estaban impedidos y continuar con el orden del día:

*“Presidente: Señor secretario, si el reglamento lo permite vamos a suspender la votación, vamos a pedirle a quienes se han declarado impedidos que ingresen nuevamente al recinto y como quiera que hay quórum deliberatorio y podría conformarse el quórum decisorio con quienes a quienes se les está considerando el impedimento, suspendemos la votación señor Secretario y continuamos con el orden del día”*¹⁰⁴.

*“Secretario: Se suspende la votación.
Se suspende la votación. Se certifica”*¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 2:22:02 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

¹⁰⁵ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 2:22:44 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

- (ii) Durante la votación de la aceptación de la solicitud del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara también se decidió suspender la votación para continuar con el orden del día.

“Presidente: Señor secretario nuevamente se ordena suspender la votación. Anuncie que quorum presenta la plenaria.

Secretario: Se suspende la votación. Señor Presidente la secretaría se permite informarle a usted y a la Plenaria que existe quorum deliberatorio”¹⁰⁶.

3.8.4. De esta manera, se observa claramente que se suspendió la votación de los impedimentos presentados por los Representantes Mauricio Salazar, Jorge Camilo Abril, Cristian José Moreno, Ángel María Gaitán Pulido, Didier Burgos, Martha Villalba y Eloi Chichí Quintero respecto del proyecto Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara, desatendiéndose lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992:

“Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”.

3.9. ANÁLISIS DE LOS CARGOS FORMULADOS

Una vez determinada la suspensión no autorizada de dos (2) votaciones en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), se analizará si ésta situación vulneró la Constitución de acuerdo a los cargos señalados en las dos (2) demandas presentadas.

3.9.1. Cargos formulados por la demanda presentada por los ciudadanos Víctor Javier Correa Vélez, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Senén Niño Avendaño, Germán Navas Talero, Jorge Enrique Robledo y Alexander López Maya contra la totalidad de la Ley 1753 de 2015 (Expediente D – 10863)

Este grupo de demandantes señalan que la suspensión de la votación de los impedimentos en el Proyecto de Ley 175 de 2013 y de la votación del retiro del proyecto de Ley 066 de 2013 vulnera los artículos 145, 151 y 161 de la Constitución Política, cargos que se analizarán a continuación:

3.9.1.1. No vulneración del artículo 145 de la Constitución

¹⁰⁶ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 2:53:28 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

Los accionantes señalan que la suspensión de la votación de los impedimentos presentados por los Representantes: Mauricio Salazar, Jorge Camilo Abril, Cristian José Moreno, Ángel María Gaitán Pulido, Didier Burgos, Martha Villalbay Eloi Chichí Quintero demuestra la desintegración del *quorum*, lo cual desconocería el artículo 145 de la Constitución Política, según el cual: *“El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente”*.

Como se afirmó previamente¹⁰⁷, el *quórum* constituye uno de los elementos esenciales del debate parlamentario¹⁰⁸ y su desatención afecta claramente el artículo 145 de la Constitución y constituye un vicio de trámite, pues implica la ineficacia de cualquiera de las decisiones que se adopten durante la sesión correspondiente¹⁰⁹. Sin embargo, una vez revisada el acta de la sesión y el video de la misma, puede concluirse que pese a las suspensiones de la votación no se afectó el *quórum deliberatorio* en el momento en el que se hizo el anuncio del Informe de Conciliación Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018:

3.9.1.1.1. Como se expresó en el relato del desarrollo de la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el anuncio del proyecto de conciliación se presentó después de que el representante Housni Jaller solicitara la verificación del *quórum* frente a lo cual el secretario certificó oralmente y luego en el acta que existía *quórum* decisorio:

“Dirección de la Presidencia, Sandra Liliana Ortiz Nova: Señor Secretario, cierre registro e informe el resultado del quórum. Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se cierra el registro, señora Presidenta, la Secretaría se permite informar que hay quórum decisorio”.¹¹⁰.

Adicionalmente, en la Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015), se transcribió la verificación del *quórum* a través del software biométrico de conferencias del Congreso de la República:

¹⁰⁷ Ver consideración 3.4.2.

¹⁰⁸ Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁹ Auto de la Corte Constitucional A - 006 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹⁰ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 06:21:54 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

Resultados totales

Asistencia de votación		
	Presente en la votación	91
	Presente y no votado	0
Respuestas		
	Sí	91
	No	0
	No votado	0

De esta manera, la última verificación realizada antes de la realización de los anuncios demuestra que existía no solamente *quórum deliberatorio* sino *decisorio* y además sustancialmente mayor al exigido por la ley que solamente requiere de una cuarta parte de los representantes, es decir, solamente 41 congresistas, mientras que en este caso se encontraban 91 presentes.

3.9.1.1.2. Adicionalmente, en las dos (2) ocasiones en las cuales se suspendió la votación se verificó que pese a que no existía *quórum decisorio* sí existía *deliberatorio*, por lo cual no tenía que levantarse la sesión:

- (i) En la suspensión de la votación de los impedimentos en el Proyecto de Ley 175 de 2013 Cámara, el propio Presidente de la Cámara de Representantes señaló que existía *quórum deliberatorio* y que la razón por la cual se suspendía la votación era que no existía *quorum decisorio*:

“Presidente: Señor secretario, si el reglamento lo permite vamos a suspender la votación, vamos a pedirle a quienes se han declarado impedidos que ingresen nuevamente al recinto y como quiera que hay quórum deliberatorio y podría conformarse el quórum decisorio con quienes a quienes se les está considerando el impedimento, suspendemos la votación señor Secretario y continuamos con el orden del día”¹¹¹.

- (ii) En la suspensión de la votación del retiro del Proyecto de Ley 066 de 2013, el Secretario de la Cámara también informó que existía *quórum deliberatorio*:

“Presidente: Señor secretario nuevamente se ordena suspender la votación. Anuncie que quorum presenta la

¹¹¹ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 2:22:00 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

plenaria. Suspender la votación y anunciar el quorum que presenta la plenaria.

Secretario: Se suspende la votación. Señor presidente la secretaría se permite informarle a usted y a la plenaria que existe quorum deliberatorio”¹¹².

De esta manera, es claro que la situación descrita por los demandantes no afectó el *quórum deliberatorio*, por lo cual no vulneró lo señalado en el artículo 145 de la Constitución.

3.9.1.2.No vulneración del artículo 151 de la Constitución

Según los demandantes, la omisión de los procedimientos reglados sobre el *quórum* y las mayorías desconoce el artículo 151 de la Constitución, pues en virtud de esa norma la actividad legislativa está sujeta a estrictas prescripciones que garantizan la plena vigencia del Estado Social de Derecho que fueron desatendidas al no darse cumplimiento al artículo 132 de la Ley 5ª de 1992, según el cual una vez anunciada la iniciación de la votación ésta no podrá interrumpirse.

Conforme al principio democrático, la propia Carta Política y el Reglamento del Congreso, son los ordenamientos llamados a regular el proceso de formación de las leyes¹¹³. Por lo anterior, esta Corporación ha reconocido en relación con las normas del Reglamento del Congreso de la República que en virtud de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución “*pese a su carácter infraconstitucional, su desconocimiento es susceptible de generar una vulneración de la Carta, por cuanto teniendo la naturaleza de ley orgánica, a sus dictados ha de someterse el Congreso al ejercer su actividad (art. 151 C.P.)*”¹¹⁴.

Sin embargo, no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad¹¹⁵, sino que es necesario acudir al principio de

¹¹² Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 2:53:28 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

¹¹³ Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹⁴ Sentencias de la Corte Constitucional C - 387 de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz; C-1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Alvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández; C-1043 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Rodrigo Escobar Gil; Marco Gerardo Monroy Cabra; Humberto Antonio Sierra Porto Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

¹¹⁵ Sentencias de la Corte Constitucional C-737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, precitada. Sentencias de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño. También ver entre otras las sentencias C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, S.V.: Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil; C - 915 de 2001,

instrumentalidad de las formas, en virtud del cual las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo¹¹⁶.

En virtud de lo anterior, debe señalarse que la norma desatendida tiene por finalidad salvaguardar la votación de un proyecto de ley específico y no de la sesión, por lo cual la suspensión de la votación de dos (2) proyectos no afecta automáticamente la legalidad de los demás ni de los anuncios que se realicen en la misma plenaria.

Por otro lado, debe destacarse que en el presente proceso no se está analizando la legalidad del todo el trámite legislativo, sino solamente del anuncio del Informe de Conciliación Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, cuya finalidades son como ya se expresó: garantizar la publicidad del debate y de los proyectos, garantizar el control político de los ciudadanos y salvaguardar el principio democrático, las cuales se cumplieron plenamente en la sesión del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

3.9.1.3.No vulneración del artículo 161 de Constitución

Los accionantes manifiestan que las suspensiones de la votación señaladas afectaron la validez de los actos realizados posteriormente en el transcurso de la sesión, dentro de los cuales se destaca el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, con lo cual se vulneró el artículo 161 de la Constitución Política, que exige que se realice una conciliación cuando existan discrepancias respecto de un proyecto:

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

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

M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C-540 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño.

¹¹⁶ Sentencias de la Corte Constitucional C - 055 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6. Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 1152 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño; C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1039 de 2004; M.P. Alvaro Tafur Galvis; C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sentencia de la Corte Constitucional y C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas, entre otras.

debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”¹¹⁷.

La votación de la conciliación de un proyecto exige la realización previa de un anuncio, por lo cual si éste fuera inválido también lo será la votación de la conciliación y con ello se afectaría el artículo 161 de la Constitución. Sin embargo, como ya se afirmó, el anuncio se realizó cuando existía *quórum deliberatorio*, por lo cual éste es válido y con ello no se afecta la validez de la votación del informe de conciliación, realizada por la plenaria de la Cámara de Representantes el día siguiente.

En este sentido, se encuentra demostrado tanto en el acta como en el vídeo de la sesión que el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, se realizó el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015):

“Presidente: (...) señor Secretario, vamos a anunciar para el día de mañana, proyectos, conciliación y debate de control político sesión que se desarrollará partir de las 2 de la tarde. Vamos a anunciar la conciliación, anunciamos 2 proyectos de ley y anunciamos debate de control político, señor Secretario.

Subsecretaria: Anuncio de proyectos para el día 6 de mayo.

Primero informe de conciliación;

Proyecto de ley número 200 de 2015 Cámara – 138 de 2015 Senado, por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018 Todos por un nuevo país.

Segundo: Proyectos para segundo debate;

Proyecto de ley número 175 de 2013 Cámara, por la cual las centrales de información o centrales de riesgo no podrán bajar el puntaje o score crediticio de los usuarios del sistema financiero por consultas.

Tercero debate de control político”.

*Presidente: Gracias señora Subsecretaria, se levanta la sesión y se convoca para mañana miércoles 6 de mayo a las 2 de la tarde, iniciamos con informe de conciliación, luego el orden del día se establecerá de acuerdo a la Ley 5ª, que primero es el debate de control político y luego es el Proyecto de Ley, con el que quedamos hoy en el primer lugar. Si la plenaria decide modificarlo será en su momento considerado cuando tengamos abierto el registro y será sometido el orden del día”*¹¹⁸.

¹¹⁷ Artículo 161 de la Constitución Política de Colombia.

¹¹⁸ Gaceta del Congreso de la República número 476 del quince (15) de julio de dos mil quince (2015). Minuto 7:18:11 de la Grabación Audiovisual de la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015).

3.9.2. Demanda presentada por los ciudadanos Carlos Germán Navas Talero, Angélica Lisbeth Lozano Correa y Manuel Restrepo Medina

Este grupo de demandantes reitera que en la sesión del cinco (5) de mayo se suspendió la votación en dos (2) ocasiones y agrega que en ambos eventos habían transcurrido treinta (30) minutos sin haberse cumplido la votación, lo cual señalan que desconoce lo establecido en los artículos 160, 149 y 151 de la Constitución. A continuación se analizará solamente la presunta afectación de los artículos 160 y 149 de la Constitución, teniendo en cuenta que ya se analizó la supuesta desatención del artículo 151 Superior por estos mismos hechos (Ver acápite 3.9.1.2. de esta sentencia).

3.9.2.1.No vulneración del artículo 160 de la Constitución

Los demandantes señalan que el artículo 160 de la Constitución dispone que *“ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”*, aviso que deberá dar la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta en la cual se realiza la votación.

Como se manifestó previamente, el anuncio tiene una serie de presupuestos que no se afectaron en este caso¹¹⁹:

- (i) **Que se anuncie la votación del proyecto en cada uno de los debates reglamentarios:** requisito cumplido en relación con el informe de conciliación.
- (ii) **Que el anuncio lo haga la Presidencia de la Cámara o de la respectiva Comisión en una sesión diferente y previa a aquella en la cual debe realizarse la votación del proyecto:** como se expresó, se encuentra demostrado que el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se realizó por parte de la Subsecretaria de la Cámara de Representantes el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), es

¹¹⁹ Cfr. entre otras, las Sentencias de la Corte Constitucional C - 644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C- 576 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, C - 864 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C - 1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 838 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C - 943 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 801 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 011 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C - 305 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 377 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 379 de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo; C - 593 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 982 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa; C - 027 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 293 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C - 621 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-750 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C - 032 de 2014, M.P. Mendoza Martelo; C - 089 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C - 313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 667 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y C - 286 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Así mismo se pronunció el Auto A – 171 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

decir, un día antes de su aprobación, por lo cual no se vulneró el artículo 160 de la Constitución.

(iii) Que la fecha de la votación sea cierta, determinada o, en su defecto, determinable, lo cual se cumplió claramente en este caso, al manifestarse que el debate se llevaría a cabo el seis (6) de mayo: *“Subsecretaria: Anuncio de proyectos para el día 6 de mayo: Primero informe de conciliación proyecto de ley número 200/2015 Cámara 138/2015 Senado por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, todos por un nuevo país. (...)”*

(iv) Que el proyecto no sea votado en sesión distinta a la anunciada previamente, lo cual sucedió efectivamente, pues tal como acredita la Gaceta 564 de 2015, aprobación del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 se llevó a cabo el seis (6) de mayo de dos mil quince (2015).

De esta manera, el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, cumple con todos los requisitos reconocidos por la Constitución y la jurisprudencia y por ello no se vulneró el artículo 160 de la Constitución.

3.9.2.2.No vulneración del artículo 149 de la Constitución

3.9.2.2.1. Los demandantes señalan que se desconoció el artículo 149 de la Constitución, en virtud del cual *“toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes”*, por cuanto afirman que durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de marzo de dos mil quince (2015) en la cual se llevó a cabo el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018 se desatendieron los artículos 132 y 130 de la Ley 5ª de 1992:

(i) En relación con la vulneración del artículo 132 reiteran que se desconoció con la suspensión de las votaciones de los impedimentos del proyecto de Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara.

(ii) Frente al artículo 130 de la Ley 5ª de 1992, señalan que las suspensiones aludidas se presentaron porque habían transcurrido más de treinta (30) minutos desde que se inició la votación, lo cual desconoció que según esta norma: *“cuando se utilicen medios*

electrónicos en las votaciones, será el presidente de la Corporación o Comisión quien determine los tiempos entre la iniciación de la votación y el anuncio de su resultado sin exceder los treinta (30) minutos por votación”.

3.9.2.2.2. Desde el punto de vista fáctico, como ya se afirmó se encuentra demostrado que se presentó la suspensión de 2 decisiones durante el debate, sin embargo, en virtud de los videos de la sesión se pudo comprobar que en ambos casos la interrupción se presentó antes de que se cumplieran treinta (30) minutos desde la apertura del registro:

- (i) En el primer caso, se abrió el registro para la votación sobre los impedimentos en el minuto 1:56:57 del video de la sesión y el Presidente de la Cámara de Representantes ordenó la suspensión de la votación en el minuto 2:22:03, lo cual fue anunciado por el Secretario General en el minuto 2:22:45, por lo cual transcurrieron un poco menos de 25 minutos después de estar abierto.
- (ii) En el segundo caso, se abrió el registro para votar en el minuto 2:27:14 y luego en el minuto 2:53:28 el Presidente de la Cámara de Representantes ordenó la suspensión de la votación, la cual fue anunciada por el Secretario de la Comisión en el minuto 2:53:53, es decir, que transcurrieron menos de 26 minutos después de la apertura del registro.

3.9.2.2.3. El artículo 149 de la Constitución señala que *“toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez”*, lo cual no se presentó en este caso por los siguientes motivos:

- (i) En primer lugar, la aplicación del artículo 149 Superior exige como mínimo que la norma infringida tenga carácter constitucional, lo cual no se presenta en este caso, pues la disposición que contempla la imposibilidad de suspender una votación no está consagrada en la Carta Fundamental, sino en artículo 132 de la Ley 5ª de 1992.
- (ii) En segundo lugar, el artículo 149 de la Constitución no se refiere a un vicio frente a un proyecto, sino a una situación que afecte toda la reunión o sesión, por lo cual una desatención del reglamento como la que sucedió frente a la votación de dos (2) proyectos no puede invalidar toda la sesión.
- (iii) Finalmente, como ya se reconoció en esta sentencia, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, el desconocimiento del artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 no constituye un vicio de trámite, pues nunca se afectó el *quórum deliberatorio* ni mucho menos la

publicidad de los anuncios, por lo cual menos aún podría llegar a tener la entidad suficiente para invalidar toda la sesión.

De esta manera, es claro que no se presentó una situación que invalidara toda la actuación y por ello no debe aplicarse el artículo 149 de la Constitución, pues las votaciones no se extendieron más de lo permitido por la ley.

4. CONCLUSIONES

- 4.1. **La primera demanda** señala que durante la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), en la cual se anunció el Informe de Conciliación del Proyecto por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se suspendió la votación de dos (2) proyectos de ley por falta de *quórum*, lo cual desconocería el artículo 132 de la Ley 5ª de 1992 y con ello vulneraría los artículos 145, 151 y 161 de la Constitución.
- 4.2. **La segunda demanda**, reitera que en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo se suspendió irregularmente la votación en dos (2) ocasiones, agregando que en ambos eventos habían transcurrido más de treinta (30) minutos sin haberse terminado la votación, lo cual desconocería lo señalado en los artículos 160, 149 y 151 de la Constitución.
- 4.3. Al no existir ningún cuestionamiento sobre el trámite del proyecto en el Senado de la República ni en una sesión distinta a la llevada a cabo el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015), el **problema jurídico** se centra en determinar si en esa sesión se desconoció el Reglamento del Congreso al suspenderse la votación en dos (2) ocasiones y si esta situación afectó el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, vulnerándose los artículos 145, 151, 161, 160 y 149 de la Constitución.
- 4.4. Analizadas las pruebas se pudo concluir que, tal como lo señalan los demandantes, en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015) se suspendió la votación de los impedimentos respecto del proyecto Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara, lo cual constituyó una desatención del artículo 132 del Reglamento del Congreso en virtud del cual *“Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, no podrá interrumpirse, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando”*.
- 4.5. **Esta situación no vulneró el artículo 145 de la Constitución**, pues se demostró que en ambos casos se mantuvo el *quórum deliberatorio* y por ello la plenaria podía seguir sesionando. Adicionalmente, por solicitud expresa de un Representante a la Cámara se verificó que existía *quórum*

decisorio minutos antes del anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto por el cual se expidió el Plan de Desarrollo 2014 – 2018.

- 4.6. **Tampoco se vulneró el artículo 151 de la Constitución**, pues no toda desatención de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea su declaración de inconstitucionalidad, sino que es necesario acudir al principio de instrumentalidad de las formas para determinar si implicó la vulneración de las finalidades del procedimiento. En aplicación de este axioma se pudo concluir que el objetivo de la norma inaplicada con las (2) suspensiones (artículo 132 de la Ley 5ª de 1992) era salvaguardar la votación de dos (2) proyectos específicos en los cuales se presentó, pero no tiene relación con el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, cuyas finalidades se cumplieron plenamente: **(i)** permitir que se conozca un proyecto con la debida antelación, **(ii)** salvaguardar el control político por parte de la comunidad en general y **(iii)** materializar el principio democrático facilitando un acuerdo informado y reflexivo sobre los temas en ella desarrollados.
- 4.7. **No se afectó el artículo 161 de la Constitución**, el cual exige la existencia de un anuncio publicado al menos un día antes de la votación del informe de conciliación, lo cual se cumplió claramente, pues el anuncio se realizó el día cinco (5) de mayo y la conciliación se aprobó el seis (6) de mayo del mismo año, es decir, un día después.
- 4.8. **No se desconoció el artículo 160 de la Constitución**, en virtud del cual *“ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”*, pues el anuncio realizado el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015) cumplió con todos los requisitos señalados por la Constitución y por la Ley: **(i)** se hizo en el debate reglamentario, **(ii)** se realizó por el Presidente de la Cámara de Representantes, **(iii)** la fecha de la votación era cierta, pues se manifestó que el debate se llevaría a cabo el seis (6) de mayo de 2015 y **(iv)** el proyecto fue votado en sesión distinta a la anunciada previamente, pues se votó el seis (6) de mayo y se anunció el día anterior.
- 4.9. **No se infringió el artículo 149 de la Constitución**, pues en las dos (2) ocasiones en las cuales se suspendió la votación: **(i)** no transcurrieron más de treinta (30) minutos después de que se hubiera abierto el debate, **(ii)** no se afectó ninguna condición constitucional del debate, **(iii)** no se reconoció la existencia de un vicio de trámite y **(iv)** las infracciones sucedidas exclusivamente en la votación de un proyecto no pueden afectar la validez de toda una sesión.
- 4.10. En virtud de lo anterior, la Corte encontró que la Ley 1753 de 2015 es exequible por los cargos analizados en la presente sentencia.

5. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, por los cargos analizados en la presente sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General