

Sentencia C-685/11

AUSENCIA DE PUBLICIDAD EN CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Configura un vicio de inconstitucionalidad insubsanable, en virtud de lo previsto en el artículo 149 de la Constitución Política

VACUNACION GRATUITA Y OBLIGATORIA A TODA LA POBLACION COLOMBIANA OBJETO DE LA MISMA Y SE ACTUALIZA EL PROGRAMA AMPLIADO DE INMUNIZACIONES (PAI)-Inexequibilidad de la Ley 1373 de 2010

ESTABLECIMIENTO DE TASAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS A TRAVES DEL SISTEMA NACIONAL DE IDENTIFICACION Y DE INFORMACION DEL GANADO BOVINO, SINAGAN-Inexequibilidad de la Ley 1375 de 2010

REGLAMENTACION DE LA ACTIVIDAD DE REFORESTACION COMERCIAL-Inexequibilidad de la Ley 1377 de 2010

CESION DEL IVA DE LICORES A CARGO DE LAS LICORERAS DEPARTAMENTALES EN LO CORRESPONDIENTE AL DESCUENTO DEL IMPUESTO PARA LOS PRODUCTORES OFICIALES-Inexequibilidad de la ley 1378 de 2010

REGIMEN DE INSOLVENCIA PARA LA PERSONA NATURAL NO COMERCIANTE-Inexequibilidad de la ley 1380 de 2010

VICIO DE FORMA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Ambito de control jurídico

El amplio ámbito del control jurídico que puede hacer la Corte respecto de la constitucionalidad de los cuerpos normativos mencionados suele dividirse o clasificarse en dos aspectos: 1) aquel control que se hace

respecto del sentido que tienen las disposiciones del proyecto de ley o de la ley; y II) el control que busca determinar que en el proceso de creación de dicho cuerpo normativo el órgano que lo llevó a cabo siguió las exigencias previstas por la Constitución o demás normas parámetro. Este último control, lejos de evaluar el sentido que se extrae de las disposiciones legales, será un control que indague principalmente por actuaciones del órgano legislativo en el proceso de conformación de su voluntad en aquellos casos en que la misma se expresa en la elaboración de una ley o de un acto legislativo; no obstante, en desarrollo de este control también existen vicios formales que evalúan el contenido de una ley o un proyecto de ley, no para comprobar si existe una contradicción entre el sentido que de éste se extrae y el sentido de las disposiciones constitucionales, sino para establecer el tema que una o varias disposiciones tratan y así determinar: i) si fue respetada la opción que el constituyente ha previsto respecto de su proceso de elaboración –el de ley estatutaria, orgánica u ordinaria-; ii) si fueron respetados los parámetros de conformación temática previstos por las normas parámetro –exigencia de unidad de materia, artículo 158 de la Constitución-; o iii) si fueron cumplidas actuaciones que resultan condicionamientos previos y preceptivos a la realización del procedimiento legislativo –entre otros, los casos en que se exige la realización de consulta previa; las exigencias para la iniciativa gubernamental al presentar el proyecto de ley de presupuesto; o la exigencia de solicitar facultades extraordinarias desde el inicio del trámite legislativo-. En contraposición al control que evalúa el contenido de una ley, que recibe el nombre de control material o de fondo, el control que evalúa los aspectos antes mencionados es el llamado control de forma o de procedimiento, en cuanto atañe a todo el proceso de formación de las leyes que expide el Congreso. Términos utilizados por la Constitución –artículos 241 –parágrafo- y 243, respectivamente- que en nuestro ordenamiento jurídico la jurisprudencia constitucional no ha diferenciado.

CONTROL CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE FORMA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Objeto/REQUISITO DE COMPETENCIA EN RELACION CON LOS VICIOS DE FORMA EN ACTOS REFORMATARIOS DE LA CONSTITUCION-Jurisprudencia constitucional

El objeto de dicho control es determinar si al llevar a cabo un trámite legislativo se presentaron diferencias entre lo ocurrido en la realidad y lo que las normas parámetro de control exigen que ocurra en desarrollo de dicho procedimiento. La indagación del control de forma es acerca de

los posibles vicios [de forma] que hayan podido tener lugar, entendiendo por vicio aquellas diferencias que se presenten entre lo previsto por el ordenamiento y la actuación del órgano que participa en la elaboración de una ley. Igualmente, debe destacarse que no solamente las actuaciones previas al procedimiento, así como las que tienen lugar en desarrollo del trámite legislativo, han sido consideradas como posibles fuentes de vicios formales. En efecto, y con profundas repercusiones en el respeto de las garantías democráticas dentro del Estado social de derecho, una interpretación sistemática de la Constitución ha llevado a la Corte a considerar como vicios susceptibles de control constitucional los ocurridos por el incumplimiento de requisitos que sean presupuesto para la realización del procedimiento legislativo, es decir, presupuesto de las actuaciones que conforman el procedimiento de creación de una ley. En este sentido, un ejemplo enunciativo de esta teoría es el que presenta la sentencia C-551 de 2003, oportunidad en la que se expuso con un carácter sistemático las implicaciones del requisito de competencia en relación con los vicios de forma en los actos reformativos de la Constitución. Así mismo otras sentencias han desarrollado y profundizado los lineamientos y exigencias de esta teoría, dentro de las que se destacan la C-1041 de 2005 –que estudió la adecuación a la Constitución del acto legislativo que estableció la posibilidad de reelección presidencial por un período-; la C-588 de 2009 –que estudió la constitucionalidad del acto legislativo que establecía una excepción al principio del mérito para acceder a la carrera administrativa- y, especialmente, la C-141 de 2010 –que realizó el control a la ley que convocaba un referendo que creaba la posibilidad de una segunda reelección presidencial-. Es este el objeto de control en materia de vicios de forma: las actuaciones previas a la fase congresual del trámite legislativo; aquellas cumplidas en desarrollo del procedimiento legislativo y los presupuestos que legitiman al Congreso para el desarrollo de dichas actuaciones. Ahora, en relación con el significado de un vicio de forma, ha dicho la Corte que no toda discrepancia entre lo que ocurre en el proceso de elaboración de una ley y las normas parámetro implica la realización de este tipo de vicios, sino que únicamente serán vicios de forma aquellas diferencias cuya ocurrencia redunde en el desconocimiento de alguno de los principios constitucionales que se concretan en el procedimiento legislativo; es decir, cuando el desconocer las normas parámetro redunde en un desconocimiento del principio democrático -cuya concreción en el proceso de determinación de la voluntad parlamentaria es el objetivo principal de todas y cada una de las disposiciones que sirven como guía y parámetro a los órganos que participan en el procedimiento legislativo- se estará ante un vicio de forma.

VICIO DE FORMA EN TRAMITE LEGISLATIVO- Significado según la jurisprudencia constitucional

En relación con el significado de un vicio de forma, ha dicho la Corte que no toda discrepancia entre lo que ocurre en el proceso de elaboración de una ley y las normas parámetro implica la realización de este tipo de vicios, sino que únicamente serán vicios de forma aquellas diferencias cuya ocurrencia redunde en el desconocimiento de alguno de los principios constitucionales que se concretan en el procedimiento legislativo; es decir, cuando el desconocer las normas parámetro redunde en un desconocimiento del principio democrático -cuya concreción en el proceso de determinación de la voluntad parlamentaria es el objetivo principal de todas y cada una de las disposiciones que sirven como guía y parámetro a los órganos que participan en el procedimiento legislativo- se estará ante un vicio de forma.

CONTROL CONSTITUCIONAL POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Aplicación del principio de instrumentalización de las formas/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIZACION DE LAS FORMAS-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Definición/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIZACION DE LAS FORMAS-Definición

El ‘principio de instrumentalización de las formas’ el cual fuera definido en la sentencia C-737 de julio 11 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se encamina a que las formas procesales “deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “valores sustantivos significativos”. La importancia de acudir al principio de instrumentalización de las formas frente a la trascendencia de un vicio en el procedimiento de formación de una ley, fue reiterada en referida sentencia C-473 de 2004, como quiera permite establecer la verdadera existencia de un vicio que conlleve la inexecutable de la norma, o de una irregularidad que no afecta aspectos sustanciales. Al respecto, se indicó: ‘Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que ‘lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías

constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-
Posibilidad de saneamiento de vicios en la formación de las leyes/**LEY-**
Posibilidad de saneamiento de vicios en la formación

LEY-Vicio convalidado en el proceso de formación

Pueden existir eventos en los cuales una irregularidad sea convalidada dentro del mismo proceso que llevó a la formación de una ley siempre que se haya cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido y alcance

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Principios básicos/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Manifestación/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Principios que lo integran en la actividad congresual

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

democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso.

1. Principio mayoritario. La decisión tomada por la mayoría es la fórmula más eficiente desde el punto de vista democrático para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales. En principio, el método que mejor responde a dichos criterios de legitimación sería el que contase con el apoyo de todos y cada uno de los integrantes de la respectiva célula o cámara legislativa cuando se pretenda tomar una decisión, es decir, la unanimidad. Sin embargo, la práctica ha demostrado muchas veces que un sistema de decisión basado en el acuerdo unánime de los integrantes es imposible de sostener en un foro como son los órganos legislativos, en donde se dificulta conseguir un parecer idéntico de todas las fuerzas políticas sobre un determinado tema. Por esta razón, y ante la necesidad de preservar la igualdad al interior del Congreso, el método de decisión mayoritario surge como la solución más adecuada a este tipo de situaciones, ya que implica que para tomar una decisión debe ser mayor el número de participantes que estén de acuerdo que el de aquellos que no lo estén. La decisión mayoritaria tiene un profundo fundamento en la igualdad, porque asigna idéntico valor a la participación de cada uno de los ciudadanos y toma como presupuesto la igualdad de oportunidades en el proceso participativo. Es decir, el sentido democrático de la decisión mayoritaria está fundado en dos pilares que se nutren del principio de igualdad: (i) el que las condiciones para participar en el proceso de decisión no tengan fundamento en parámetros discriminadores –tales como la renta o el nivel de preparación académica-; y (ii) el idéntico valor asignado a la decisión de cada uno de los participantes, en cuanto que entre las participaciones válidas ninguna tendrá mayor peso que otra. De esta forma el principio mayoritario se convierte en realización del valor igualdad que a su vez se presenta como uno de los principales objetivos a garantizar dentro de las labores de un Congreso vinculado en su funcionamiento por el principio democrático.

2. Principio de pluralismo político. Este principio resalta la integración plural del órgano legislativo y, aunque parezca redundante, de sus órganos internos, como son las plenarios de las cámaras y las comisiones. Además de la legitimidad derivada de su elección directa por parte de los ciudadanos, característica que comparte con el Presidente de la República, su legitimidad le viene dada porque en su integración participan las fuerzas políticas, que de acuerdo con el procedimiento de decisión política, se destacan como las más representativas de la sociedad.

3. Principio de publicidad. El principio de publicidad aporta un elemento trascendental en la actividad institucional dentro de un Estado democrático, que consiste en la posibilidad de fiscalizar la actividad que realiza el poder público,

examen que en el caso del Congreso de la República tendrá como sujetos activos tanto a la sociedad, como a los mismos integrantes del órgano legislativo, especialmente a las fuerzas minoritarias o de oposición, las cuales estarán interesadas en resaltar las disparidades de criterio jurídico o político con las medidas adoptadas por la mayoría. Entonces, en primer lugar el principio de publicidad supone la posibilidad de que la sociedad observe de forma amplia y neutral el funcionamiento de comisiones y cámaras, lo que puede concretarse a través de los mecanismos institucionales previstos para tal efecto como la Gaceta del Congreso, el canal público por el cual se transmita la actividad del órgano legislativo, la celebración de audiencias públicas, la asistencia de público a las barras del Congreso para presenciar sus sesiones, la publicación en el Diario Oficial de las leyes una vez sancionadas. Así mismo debe garantizarse la transparencia al interior del Congreso, entendiendo que sus integrantes deben contar con todas las posibilidades para conocer los asuntos en los cuales se espera su participación, así como brindar los medios necesarios para que sea perfectamente clara la agenda legislativa, el contenido de los temas a discutir en ella y el momento en que se tomarán las decisiones por parte de la comisión o plenaria a la que se pertenezca. La transparencia en el ejercicio de las funciones públicas constituye un elemento de la moderna democracia institucional, que aunque de amplia tradición, se ha renovado con las nuevas concepciones fruto del avance en las comunicaciones, que facilitan la concreción de principios como el de publicidad a través de herramientas como las páginas web, los correos electrónicos o los mensajes de texto a celulares. Este resulta un aspecto trascendental y que redondea el sentido democrático del órgano legislativo, pues carecería de sentido el carácter representativo derivado de la escogencia de los miembros del Congreso si la actividad que realizan como representantes no pudiera ser seguida por sus electores”. Esta es la forma en que se ha sistematizado el carácter sustancial del procedimiento legislativo y, por tanto, será el respeto de estos postulados, concretados a través de distintas exigencias constitucionales y reglamentarias en materia de procedimiento legislativo, los que deban salvaguardarse al examinar la posible ocurrencia de vicios de forma en la elaboración de un cuerpo legislativo.

VICIOS DE FORMA DE LAS LEYES Y ACTOS LEGISLATIVOS-Marco jurídico existente para su control/**VICIOS DE FORMA DE LAS LEYES Y ACTOS LEGISLATIVOS**-Posibilidades de subsanación/**VICIOS DE PROCEDIMIENTO EN LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS**-Elementos de juicio para determinar posible subsanación

**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE
LEGISLATIVO-Importancia**

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Su incumplimiento afecta de forma sustancial el procedimiento legislativo/**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD**-Característica esencial en proceso legislativo

La publicidad es una característica que resulta esencial a las actividades del Congreso, más aun cuando actúa como órgano legislativo, pues asegura que el debate de los intereses de los grupos representados y en general de toda la sociedad, se haga de cara a ésta. Adicionalmente, la necesidad de transparencia en la elaboración de la ley constituye el fundamento para la publicidad en la creación normativa dentro del sistema democrático y en ella radica la diferencia que existe con las normas elaboradas por la administración, cuyo procedimiento de creación es completamente alejado de los postulados de apertura e inclusión que el procedimiento legislativo incorpora. Esto hace que la legitimidad de una norma creada por medio de un procedimiento democrático sea superior a aquellas que siguen un procedimiento que no agota estas exigencias; razón por la que la jerarquía de la ley es superior a la de los actos administrativos.

Referencia: expediente D-8383

Demanda de inconstitucionalidad contra i) la Ley 1373 de 2010, “*por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)*”; ii) la Ley 1375 de 2010, “*por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, SINIGAN*”; iii) la Ley 1377 de 2010, “*por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial*”; iv) la Ley 1378 de 2010, “*por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales*”; v) la Ley 1380 de 2010 “*por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante*”.

Actor: Silvia Isabel Reyes Cepeda

Magistrado Ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil once (2011)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Silvia Isabel Reyes Cepeda presentó ante este tribunal demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma, contra la totalidad del texto de las siguientes leyes de la República: i) la Ley 1373 de 2010, *“por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)”*; ii) la Ley 1375 de 2010, *“por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, SINIGAN”*; iii) la Ley 1377 de 2010, *“por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial”*; iv) la Ley 1378 de 2010, *“por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licorerías departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales”*; v) la Ley 1380 de 2010, *“por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural No Comerciante”*.

Mediante auto de febrero 11 de dos mil once (2011) el Magistrado sustanciador admitió la demanda. Además, teniendo en cuenta que ésta se sustenta de manera directa en la presunta ocurrencia de vicios de procedimiento en el trámite que condujo a la aprobación de las leyes acusadas, ordenó solicitar a los Secretarios Generales de las cámaras legislativas y al Director de la Imprenta Nacional remitir la información necesaria para estudiar los cargos planteados.

En esa misma decisión se ordenó también comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público, de la Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Comercio, Industria y Turismo. También se extendió invitación al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Contraloría General de la República y a las facultades de derecho de las Universidades Pontificia Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, de Antioquia, del Norte, de Cartagena, del Rosario, Autónoma de Bucaramanga y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de las leyes demandadas.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de cada una de las leyes demandadas de conformidad con su publicación en el Diario Oficial, las cuatro primeras en la edición 47.586 del 8 de enero de 2010 y la última en el 47.603 del 25 de enero del mismo año. La demanda se dirige contra la totalidad del texto de tales leyes.

“LEY 1373 DE 2010 (enero 8)

Por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma, y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El Gobierno Nacional deberá garantizar la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población infantil de cero a cinco años.

PARÁGRAFO. Para su efectivo cumplimiento el Gobierno deberá tomar las medidas presupuestales necesarias.

ARTÍCULO 2o. El Ministerio de la Protección Social, o la entidad a que corresponda, a partir de la vigencia de la presente ley, actualizará el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI).

PARÁGRAFO 1o. Se incluirá dentro del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), las vacunas del Rotavirus y Neumococo en el plan básico de vacunación gratuita de manera universal.

PARÁGRAFO 2o. La cobertura universal para el Neumococo se hará de manera gradual según reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional atendiendo entre otros criterios de prevalencia y costo efectividad sanitaria y la concordancia con el marco de gastos de mediano plazo.

ARTÍCULO 3o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*El Presidente del honorable Senado de la República,
JAVIER CÁCERES LEAL.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN.*

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*República de Colombia – Gobierno Nacional
Publíquese y cúmplase.*

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR.*

*El Ministro de la Protección Social,
DIEGO PALACIO BETANCOURT”*

**“LEY 1375 DE 2010
(enero 8)**

*Por la cual se establece las tasas por la prestación de servicios
a través del Sistema Nacional de Identificación
y de Información del Ganado Bovino, Sinigán.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. HECHO GENERADOR. Créase a favor de la Nación Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien obrará como sujeto activo, una tasa generada por los servicios de registro e información del ganado prestado a través del Sistema Nacional

de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinigán, creado por la Ley 914 de 2004.

PARÁGRAFO. En aquellos departamentos en los cuales el censo oficial vigente de predios dedicados a la explotación de bovinos, indique que el número de estos, no supera la cantidad de dos mil (2.000), las disposiciones de la presente ley se aplicarán de manera gradual, de forma que en el término de cinco (5) años contados a partir de la vigencia de la presente ley, se encuentren totalmente integrados al Sinigán, sin perjuicio de que las entidades a las que la ley les ha asignado la competencia para la prestación de estos servicios, acojan antes del vencimiento de este término lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 2o. SUJETO PASIVO. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o tenedoras o que comercialicen ganado bovino o bufalino, así como las personas naturales o jurídicas que presten el servicio de transporte de ganado bovino o bufalino en el territorio nacional, o cualquier usuario cuando soliciten los servicios de que trata la presente ley y que constituyen hechos generadores de las respectivas tasas. Así mismo, tendrán el carácter de sujetos pasivos, los usuarios establecimientos que deban registrarse y hacer uso del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán.

ARTÍCULO 3o. TARIFAS. Las tarifas correspondientes al hecho generador contemplado en el artículo 1° de la presente ley serán las siguientes:

- 1. Registro de hierros: Veinte mil pesos moneda corriente (\$20.000.00).*
- 2. Registro único de transportador ganadero: Veinte mil pesos moneda corriente (\$20.000.00).*
- 3. Registro de explotaciones ganaderas: Veinte mil pesos moneda corriente (\$20.000.00).*
- 4. Registro de establecimientos: Cien mil pesos moneda corriente (\$100.000.00).*
- 5. Registro de bovinos: Quinientos pesos moneda corriente (\$500.00).*
- 6. Registro de usuarios: Quinientos pesos moneda corriente (\$500.00).*
- 7. Expedición de la guía de transporte ganadero: Quinientos pesos moneda corriente (\$500.00).*

8. Expedición del bono de venta: Quinientos pesos moneda corriente (\$500.00).

PARÁGRAFO 1o. Los valores establecidos en el presente artículo serán cancelados así:

Por una sola vez:

- 1. Registro de hierros: Por cada hierro que se registre.*
- 2. Registro único de transportador ganadero: Por cada transportador de ganado bovino y bufalino que se registre.*
- 3. Registro de explotaciones ganaderas: Por cada explotación ganadera que se registre.*
- 4. Registro de establecimientos: Por cada establecimiento que se registre. Por cada vez que se solicite el servicio:*
- 5. Registro de bovinos: Por cada bovino o bufalino que se registre.*
- 6. Registro de usuarios: Por cada usuario que se registre.*
- 7. Expedición de la guía de transporte ganadero: Por cada bovino que se transporte.*
- 8. Expedición del bono de venta: Por cada bovino que se comercialice.*

PARÁGRAFO 2o. Los valores establecidos en el presente artículo se incrementarán el 1o de enero de cada año, en el mismo porcentaje de incremento del Índice de Precios al Consumidor, IPC, del año inmediatamente anterior. Cuando de la aplicación del porcentaje de incremento, resulten cifras cuya unidad sea igual o superior a cinco pesos (\$5.00), se aproximará a la siguiente decena; si la unidad resulta menor a cinco pesos (\$5.00), se dejará la misma decena. En cualquier caso, la unidad de dichas cifras quedará en cero y sin centavos.

PARÁGRAFO 3o. En todos los casos, los valores establecidos en el presente artículo, deberán cancelarse con anterioridad a la prestación del respectivo servicio.

PARÁGRAFO 4o. Para la aplicación y desarrollo de esta ley, se tendrán en cuenta los principios de igualdad, economía, equidad y la recuperación del costo, así como todas aquellas actividades orientadas al mejoramiento de los servicios de que trata la presente ley, de manera que se garantice su eficiente y efectiva prestación al igual que la reserva de la información.

ARTÍCULO 4o. PRESTADORES DE LOS SERVICIOS. Los servicios sujetos a esta tasa serán prestados por las organizaciones

gremiales ganaderas habilitadas para ello, de acuerdo con la Ley 914 de 2004, el Decreto 3149 de 2006, el Decreto 414 de 2007, las Resoluciones 070, 071, 0185 y 242 de 2007 expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las Resoluciones 05131 de 2007 y 4134 de 2009 expedidas por el Ministerio de Transporte y las disposiciones legales que las adicionen, modifiquen o sustituyan, solo a falta de estas organizaciones gremiales ganaderas, dichos servicios los prestarán las alcaldías municipales debidamente habilitadas. Estos servicios son registro de hierros, registro único de transportador ganadero, registro de bovinos, registro de explotaciones ganaderas, registro de establecimientos, registro de usuarios, expedición de la guía de transporte ganadero y expedición del bono de venta.

ARTÍCULO 5o. ADMINISTRACIÓN Y RECAUDO. *La administración, fiscalización, determinación, discusión y cobro de la tasa a que se refiere este artículo, estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o de la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, conforme a las normas de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional (ETN). Las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales debidamente habilitadas para prestar los servicios del sistema serán las responsables de la recaudación de la tasa.*

PARÁGRAFO. *El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará la forma y oportunidad en las cuales la entidad designada como administradora del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán, las organizaciones gremiales ganaderas y las alcaldías municipales habilitadas para la operación del sistema, le presentarán la información del recaudo y costos relacionados con la operación de dicho sistema.*

ARTÍCULO 6o. CONTROL FISCAL. *El Control Fiscal sobre el manejo, administración y ejecución de los recursos originados en las tasas que se establecen a través de la presente ley, será ejercido por la Contraloría General de la República mediante la fiscalización de los resultados y de la rendición de la cuenta que le corresponde presentar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como responsable del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, Sinigán, de conformidad con el artículo 3° de la Ley 914.*

ARTÍCULO 7o. Adiciónese el artículo 5° de la Ley 914 de 2004 tres numerales así:

9. Un representante de la Asociación Colombiana de Industriales de la Carne, Acinca.

10. Un representante de la Asociación Nacional de Productores de Leche, Analac.

11. Un representante de la Fedecoleche.

ARTÍCULO 8o. INFORMACIÓN DEL SINIGÁN. Los elementos objetivos de la información que conforman el Sinigán, que no comprometan la seguridad e integridad de los usuarios y los establecimientos registrados, serán de dominio público. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo, sin perjuicio de su función de seguimiento, monitoreo y control que garantice un adecuado uso de la información del sistema.

ARTÍCULO 9o. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

*El Presidente del honorable Senado de la República,
JAVIER CÁCERES LEAL.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN.*

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*República de Colombia – Gobierno Nacional
Publíquese y cúmplase.*

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR*

*El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
ANDRÉS DARÍO FERNÁNDEZ ACOSTA”*

“LEY 1377 DE 2010

(enero 8)

*Por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación
comercial.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

*ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por
objeto definir y reglamentar las plantaciones forestales y sistemas
agroforestales con fines comerciales.*

*ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para efectos de la presente ley se
establecen las siguientes definiciones.*

*1. Actividad Forestal con fines comerciales: Es el cultivo de
especies arbóreas de cualquier tamaño originado por la
intervención directa del hombre con fines comerciales o
industriales y que está en condiciones de producir madera,
productos forestales no maderables y subproductos, en el ámbito
definido en el artículo 1° de esta ley.*

*2. Sistema agroforestal: Se entiende por sistema agroforestal, la
combinación en tiempo y espacio de plantaciones forestales con
fines comerciales asociadas con cultivos agrícolas o actividades
pecuarias, en el ámbito definido en el artículo 1o de esta ley.*

*3. Vuelo forestal: Es el volumen aprovechable sobre el cual el
titular o el propietario de un cultivo forestal con fines comerciales
tiene derecho para constituir una garantía. Para todos los efectos
jurídicos, se entiende que los árboles son bienes muebles por
anticipación conforme lo establecido en el artículo 659 del Código
Civil.*

*4. Certificado de Incentivo Forestal, CFI, para apoyo de programas
de reforestación comercial: Es el documento que otorga a su titular
el derecho a obtener directamente, al momento de su presentación,
los apoyos o incentivos económicos que otorga el Gobierno
Nacional para promover las actividades forestales y sistemas
agroforestales con fines comerciales.*

5. Remisión de movilización: Es el documento en el que se registra la movilización de madera o de productos forestales de transformación primaria provenientes de actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales debidamente registrados.

ARTÍCULO 3o. ATRIBUCIONES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como organismo rector de la producción agropecuaria, forestal y pesquera, es la única entidad competente para formular las políticas del sector forestal comercial y sistemas agroforestales, así como el otorgamiento y reglamentación del Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá las funciones atribuidas en la Ley 139 de 1994 a las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para apoyo de programas de reforestación comercial, en un plazo no mayor de tres (3) meses a partir de la vigencia de la presente ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará anualmente la distribución del presupuesto asignado para este incentivo.

PARÁGRAFO 2o. Las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables, mantendrán las competencias atribuidas por la Ley 139 de 1994, en relación con el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, para el apoyo de programas de plantaciones de carácter protector.

PARÁGRAFO 3o. Las compensaciones forestales exigidas por la autoridad ambiental competente a través de las licencias ambientales, no tendrán derecho al Certificado de Incentivo Forestal, CIF.

PARÁGRAFO 4o. Promover y estimular la asociación de pequeños productores para el desarrollo, aprovechamiento e industrialización de las plantaciones forestales, mediante transferencia de tecnología, acceso al crédito de fomento y aplicación del CIF. Así mismo, se precisa que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial conservará su competencia en materia ambiental.

PARÁGRAFO transitorio. Requisitos y condiciones al Certificado de Incentivo Forestal, CIF. En un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República, un proyecto de ley que establezca claramente las condiciones objetivas que permitan la selección de los beneficiarios del Certificado de Incentivo Forestal, CIF, en condiciones de igualdad. Entre la vigencia de la presente ley y la expedición de la ley de que trata el presente párrafo transitorio, se aplicarán los requisitos y condiciones consagrados en la Ley 139 de 1994, con relación al acceso a Certificado de Incentivo Forestal.

ARTÍCULO 4o. REGISTRO. Todo cultivo forestal o sistema agroforestal con fines comerciales nuevo o existente para el momento de la expedición de la presente ley será registrado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural si el cultivo forestal es de diez hectáreas o más, o ante las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Municipal (Umatas) o quien haga sus veces en casos de cultivo de menor extensión, una vez realizado el registro de las actividades forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales, no se podrán modificar o establecer restricciones o limitaciones al aprovechamiento de las actividades o sistemas aludidos; en consecuencia, ninguna entidad pública podrá impedir su aprovechamiento comercial.

El registro se efectuará por una sola vez, previa verificación de la información aportada y visita al lugar del establecimiento de la plantación. A cada sistema agroforestal o cultivo forestal con fines comerciales se le asignará un número consecutivo que se adicionará a continuación del Número de Identificación Tributaria (NIT) o del número de cédula de ciudadanía del titular del registro, según sea el caso.

PARÁGRAFO 1o. Sólo podrá ser titular del registro aquel que goce de algún derecho real sobre el predio que le permita usar y gozar del mismo, al igual que el poseedor regular del inmueble, o el tenedor que lo ostente en legal forma.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad delegada a nivel territorial de efectuar el registro, deberá reportar dentro de los diez (10) primeros días del mes de diciembre de cada año a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible y al Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), los registros de los

sistemas agroforestales o cultivos forestales con fines comerciales que hayan efectuado durante el correspondiente año.

PARÁGRAFO 3o. El registro de las plantaciones protectoras-productoras será efectuado ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o ante la entidad delegada por dicho ministerio; el de las plantaciones con fines de conservación por las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) de conformidad con el Decreto 1791 de 1996 o la norma que lo modifique o sustituya.

ARTÍCULO 5o. LIBRE APROVECHAMIENTO Y MOVILIZACIÓN. Las prácticas de aprovechamiento y movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales comerciales no requerirán autorización por parte de la autoridad ambiental y corresponderá al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural su reglamentación.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la siembra, manejo, aprovechamiento o movilización de los productos de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, se requiera del aprovechamiento y uso de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

ARTÍCULO 6o. SISTEMAS DE CONTROL. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará un Sistema de Control de conformidad con lo consagrado en esta ley y las normas existentes sobre el tema, el cual permitirá garantizar el debido aprovechamiento de los productos de las plantaciones comerciales forestales y de los sistemas agroforestales. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones de evaluación, seguimiento y control establecido en otras entidades públicas.

Este Sistema de Control, establecerá mecanismos de identificación de los productos provenientes de las plantaciones forestales comerciales y de los sistemas agroforestales con fines comerciales, e incluirá métodos de control desde el registro de las personas naturales o jurídicas que se dediquen a esta actividad, su aprovechamiento, movilización y comercialización, el cual deberá ser adoptado por los titulares de los registros.

Así mismo, implementará un medio de información actualizado permanente, que contenga aspectos tales como número de registro

del cultivo o sistema agroforestal, ubicación, áreas y especies registradas, sembradas y aprovechadas, nombre e identificación del propietario o tenedor del predio y de la plantación, volúmenes y descripción de los productos, origen, ruta y destinos de comercialización, modo de transporte e identificación del vehículo y del transportador, entre otros. Estos sistemas de control e información, se desarrollarán bajo el principio de transparencia y autorregulación, por lo cual esta información será pública y de fácil acceso.

PARÁGRAFO. Los transportadores, para la movilización de los productos de plantaciones forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, deberán portar copia del registro y el original de la remisión. Lo anterior, sin perjuicio de los controles que por competencia, tienen las autoridades ambientales y de policía.

ARTÍCULO 7o. PROTECCIÓN DE BOSQUES NATURALES Y ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS. No podrán establecerse cultivos forestales o sistemas agroforestales con fines comerciales en bosques naturales, áreas forestales protectoras, áreas de manejo especial o cualquier otra categoría de manejo, conservación o protección que excluya dicha actividad, así como ecosistemas estratégicos, tales como páramos, manglares, humedales.

ARTÍCULO 8o. CAMINOS FORESTALES. Los caminos necesarios para adelantar el aprovechamiento forestal dentro de los cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales son parte integrante de estos y no estarán sometidos a permisos o requisitos adicionales distintos a los previstos en la presente ley.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo anterior, cuando para la construcción de una carretera se requiera del uso o afectación de recursos naturales renovables, se deberán tramitar y obtener ante las autoridades ambientales competentes las autorizaciones o permisos correspondientes.

ARTÍCULO 9o. ZONAS POTENCIALES PARA DESARROLLAR ACTIVIDADES DE REFORESTACIÓN COMERCIAL. Para efectos de planificar las actividades de reforestación comercial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que esta delegue, informará cuáles son las zonas potenciales para adelantar el desarrollo de estos cultivos. Lo anterior, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales que sobre la materia tienen los Concejos Municipales.

ARTÍCULO 10. GARANTÍAS. El volumen aprovechable o vuelo forestal constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras; esta norma rige únicamente para las plantaciones Forestales comerciales y sistemas agroforestales con fines comerciales.

ARTÍCULO 11. AUTORIDAD FITOSANITARIA. Para los efectos de las actividades forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales el instituto Colombiano Agropecuario, ICA, es la entidad competente para regular las actividades de control, prevención y erradicación de plagas y enfermedades.

ARTÍCULO 12. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el parágrafo del artículo 6° y el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las demás normas que le sean contrarias.

*El Presidente del honorable Senado de la República,
JAVIER CÁCERES LEAL.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN.*

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*República de Colombia – Gobierno Nacional
Publíquese y cúmplase.*

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR.*

*El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
ANDRÉS DARÍO FERNÁNDEZ ACOSTA.
El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,
CARLOS COSTA POSADA”*

“LEY 1378 DE 2010

(enero 8)

Por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. CESIÓN DEL IVA. *Manténgase la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales de que tratan los artículos 133 y 134 del Decreto Extraordinario 1222 de 1986.*

El impuesto liquidado en ningún caso podrá ser afectado con impuestos descontables, salvo el correspondiente a los productores oficiales, que podrán descontar del componente del IVA de este impuesto, el IVA pagado en la producción de los bienes gravados, entendidos estos como licores cuya producción está monopolizada y es producida directamente por las empresas departamentales a las que se refiere el inciso 1o.

PARÁGRAFO. *Los recursos que se obtengan por el descuento del IVA, serán destinados exclusivamente para la financiación de los servicios de Salud.¹*

ARTÍCULO 2o. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. *La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.*

*El Presidente del honorable Senado de la República,
JAVIER CÁCERES LEAL.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

*El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN.*

¹ En el texto original de la Ley 1378 de 2010 aprobada por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República aparecía a partir de este punto el texto “*hasta tanto se logre la cobertura universal y la unificación del Plan Obligatorio de Salud en el respectivo Departamento*”, el cual fue declarado inexecutable mediante sentencia C-469 de 2011 (M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*República de Colombia – Gobierno Nacional
Publíquese y cúmplase.*

Dada en Bogotá, D. C., a 8 de enero de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*El Ministro del Interior y de Justicia,
FABIO VALENCIA COSSIO.*

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR”*

“LEY 1380 DE 2010

(enero 25)

*Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona
Natural No Comerciante.*

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

**ARTÍCULO 1o. FINALIDAD DEL RÉGIMEN DE INSOLVENCIA
ECONÓMICA PARA LA PERSONA NATURAL NO
COMERCIANTE.** *El régimen de insolvencia regulado en la
presente ley tiene por objeto permitirle al deudor persona natural
no comerciante, acogerse a un procedimiento legal que le permita
mediante un trámite de negociación de deudas en audiencia de
conciliación extrajudicial celebrar un acuerdo de pago con sus
acreedores y cumplir así con sus obligaciones pecuniarias
pendientes sin importar su naturaleza, salvo las originadas en
obligaciones alimentarias, ni los procesos ejecutivos
correspondientes a las mismas.*

*El régimen de insolvencia económica buscará, además, promover
siempre la buena fe en las relaciones financieras y comerciales de
la persona natural no comerciante.*

ARTÍCULO 2o. AMBITO DE APLICACIÓN. Estarán sometidas al régimen de insolvencia contemplado en la presente ley las personas naturales no comerciantes que tengan su domicilio en el país.

ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS DEL RÉGIMEN DE INSOLVENCIA PARA LAS PERSONAS NATURALES NO COMERCIANTES. El régimen de insolvencia está orientado por los siguientes principios:

- 1. Universalidad: La totalidad de los bienes del deudor quedarán vinculados al procedimiento de insolvencia, a partir de su iniciación.*
- 2. Colectividad: La totalidad de los acreedores del deudor en crisis deben concurrir al proceso concursal.*
- 3. Igualdad: Tratamiento equitativo a todos los acreedores que concurren al procedimiento de insolvencia, sin perjuicio de la aplicación de las reglas sobre prelación legal de créditos.*
- 4. Eficacia: Maximización de los resultados del procedimiento de insolvencia, en beneficio real y material tanto del deudor como de sus acreedores.*
- 5. Celeridad: Brevedad en los términos previstos dentro del procedimiento de insolvencia.*
- 6. Transparencia: El deudor deberá proporcionar la información solicitada por el conciliador o el Juez según sea el caso, de manera oportuna, transparente y comparable, permitiendo el acceso a ella en cualquier oportunidad del procedimiento. Por su parte, el acreedor deberá suministrar al procedimiento de insolvencia la totalidad de la información relacionada con el crédito, sus intereses y sus garantías.*
- 7. Buena fe: Las actuaciones en el curso del procedimiento de insolvencia deberán estar investidas de la buena fe tanto del deudor como de los acreedores y demás sujetos intervinientes quienes deberán propiciar la negociación no litigiosa, pública e informada en relación con las deudas y bienes del deudor.*
- 8. Publicidad: Divulgación oportuna del inicio del procedimiento de insolvencia así como del resultado del trámite de negociación de deudas y del correspondiente acuerdo de pagos o de su fracaso, según sea el caso, para información del público interesado.*
- 9. Equilibrio: Se protegerán los derechos del deudor y del acreedor para que puedan acceder en igualdad de condiciones al procedimiento de insolvencia.*
- 10. Simplicidad: El procedimiento deberá ser simple y fácil, ajeno a la litigiosidad, claro, preciso y breve en etapas y en trámites.*
- 11. Prevalencia de los derechos fundamentales: Durante el curso del procedimiento de insolvencia prevalecerán los derechos*

constitucionales fundamentales y el derecho sustancial sobre el procesal.

ARTÍCULO 4o. SUPUESTOS DE INSOLVENCIA ECONÓMICA.
Para los fines previstos en esta ley, se entenderá que la persona natural no comerciante podrá acogerse al procedimiento de insolvencia contemplado en esta ley, cuando como deudor se encuentre en situación de cesación de pagos.

El deudor estará en cesación de pagos cuando incumpla el pago de dos o más obligaciones a favor de dos o más acreedores por más de noventa (90) días, o cursen en su contra una o más demandas de ejecución o de jurisdicción coactiva exigiendo el pago de alguna de sus obligaciones.

PARÁGRAFO 1o. *En cualquier caso, el valor porcentual de las obligaciones con cesación de pagos o reclamadas judicial o coactivamente, deberán representar no menos del cincuenta (50%) por ciento del pasivo total a cargo del deudor a la fecha de los estados financieros de la solicitud, de conformidad con lo establecido para el efecto en la presente ley.*

PARÁGRAFO 2o. *Para todos los efectos de esta ley, se excluyen del cómputo del derecho de voto y del porcentaje para determinar la cesación de pagos, los créditos a favor del cónyuge o compañero permanente del deudor o sus parientes en cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, así como también los créditos a favor de sociedades controladas por cualquiera de estos.*

ARTÍCULO 5o. COMPETENCIA DE LOS CONCILIADORES.
Tratándose de deudores personas naturales no comerciantes, la solicitud para dar inicio al procedimiento de insolvencia podrá ser presentada ante cualquiera de los Centros de Conciliación del lugar del domicilio del deudor, que se encuentren debidamente autorizados por el Ministerio del Interior y de Justicia, incluidas las Notarías y estos operarán en los términos fijados por la Ley 640 de 2001 y demás normas que la modifiquen o adicionen.

Los Conciliadores en uso de las facultades conferidas por el inciso 3o del artículo 116 de la Constitución Política, conocerán de los procedimientos de insolvencia.

No obstante cuando en el desarrollo del procedimiento de insolvencia se presenten situaciones que superen las atribuciones o la competencia conferida legalmente al Conciliador, dicha situación será resuelta mediante el trámite de proceso verbal sumario de única instancia ante el Juez Civil Municipal del domicilio del deudor.

ARTÍCULO 6o. COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CIVIL. *Conocerá, en única instancia de las controversias contenciosas previstas en esta ley, el Juez Civil Municipal del domicilio del deudor, a través del proceso verbal sumario en los siguientes casos:*

- a) Cuando así lo disponga la presente ley por presentarse situaciones en desarrollo del procedimiento de insolvencia que superen las atribuciones o la competencia conferida legalmente al Conciliador;*
- b) Cuando el acuerdo de pagos que resulte del procedimiento de insolvencia sea impugnado. Los jueces civiles deberán dar prelación a los procedimientos de insolvencia que les sean dados a conocer, sobre los demás procesos que en materia civil les competen.*

PARÁGRAFO 1o. *El Juez Civil Municipal que conozca la primera de las controversias que se susciten en el trámite previsto en esta ley, conocerá de manera privativa de todas las demás controversias que se presenten durante el trámite o ejecución del acuerdo. En estos eventos no habrá lugar a reparto.*

PARÁGRAFO 2o. *El Ministerio Público podrá hacerse presente a lo largo de todo el procedimiento de insolvencia, debiendo hacerlo en los casos en que se discutan obligaciones de jurisdicción coactiva o reclamación de alimentos.*

ARTÍCULO 7o. GRATUIDAD. *Los trámites inherentes a los procedimientos de insolvencia que se celebren ante funcionarios públicos facultados para conciliar, ante centros de conciliación de consultorios jurídicos de facultades de derecho y de las entidades públicas serán gratuitos. Los Notarios y los Centros de Conciliación privados podrán cobrar por sus servicios de conformidad con el marco tarifario que establezca el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO 8o. TARIFA PARA CENTROS DE CONCILIACIÓN REMUNERADOS. *El Gobierno Nacional reglamentará el marco*

dentro del cual los centros de conciliación remunerados, los abogados inscritos en estos y los notarios, fijarán las tarifas para la prestación del servicio de conciliación. En todo caso, para el cálculo de costos se tendrá en cuenta el monto total de las obligaciones por concepto de capital así como los ingresos del deudor.

ARTÍCULO 9o. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL CONCILIADOR. *Para los efectos de la presente ley, el Conciliador, tendrá las siguientes facultades y atribuciones, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones:*

- 1. Citar al deudor y a sus acreedores de conformidad con lo dispuesto en esta ley.*
- 2. Citar por escrito a quienes, en su criterio, deban asistir a la audiencia.*
- 3. Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites del procedimiento de insolvencia, del trámite de negociación de deudas y del acuerdo de pagos.*
- 4. Verificar los supuestos de insolvencia previstos en esta ley y el suministro de toda la información que de acuerdo con la misma deba aportar el deudor.*
- 5. Solicitar la información que considere necesaria para la adecuada orientación del trámite de negociación de deudas.*
- 6. Actuar como Conciliador en el curso del procedimiento de insolvencia.*
- 7. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en la información financiera del deudor y la propuesta de negociación presentada por el mismo en la audiencia.*
- 8. Velar porque el acuerdo de pagos al que lleguen el deudor y sus acreedores, cumpla con los requisitos de celebración y contenido exigidos en la presente ley y formular las propuestas de arreglo que en ese sentido, estime necesarias, dejando constancia de ello, en el acta respectiva.*
- 9. Levantar las actas de las audiencias que se celebren en desarrollo de este procedimiento y llevar el registro de las mismas.*
- 10. Registrar el acta de la audiencia de conciliación de conformidad con lo previsto en esta ley.*
- 11. Certificar el fracaso de la negociación, la celebración del acuerdo y la declaratoria del cumplimiento o incumplimiento del mismo.*
- 12. Con base en la información presentada por el deudor en la solicitud y demás elementos aportados durante el trámite, elaborar el proyecto de calificación y graduación de acreencias de conformidad con lo establecido sobre prelación de créditos en el*

Título XL del Libro Cuarto del Código Civil y demás normas legales que lo modifiquen o adicionen.

PARÁGRAFO. Es deber del Conciliador velar por que no se menoscaben los derechos ciertos e indiscutibles, así como los derechos mínimos e intransigibles protegidos constitucionalmente.

**TITULO II.
PROCEDIMIENTO DE INSOLVENCIA.**

**CAPITULO II.
TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.**

ARTÍCULO 10. REQUISITOS DE LA SOLICITUD DE TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.

La solicitud de trámite de negociación de deudas podrá ser presentada directamente por el deudor o a través de apoderado, la cual se entiende hecha bajo la gravedad del juramento y a ella se deberá anexar los siguientes documentos:

- 1. Un informe que indique de manera precisa las causas que lo llevaron a la situación de insolvencia.*
- 2. La propuesta para la negociación de deudas que debe ser clara, expresa objetiva, fundada acorde con su estado patrimonial y con su pasado patrimonial y crediticio.*
- 3. Una relación completa y actualizada de todos los acreedores, en el orden de prelación de créditos que señala el Título XL en los artículos 2488 y siguientes del Código Civil, indicando nombre, domicilio y dirección de cada uno de ellos, dirección de correo electrónico, cuantía y naturaleza de los créditos, tasas de interés, documentos en que consten, fecha de otorgamiento del crédito y vencimiento; nombre y domicilio y dirección de la oficina o lugar de habitación de los codeudores, fiadores o avalistas. En caso de no conocer alguna información, el deudor deberá expresarlo.*
- 4. Una relación completa y detallada de sus activos: incluidos los que posea en el exterior, indicando valores y los datos necesarios para su identificación así como la información detallada de los gravámenes, afectaciones y medidas cautelares que pesen sobre ellos y una relación de los activos que haya enajenado o transferido a cualquier título dentro de los seis (6) meses anteriores a la solicitud del trámite de insolvencia.*
- 5. Una relación de los procesos judiciales y de cualquier procedimiento o actuación administrativa de carácter patrimonial*

que adelante el deudor o que curse contra él, indicando el juzgado o la oficina donde están radicados y su estado actual.

6. Certificación expedida por un Contador Público Independiente, en la cual además de dejar constancia del cumplimiento de los requisitos previstos en esta ley en cuanto a vencimiento de las obligaciones, monto, relación de las obligaciones vencidas con el total del pasivo y relación activo-pasivo, manifieste expresamente que está libre de impedimentos frente al deudor.

7. Certificación de los ingresos del deudor expedida por el empleador del solicitante cuando exista un contrato laboral vigente o por un contador público en caso de que sea trabajador independiente.

8. Relación debidamente sustentada respecto del monto al que ascienden los gastos necesarios para la subsistencia del deudor y de las personas a su cargo, si las hubiese.

9. Monto de las obligaciones que el deudor debe continuar sufragando durante el proceso de negociación, para la adecuada conservación de sus bienes y la debida atención de los gastos del proceso.

10. Información relativa a si tiene o no sociedad conyugal vigente. En el evento en que haya existido sociedad conyugal, deberá informar cuando inició y cuando terminó y si ocurrió dentro de los dos (2) años anteriores a la solicitud de insolvencia deberá adjuntar copia de la escritura pública de la liquidación de la sociedad conyugal o en su defecto copia de la sentencia judicial proferida en el proceso de liquidación de la sociedad conyugal adelantada ante autoridad judicial. En caso que se haya dado separación de bienes sin liquidación de la sociedad conyugal, igualmente dentro de los dos (2) años anteriores a la solicitud de insolvencia, deberá informar la fecha en que se dio y adjuntar la relación de bienes con el valor comercial estimado que fueron objeto de entrega.

PARÁGRAFO 1o. Los formatos necesarios para diligenciar la información correspondiente a los anteriores literales podrán ser descargados por vía electrónica de manera gratuita en la página web del Ministerio del Interior y de Justicia y de los Centros de Conciliación de todo el país.

PARÁGRAFO 2o. La relación de acreedores y de activos deberá hacerse con corte al último día calendario del mes inmediatamente anterior a aquel en que se presente la solicitud.

PARÁGRAFO 3o. Las declaraciones hechas por el deudor en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, se entenderán rendidas bajo la gravedad del juramento y en la solicitud deberá incluirse expresamente la manifestación de que no se ha incurrido en omisiones, imprecisiones o errores que impidan conocer su verdadera situación financiera y su capacidad de pago.

ARTÍCULO 11. INTERCAMBIO DE ACTIVOS. El deudor podrá incluir dentro de su propuesta de negociación de deudas el intercambio de activos propios como fórmula de pago parcial o total de una o varias de sus obligaciones. En tal caso el Conciliador designará un perito idóneo para avaluar el bien que el deudor entrega en dación en pago para que dentro del término máximo de cinco (5) días hábiles emita su peritaje sobre el bien propuesto. Cuando el avalúo del bien supere el valor de las obligaciones del deudor, este podrá solicitar por vía judicial el remate del mismo, caso en el cual podrá recibir a su favor, el saldo o remanente en dinero o en especie, según sea el caso, en este último caso igualmente debe mediar avalúo de un perito idóneo.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional determinará los parámetros que deberán tenerse en cuenta para la valoración de los activos, en tal sentido integrará listas de peritos evaluadores orientados a prestar sus servicios dentro de los procedimientos de insolvencia.

ARTÍCULO 12. DECISIÓN DE LA SOLICITUD DE TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.

Presentada la solicitud de trámite de negociación de deudas y verificado el cumplimiento de los requisitos por parte del Conciliador, o si es corregida por el solicitante dentro del término legal, en cuanto a los defectos señalados por el Conciliador y sufragados previamente los costos del trámite cuando sea del caso, a más tardar al día hábil siguiente de la presentación de la solicitud, el Conciliador la aceptará y dará inicio al trámite de negociación de deudas.

El cargo de Conciliador es de obligatoria aceptación dentro de los dos (2) días siguientes a la notificación del encargo, so pena de ser excluido de la lista. En el evento en que el Conciliador se encuentre impedido y no lo declare podrá ser recusado por las causales previstas en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la iniciación del trámite de negociación de deudas, el deudor deberá presentar una relación actualizada de sus obligaciones con corte a esa fecha, en la que deberá incluir sus acreencias conforme al orden de prelación legal previsto en el Código Civil.

El Conciliador dispondrá de cinco (5) días hábiles para revisar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley respecto de la solicitud del trámite de negociación de deudas. Si dicha solicitud no cumple las exigencias requeridas, el Conciliador inmediatamente señalará los defectos de que adolece y otorgará al deudor un plazo hasta de cinco (5) días hábiles para que lo corrija.

Si dentro del plazo otorgado el peticionario no subsana los defectos de la solicitud, esta será rechazada definitivamente. Contra esta decisión solo procederá el recurso de reposición ante el mismo Conciliador.

ARTÍCULO 13. INCIDENTE DE REVISIÓN. *Cuando el Conciliador o cualquiera de los acreedores advierta que el deudor omitió relacionar obligaciones o bienes, el Conciliador oficiará al Juez Civil Municipal de conocimiento de conformidad con el artículo 6° de la presente ley para que dentro del trámite del proceso verbal sumario revise el expediente y, si es del caso, resuelva declarar fracasado el trámite de negociación de deudas o declare incumplido el acuerdo, caso en el cual procederá a actuar de conformidad con lo establecido en la presente ley. En este caso, los procesos ejecutivos que cursen contra el deudor, continuarán inmediatamente su trámite.*

ARTÍCULO 14. ACEPTACIÓN DE LA SOLICITUD DE TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS

Una vez el Conciliador verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley en la solicitud del trámite de negociación de deudas y el deudor haya sufragado los costos cuando sea del caso, el Conciliador designado por el Centro de Conciliación la aceptará y dará inicio al trámite de negociación de deudas.

ARTÍCULO 15. TÉRMINO DEL TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. *El término para llevar a cabo el trámite de negociación de deudas es de sesenta (60) días hábiles, contados a partir de la aceptación de la solicitud prorrogable hasta por treinta (30) días más siempre que así lo soliciten el deudor y siquiera uno*

de los acreedores de los créditos incluidos en la relación definitiva de acreencias.

ARTÍCULO 16. EFECTOS DE LA INICIACIÓN DEL TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. *A partir de la aceptación de la solicitud del trámite de negociación de deudas se suspende el cobro de cualquier tipo de interés sobre las obligaciones objeto del procedimiento de insolvencia, así como de cuotas de administración, manejo o cobros similares que de cualquier modo el acreedor pretenda hacer exigible al deudor.*

Tampoco podrá admitirse o continuarse acciones civiles ejecutivas, de restitución de bienes o de jurisdicción coactiva en contra del deudor quedando este facultado para alegar la nulidad del proceso ante el juez competente, para la cual bastará la certificación que expida el Centro de Conciliación sobre la iniciación del trámite de negociación de deudas.

De existir otros demandados en los procesos ejecutivos en curso se podrán solicitar y practicar medidas cautelares sobre bienes de propiedad de aquellos, salvo lo dispuesto por el artículo 519 del Código de Procedimiento Civil.

Para tal fin, el Conciliador oficiará al día siguiente de la aceptación de la solicitud del trámite de negociación de deudas a los jueces de conocimiento de los procesos judiciales indicados en la solicitud así como a cualquier otro que indique el deudor o los acreedores comunicando la aceptación del trámite de negociación de deudas, quedando el proceso suspendido a partir de la fecha de radicación en el juzgado correspondiente, del oficio en que el conciliador comunique dicha aceptación. El deudor podrá alegar la nulidad de las actuaciones que se cumplan dentro del proceso a partir de dicha fecha de entrega.

Contra los codeudores o garantes o en general contra cualquiera que haya garantizado obligaciones del deudor, se podrán adelantar acciones civiles ejecutivas o de jurisdicción coactiva únicamente hasta la práctica de medidas cautelares.

En los eventos de fracaso del trámite de negociación de deudas o terminación del acuerdo por incumplimiento del deudor y de haberse expresado en la acción ejecutiva la reserva de solidaridad respecto del deudor, podrá el demandante vincular al deudor al correspondiente proceso en cualquier etapa del mismo quien se

entenderá vinculado al proceso con la simple adición del mandamiento de pago o auto admisorio de la demanda.

Decretada la vinculación del deudor al proceso, la actuación frente a los demás demandados se suspenderá sin perjuicio de la solicitud y práctica de medidas cautelares sobre bienes de propiedad de los demás demandados y le será notificado al nuevo demandado el mandamiento de pago o auto admisorio conforme lo dispuesto por el Código de Procedimiento Civil, permitiéndole alcanzar la etapa procesal en que se encuentre el respectivo trámite frente a los demás demandados. El Juez velará por la adecuación del trámite en cada caso. Ajustado el trámite, la actuación contra todos los demandados continuará conjuntamente.

Cuando haya medidas cautelares sobre los bienes del deudor, el Conciliador enviará el expediente al Juez Civil asignado por reparto, quien determinará si la medida sigue vigente o si debe levantarse, según convenga a los objetivos del proceso, atendiendo la recomendación del Conciliador y teniendo en cuenta su urgencia, conveniencia y necesidad, debidamente motivada.

Cuando venza el plazo señalado para celebrar el Acuerdo el Conciliador informará a los Jueces de conocimiento de los procesos judiciales señalados en la solicitud de negociación de deudas, las resultas del procedimiento de insolvencia, así como a cualquier otro que indique el deudor o acreedores dando cuenta de los resultados de la negociación.

El Juez Civil que conozca de las acciones que cursen en contra del deudor mediante auto que será notificado personalmente a los accionantes, informará del inicio del procedimiento de insolvencia. Dentro del término de ejecutoria de ese auto, el accionante podrá desistir de la acción ejecutiva en contra del deudor continuándola contra sus garantes o codeudores sin que por este desistimiento se condene en costas y perjuicios al demandante y el Juez de conocimiento informará de tal hecho al Conciliador dentro del trámite de negociación de deudas, a efectos de sustraer de dicho trámite la obligación comprendida dentro del desistimiento. En este sentido se entiende adicionado el artículo 345 del Código de Procedimiento Civil.

Las personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos domiciliarios al deudor admitido al trámite de negociación de deudas, no podrán suspender la prestación de aquellos por causa de tener créditos insolutos a su favor. Si la prestación estuviera

suspendida, estarán obligadas a restablecerla, so pena de responder por los perjuicios que se ocasionen. El valor de los nuevos servicios que se presten a partir de aceptación del trámite de negociación de deudas, se pagará de manera preferente.

El Juez declarará de plano la nulidad de las actuaciones surtidas en contravención a lo prescrito en los anteriores incisos, por auto que no tendrá recurso alguno.

PARÁGRAFO. Los gastos necesarios para la subsistencia del deudor y de las personas a su cargo, así como las obligaciones que este debe continuar pagando durante el procedimiento de insolvencia serán pagados de preferencia y no estarán sujetos al sistema que en el acuerdo de pago se establezca para las demás acreencias. El desconocimiento de esta disposición conllevará al fracaso del procedimiento de insolvencia.

ARTÍCULO 17. PROCESOS EJECUTIVOS ALIMENTARIOS EN CURSO. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los procesos ejecutivos alimentarios que se encuentren en curso al momento de aceptarse la solicitud del trámite de negociación de deudas, los cuales continuarán adelantándose conforme al procedimiento previsto en la ley, sin que sea procedente decretar la suspensión o levantamiento de las medidas cautelares decretadas en razón al inicio del trámite de negociación de deudas.

En el caso particular de este tipo de procesos, el demandante deberá hacerse parte en el trámite de negociación de deudas y continuar con el proceso ejecutivo de alimentos.

En caso de llegar a desembargarse bienes o de quedar un remanente del producto de los embargados o subastados dentro del proceso ejecutivo de alimentos, estos serán puestos a disposición del despacho que haya embargado el remanente o del Juez cuyo embargo haya sido desplazado por el de alimentos y en todo caso, se informará de ello al Conciliador que tenga a su cargo el procedimiento de insolvencia.

ARTÍCULO 18. NOTIFICACIÓN DEL INICIO DEL TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. Dentro de los cinco (5) días siguientes a la aceptación del Trámite de Negociación de Deudas, el Conciliador, dejando constancia de ello, informará por escrito enviado mediante correo certificado y publicado en la página web del Centro de Conciliación a todos los acreedores relacionados por

el deudor acerca de la aceptación de la solicitud, indicándoles el monto por el que fueron relacionados y la fecha en que se llevará a cabo la Audiencia de negociación de deudas.

Cuando el acreedor sea una entidad comercial o financiera o una entidad de servicios públicos domiciliarios, una vez sea debidamente notificado su representante legal, deberá hacerse presente dentro del trámite de negociación de deudas directamente o mediante apoderado debidamente acreditado y con poder especial amplio y suficiente para tomar decisiones sobre las solicitudes de refinanciación, de revisión de intereses, de plazos, de intercambio de activos, de dación en pago y demás alternativas que le eleve el deudor dentro del procedimiento de insolvencia.

Efectuada la notificación en debida forma al representante legal de la entidad comercial, financiera o de servicios públicos domiciliarios sin que este o su apoderado comparezcan al trámite de negociación de deudas, se entenderá efectuado su allanamiento a las decisiones que resulten incorporadas en el acuerdo de pago, así como su aceptación tácita de los demás efectos del mismo.

ARTÍCULO 19. RESTRICCIONES A LA SOLICITUD DE TRÁMITE DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. *El Juez a solicitud del conciliador declarará fracasado el trámite de negociación de deudas una vez verifique que se cumple alguna de las siguientes causales y obrará de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la presente ley:*

1. Si se demuestra que dentro de los seis (6) meses anteriores a la aceptación de la solicitud el deudor gravó o transfirió a cualquier título bienes sujetos a registro, a juicio de un perito en detrimento de la prenda general de los acreedores.

2. Si se demuestra que el deudor fingió una separación de bienes de su cónyuge o traspasó a cualquier otra persona la titularidad de uno o varios de sus bienes que representen más del diez por ciento 10% del total de sus activos con antelación a la fecha de la solicitud del trámite de negociación de deudas, con el fin de insolventarse.

ARTÍCULO 20. FECHA DE FIJACIÓN DE LA AUDIENCIA DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. *La Audiencia de negociación de deudas deberá celebrarse dentro de los veinte (20) días hábiles*

siguientes a la aceptación de la solicitud y su notificación se realizará en los mismos términos del artículo 18 de la presente ley.

ARTÍCULO 21. DESARROLLO DE LA AUDIENCIA DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS.

1. Como primer punto para el desarrollo de la Audiencia, el Conciliador pondrá en conocimiento de los acreedores, la relación detallada de las acreencias y los activos y les preguntará si están de acuerdo con la existencia, naturaleza y cuantía de las obligaciones relacionadas por parte del deudor y si tienen dudas o discrepancias con relación a las propias u otras acreencias. Si no se presentaren objeciones, dicha relación constituirá la relación definitiva de acreencias.

2. De existir discrepancias, el Conciliador instará a las partes a fin de que precisen su reparo. En el evento que existieren discrepancias con relación a la existencia, naturaleza o cuantía de una acreencia, el Conciliador increpará a las partes a fin de que precisen su reparo y al acreedor objetado, para que indique la fuente, naturaleza y causa de la obligación.

3. El Conciliador propiciará fórmulas de arreglo preservando la finalidad y los principios del régimen de insolvencia en desarrollo de lo cual podrá requerir la presentación de documentos o simple prueba sumaria que dé cuenta del origen, existencia, cuantía y naturaleza de la obligación, para lo cual podrá suspender la Audiencia.

4. Si reanudada la audiencia, las objeciones no fueren conciliadas, el Conciliador declarará fracasado el trámite de negociación de deudas y procederá en la forma descrita en el artículo 27 de la presente ley.

5. Si no hay inconformidad con relación a la existencia, cuantía y naturaleza de las obligaciones o las objeciones fueren conciliadas, habrá lugar a considerar la propuesta del deudor.

6. El Conciliador solicitará al deudor que haga una exposición de la propuesta de pago para la atención de las obligaciones.

7. Presentada la propuesta por parte del deudor el Conciliador la pondrá a consideración de los acreedores a fin de que expresen sus opiniones con relación a ella.

8. El Conciliador preguntará al deudor y a los acreedores acerca de la propuesta y las contrapropuestas que vayan surgiendo y podrá formular otras alternativas de arreglo.

9. Si no se llegare a un Acuerdo en la misma Reunión y siempre que se advierta una posibilidad objetiva de arreglo, el Conciliador

podrá suspender la Audiencia y la reanudará a más tardar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

10. En todo caso, las deliberaciones no podrán extenderse más allá del término previsto en el artículo 15 de esta ley. En caso contrario se dará por fracasado el Acuerdo de Negociación de Deudas.

ARTÍCULO 22. SUSPENSIÓN DE LA AUDIENCIA DE NEGOCIACIÓN DE DEUDAS. *La audiencia de negociación de deudas podrá suspenderse las veces que sea necesario en los eventos previstos en el artículo anterior. En todo caso, el trámite de negociación de deudas no podrá extenderse más allá del término previsto en el artículo 15 de esta ley.*

El Conciliador decretará la suspensión en forma motivada por considerarlo necesario o a solicitud del deudor.

La Audiencia se reanudará a más tardar el décimo (10o) día hábil siguiente para aportar los documentos y adelantar nuevas deliberaciones.

ARTÍCULO 23. DECISIÓN SOBRE OBJECIONES. *Dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de suspensión de la Audiencia por la existencia de objeciones no conciliadas, el deudor o el acreedor objetantes podrán demandar, ante el Juez Civil Municipal de conocimiento, la resolución de la correspondiente objeción. Dicha demanda se adelantará a través del trámite del proceso verbal sumario, de única instancia, en el cual será procedente la acumulación de otra u otras objeciones que se hubieren presentado con ocasión del Trámite de Negociación de Deudas del mismo deudor, correspondiéndole al Juez Civil Municipal que haya conocido de la primera objeción presentada, conocer de las restantes.*

Contra la sentencia de objeciones no procederá recurso alguno. En firme la decisión correspondiente, se reanudará la Audiencia de que trata el artículo anterior con la realización de los ajustes a que haya lugar a la Relación de Acreencias actualizada presentada por el deudor, para que esta se tenga por definitiva.

ARTÍCULO 24. ACUERDO DE PAGO. *El Acuerdo de Pago estará sujeto a las siguientes reglas:*

1. Deberá celebrarse dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la fecha en que se aceptó la solicitud de trámite de

negociación de deudas o dentro del término de prórroga que contempla la presente ley.

2. Deberá ser aprobado por dos o más acreedores que representen más del cincuenta por ciento (50%) del monto total del capital de la deuda y deberá contar con la aceptación expresa del deudor. Para efectos de la mayoría decisoria se tomarán en cuenta únicamente los valores por capital, sin contemplar intereses, multas o sanciones de orden legal o convencional. En el caso de deudas contraídas en UVR, moneda extranjera o cualquier otra unidad de cuenta, se liquidarán en su equivalencia en pesos con corte al último día calendario del mes inmediatamente anterior a aquel en que se presente la solicitud.

3. Debe comprender y obligar a la totalidad de acreedores anteriores a la fecha de aceptación de la solicitud respecto de sus obligaciones que no hayan sido comprendidas en desistimientos conforme lo establecido por el inciso 7o del artículo 11 de la presente ley, aun cuando no hayan concurrido a la Audiencia o cuando habiéndolo hecho no hayan consentido el Acuerdo.

4. Respetará la prelación y privilegios señalados en la Ley Civil y dispondrá un mismo trato para todos los acreedores de una misma clase o grado.

5. A partir de la aceptación del trámite de negociación de deudas y hasta la celebración del acuerdo de pago o el transcurso del término previsto en el artículo 15 de la presente ley para llevar a cabo la negociación, se interrumpe el término de prescripción y no operará la caducidad de las acciones respecto de los créditos que contra el deudor se hubieren hecho exigibles antes de la iniciación de dicho trámite.

6. A partir de la aceptación del trámite de negociación de deudas se suspende el cobro de intereses, cuotas de administración de manejo o demás pagos exigidos inherentes a las obligaciones objeto del procedimiento de insolvencia.

Los intereses de plazo o de mora que se causen serán objeto de negociación por parte de los acreedores y el deudor, y se pagarán por este según se pacte en el acuerdo. Sin embargo, cuando el acuerdo de pagos sea suscrito dentro de los 60 días siguientes a la aceptación de la solicitud al trámite de negociación de deudas, no se cobrarán los intereses de mora causados durante este periodo.

En el evento que se declare el fracaso del trámite o del incumplimiento de las obligaciones pactadas en el acuerdo, el deudor deberá pagar los intereses que se hayan causado desde el inicio del trámite hasta cuando se efectúe el pago. Igualmente, las quitas y demás concesiones otorgadas por los acreedores al deudor quedarán sin efecto.

7. *En ningún caso el Acuerdo de Pagos implicará novación de las obligaciones, salvo pacto en contrario aceptado de manera expresa por el deudor y por cada acreedor de manera individual o por la totalidad de acreedores.*

8. *En caso de dación en pago, intercambio de activos, sustitución o disminución de garantías se requerirá el consentimiento expreso del deudor y del respectivo acreedor, al igual que aquellos casos en que se rebaje el capital de la obligación.*

9. *De la audiencia se levantará un acta la cual será suscrita por el Conciliador y el deudor. Las partes podrán solicitar y obtener del respectivo Centro de Conciliación copia del acta contentiva del acuerdo en cualquier momento.*

PARÁGRAFO. El Acuerdo celebrado podrá ser objeto de reformas posteriores a solicitud del deudor y de los acreedores que representen no menos de una cuarta parte de los créditos insolutos, solicitud que deberá formularse ante el Centro de Conciliación que conoció del Trámite inicial, acompañada de la actualización de la relación definitiva de acreedores junto con la información relativa a las fechas y condiciones en que se hubieren realizado pagos a los créditos que fueron materia del Acuerdo de pago. Aceptada dicha solicitud se procederá por parte del Conciliador que designe el Centro a convocar a Audiencia de Modificación dentro de los diez (10) días hábiles siguientes y en ella se indagará en primer término a los acreedores sobre la conformidad en torno a la indicada actualización presentada y posteriormente se someterá a consideración la propuesta de modificación que presente el deudor, cuya aprobación y características se sujetará a las reglas previstas en el presente artículo. Si no se logra dicha aprobación, continuará vigente el Acuerdo anterior.

ARTÍCULO 25. EFECTOS DE LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO DE PAGO. *El Acuerdo de Pago podrá versar sobre cualquier tipo de obligación pecuniaria contraída por la persona natural no comerciante, incluidas aquellas en las que el Estado sea acreedor.*

Si el acuerdo involucra actos jurídicos que afecten bienes sujetos a registro, se inscribirá copia del acta contentiva del Acuerdo, sin que sea necesario el otorgamiento de escritura pública. Las obligaciones derivadas del Acuerdo que deban instrumentarse en títulos valores estarán exentas del impuesto de timbre.

Cuando en ejecución del Acuerdo se deba realizar la transferencia del derecho de dominio de bienes sujetos a registro, bastará la

inscripción de la providencia de adjudicación en el correspondiente registro, sin necesidad de otorgar ningún otro documento o paz y salvo.

El Acuerdo de Pago será considerado un acto sin cuantía para efectos de timbre, derechos notariales y, en general todos los impuestos y derechos que se pudieran originar con ocasión del registro para el caso de transferencia de bienes, sin que al nuevo adquirente se le puedan hacer exigibles las obligaciones que pesen sobre los bienes adjudicados o adquiridos.

Una vez celebrado el Acuerdo de Pago, los procesos de ejecución y de restitución continuarán suspendidos, hasta tanto se verifique el cumplimiento del Acuerdo o por el contrario, el desconocimiento del mismo.

El Acuerdo de Pago presta mérito ejecutivo, sin embargo las obligaciones contenidas en él no podrán demandarse a través de procesos civiles ejecutivos hasta tanto se declare de manera expresa el incumplimiento de lo acordado por parte del Conciliador designado por el Centro de Conciliación en el que se celebró el Acuerdo de Pago. Lo anterior sin perjuicio de los títulos valores originarios de las obligaciones objeto del acuerdo, caso en el cual los mismos podrán continuar su trámite directamente a instancias judiciales.

El Acuerdo de pago podrá disponer la obligación para los acreedores de solicitar al Juez, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su firma, el levantamiento de las medidas cautelares practicadas dentro de los procesos ejecutivos en contra del deudor. Las obligaciones contraídas por el deudor desde la fecha de aceptación de la solicitud del trámite de negociación de deudas, no harán parte del Acuerdo y deberán ser pagadas preferentemente y en las condiciones pactadas. Sin embargo, el deudor no podrá otorgar garantías de cualquier naturaleza a favor de terceros, sin el consentimiento de los acreedores que representen la mitad más uno del valor de los pasivos. Igual regla aplicará a la adquisición de nuevos créditos de conformidad con la reglamentación que emita el Gobierno Nacional. El incumplimiento de lo previsto en este inciso es causal de terminación del trámite de negociación de deudas y como consecuencia de ello, el acreedor podrá utilizar todos los mecanismos legales que tenga a su alcance para proteger su crédito.

El deudor podrá solicitar el inicio de un nuevo trámite de negociación de deudas, únicamente después de transcurridos seis (6) años desde la fecha de cumplimiento total del acuerdo anterior, situación debidamente certificada por el Centro de Conciliación y/o las Centrales de Información Financiera. Si el deudor no hubiere cumplido en su integridad el acuerdo celebrado, no podrá acogerse nuevamente a este procedimiento.

ARTÍCULO 26. EFECTOS EN MATERIA FISCAL.

1. Intereses de las obligaciones fiscales administradas por la DIAN. Cuando un deudor persona natural no comerciante sea aceptado al trámite de negociación de deudas previsto en esta ley, deberá liquidar y pagar intereses de mora, por las obligaciones objeto del acuerdo de pago, desde la fecha de exigibilidad de la obligación y hasta la fecha de presentación de la solicitud del trámite de negociación de deudas, observando las siguientes reglas:

- a) En ningún caso la tasa de interés efectiva de las obligaciones fiscales podrá ser inferior a la tasa de interés efectiva más alta pactada a favor de cualquiera de los otros acreedores, ni inferior al IPC correspondiente a los doce (12) meses inmediatamente anteriores a la fecha en la cual se realicen los respectivos pagos;*
- b) La tasa de interés de las obligaciones fiscales será la que se pacte en el acuerdo de pago atendiendo a las condiciones financieras del deudor, para lo cual deberá existir el soporte idóneo que respalde la negociación de la tasa.*

2. Intereses en caso de incumplimiento. Cuando el acuerdo de pago termine por incumplimiento por parte del deudor y las deudas fiscales no se hayan cancelado, respecto de la totalidad de los saldos adeudados de dichas obligaciones se aplicará la tasa de interés legal prevista en el Estatuto Tributario, en las condiciones establecidas por la DIAN.

3. Plazos para el pago de obligaciones fiscales en acuerdos de reestructuración. Los plazos que se estipulen en el Acuerdo de Pago para el pago de las obligaciones fiscales que hacen parte del mismo, podrán ser superiores a los plazos máximos previstos en el artículo 814 del Estatuto Tributario y estarán sujetos a las resultas del acuerdo, para lo cual deberá existir el soporte idóneo que respalde la negociación de la tasa.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de la causación de intereses y de la actualización de que trata el artículo 867-1 del Estatuto Tributario, para la realización de pagos de las obligaciones fiscales se podrá acordar periodo de gracia hasta por un plazo máximo de dos (2) años, que se graduará en atención al monto de la deuda, de la situación financiera del deudor y de la viabilidad de la misma, siempre que los demás acreedores acuerden un periodo de gracia igual o superior al de las obligaciones fiscales, sin perjuicio de la prelación legal de los créditos.

ARTÍCULO 27. FRACASO DE LA NEGOCIACIÓN. Si transcurrido el término previsto en el numeral 10 del artículo 22 no se celebra el Acuerdo de Pago, el Conciliador deberá informar de tal circunstancia, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a aquel en que se declare el fracaso del Acuerdo, a los jueces de conocimiento de los procesos judiciales indicados en la solicitud, así como a cualquier otro que indique el deudor o los acreedores, a fin de que continúen los acciones ejecutivas, de restitución y de jurisdicción coactiva que cursen en contra del deudor.

Los acreedores que al momento de la iniciación de la negociación no adelantaban procesos ejecutivos o de restitución en contra el deudor, quedan facultados para iniciar dichos procesos, o para vincular al deudor cuando estos se hayan iniciado en contra de sus codeudores o garantes de la forma establecida en la presente ley.

ARTÍCULO 28. INCUMPLIMIENTO DEL ACUERDO DE PAGO POR PARTE DEL DEUDOR. Si el deudor no cumple las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Pago, a solicitud de cualquiera de los acreedores o a solicitud del mismo deudor, el Conciliador citará a nueva Audiencia dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de tal solicitud a fin de revisar y estudiar por una sola vez la modificación del Acuerdo original.

La modificación estará sujeta a los requisitos generales de la celebración del Acuerdo de Pago dispuestos en el artículo 22 de la presente ley y el quórum se establecerá con base en los saldos insolutos de las obligaciones.

Si no se modifica el Acuerdo o si pactada la modificación, el deudor reincide en su incumplimiento, el Conciliador declarará incumplido dicho acuerdo. En este caso, y según lo previsto en el artículo anterior, el Conciliador informará al siguiente día hábil a los Jueces ante quienes cursen procesos en contra del deudor, caso en

el cual continuarán de manera inmediata los procesos ejecutivos y de restitución que cursen en contra de este.

En caso de que existieren diferencias en torno a la ocurrencia de eventos de incumplimiento del Acuerdo, el acreedor que alegue el incumplimiento podrá demandar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la celebración de la respectiva audiencia, la declaratoria de incumplimiento por parte del Juez Civil correspondiente al domicilio del deudor. Dicha demanda se adelantará a través del trámite del proceso verbal sumario, en el cual procederá la acumulación de otras demandas de incumplimiento que se presenten en relación con el mismo acuerdo. A la demanda correspondiente se acompañará una copia del acta correspondiente a la audiencia firmada por el respectivo Conciliador así como una copia del acta que contenga el Acuerdo. Contra la decisión que profiera el Juez Civil Municipal de conocimiento, sólo procederá el recurso de apelación. Declarado el incumplimiento, el Juez comunicará dicha decisión al Centro de Conciliación en el que se adelantó el Trámite de Negociación, a efectos de que se proceda en los términos indicados en el artículo 27 de esta ley.

ARTÍCULO 29. IMPUGNACIÓN DEL ACUERDO DE PAGO.
Dentro de los dos (2) meses siguientes a la celebración del Acuerdo, cualquier acreedor anterior a la iniciación del trámite de negociación de deudas podrá impugnar el Acuerdo de Pago, a efectos de que se declare su nulidad, la cual procederá cuando se determine cualquiera de las siguientes causales:

1. Cuando en la información presentada por el deudor al solicitar el trámite de negociación de deudas, no se hubiere relacionado o incluido activos suyos u obligaciones a su cargo, o se hubiere suministrado erróneamente las direcciones o sitios de ubicación de uno o más acreedores que hubieren impedido que el respectivo acreedor fuera informado de la iniciación del trámite de negociación de deudas. En el evento de omisión de obligaciones o de suministro de información errónea sobre dirección o sitio de ubicación, el término de impugnación por parte del respectivo acreedor, será de un (1) año a partir de la celebración del acuerdo de pago.

2. Cuando en la mencionada información hubiere incluido deudas que no fueren ciertas o se hubiere desconocido lo previsto en el artículo 4° de la presente ley.

3. Cuando dentro del año anterior a la aceptación del Trámite de Negociación de Deudas y antes de la celebración del Acuerdo, el deudor hubiere transferido o gravado bienes suyos que representen más del diez por ciento 10% del total de sus activos, a juicio de un perito evaluador en detrimento de la prenda general de los acreedores.

4. Cuando el Acuerdo no incluya a todos los acreedores anteriores a la iniciación del Trámite de Negociación, no respete los privilegios y preferencias de ley o cuando contenga estipulaciones que impliquen un trato desigual a acreedores de la misma clase, sin aceptación expresa del acreedor o acreedores afectados.

Del proceso de impugnación del acuerdo conocerá, a prevención, el Juez Civil de conocimiento, correspondiente al domicilio del deudor y se sujetará al trámite del proceso verbal sumario en única instancia. Al mismo proceso podrán acumularse todas las demandas que versen sobre el mismo acuerdo.

Decretada la nulidad, el Juez pondrá en conocimiento esa decisión del Centro de Conciliación que hubiere conocido del Trámite de Negociación de Deudas con el fin de que se proceda conforme a lo previsto para el caso de Fracaso de la Negociación. Cuando la causal de nulidad corresponda a cualquiera de las causales previstas en los numerales 1 a 3, el deudor no podrá solicitar ni iniciar nuevos trámites de negociación de deudas dentro de los seis (6) años siguientes a la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia correspondiente.

ARTÍCULO 30. EL ACUERDO DE PAGO PARA LA PERSONA NATURAL NO COMERCIANTE QUE SEA PRODUCTOR AGROPECUARIO Y/O PESQUERO ESTARÁ SUJETO A LAS SIGUIENTES DISPOSICIONES ESPECIALES.

1. Desde la aceptación de la solicitud del trámite de negociación de deudas, el deudor podrá solicitar la suspensión inmediata del embargo y/o secuestro que pesen sobre los bienes o productos inherentes a su actividad agropecuaria y/o pesquera, cuando así lo solicite él mismo, de manera expresa y fundada en la fórmula de arreglo por considerarlo necesario para poder cumplir con el acuerdo de pago.

2. Solamente en caso que los bienes del deudor distintos de los inmuebles o de los activos fijos inherentes a la actividad propia del productor agropecuario y/o pesquero resulten insuficientes para el pago de las obligaciones, estos podrán ser entregados a título de dación en pago.

3. *En todas las Audiencias de Negociación de Deudas, el productor agropecuario y/o pesquero deberá estar asistido por un Asesor experto en temas agropecuarios para que asista sus intereses, debiendo suscribir el acta en calidad de observador. Para cumplir tal fin, el Ministerio de Agricultura podrá suscribir convenios con entidades públicas o privadas que tengan dentro de su objeto social fortalecer y/o mejorar la calidad de vida de la población rural dedicada a la actividad agropecuaria y/o pesquera.*

PARÁGRAFO. Se entiende por productor agropecuario y/o pesquero, aquella persona natural que tiene como actividad principal la actividad agropecuaria y/o pesquera, de la cual deriva su sustento y el de su familia. Dicha calidad será certificada por el Ministerio de Agricultura.

ARTÍCULO 31. Los deudores del Programa de Reactivación Agropecuaria Nacional, PRAN Agropecuario, de que trata los Decretos 967 de 2000, 1257 de 2001, 931 de 2002, 1623 de 2002, 011 de 2004, 2795 de 2004, 3749 de 2004 y 2841 de 2006 así como de las reestructuraciones efectuadas mediante los Decretos 4222 de 2005, 3363 de 2007 y 4678 de 2007, podrán extinguir las obligaciones a su cargo, mediante el pago de contado dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de esta ley, del valor que resulte mayor entre el treinta por ciento (30%) del saldo inicial de la obligación a su cargo con los referidos programas, en el momento de su compra, y el valor que Finagro pagó al momento de adquisición de la respectiva obligación.

PARÁGRAFO 1o. Sin perjuicio de lo anterior, aquellos deudores que hayan realizado abonos a capital, podrá extinguir sus obligaciones cancelando la diferencia entre los abonos previamente efectuados y el valor antes indicado.

PARÁGRAFO 2o. Para acogerse a las condiciones establecidas en la presente ley, los deudores deberán presentar paz y salvo por concepto de seguro de vida, honorarios, gastos, costas judiciales, estos últimos cuando se hubiere iniciado contra ellos el cobro de las obligaciones.

PARÁGRAFO 3o. Finagro, o el administrador o acreedor de todas las obligaciones de los programas PRAN, deberán abstenerse de adelantar su cobro judicial por el término de un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente ley, término este dentro del cual se entiende también suspendidos los procesos que se hubieren

iniciado, así como la prescripción de dichas obligaciones, conforme a la Ley Civil. Lo anterior sin perjuicio del trámite de los procesos concursales.

ARTÍCULO 32. FACULTADES DE LOS APODERADOS Y REPRESENTANTES. *En los casos en que el deudor o el acreedor concurra al trámite de negociación de deudas mediante apoderado, este deberá ser abogado debidamente acreditado y se entenderá facultado para tomar toda clase de decisiones que corresponda a su mandante.*

ARTÍCULO 33. RESPONSABILIDAD PENAL. *Sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas, serán sancionados con prisión de uno (1) a seis (6) años, quienes dentro de un procedimiento de insolvencia, a sabiendas:*

1. Suministren datos, certifiquen estados financieros o en sus notas, o el estado de inventario o la relación de acreedores a sabiendas de que en tales documentos no se incluye a todos los acreedores, se excluye alguna acreencia cierta o algún activo, o se incluyen acreencias o acreedores inexistentes contrarias a la realidad.

2. Ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades en los documentos que entreguen en desarrollo del procedimiento de insolvencia.

3. Soliciten, sin tener derecho a ello, ser tenidos como acreedores, o de cualquier modo hagan incurrir en error grave al Conciliador o al Juez.

4. Finjan una separación de bienes, una disolución o liquidación de la sociedad conyugal con el fin de traspasar bienes o insolventarse de algún modo.

Cuando el Conciliador o el Juez detecten cualquiera de estas conductas, deberá declarar fracasado el procedimiento de insolvencia y remitir copias de todo lo actuado a la Fiscalía General de la Nación para que inicie la respectiva investigación penal.

ARTÍCULO 34. CONTROL Y REGISTRO. *El Ministerio del Interior y Justicia como entidad encargada de llevar el control y registro de los centros de conciliación, auspiciará y dispondrá la creación de una página web en la que todos los centros de conciliación registren los trámites de negociación de deudas que sean admitidos por el respectivo Centro, informando fecha de inicio, estado del trámite, fecha de celebración del Acuerdo y un resumen o síntesis del mismo.*

ARTÍCULO 35. INFORMACIÓN CREDITICIA. El Conciliador deberá reportar en forma inmediata ante las Centrales de Información Financiera, la aceptación del trámite de negociación de deudas, así como el cumplimiento o no del Acuerdo de Pago pactado entre el deudor y sus acreedores. El manejo de dicha información se hará de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1266 de 2008 o Ley de Hábeas Data.

ARTÍCULO 36. CAPACITACIÓN. El Gobierno Nacional dispondrá lo necesario para garantizar que todos los conciliadores del país reciban capacitación permanente sobre el procedimiento de insolvencia para persona natural no comerciante.

ARTÍCULO 37. DIVULGACIÓN. El Gobierno Nacional a través de los programas institucionales de televisión y las páginas web oficiales de las entidades públicas que lo integran divulgará permanentemente sobre el régimen de insolvencia económica para la persona natural no comerciante, la manera de acogerse, sus beneficios y efectos.

ARTÍCULO 38. REMISIÓN NORMATIVA. En caso de duda o vacío normativo se podrá acudir a las disposiciones que en materia civil y de procedimiento civil se encuentran vigentes. Las normas establecidas en la presente ley prevalecerán sobre cualquier otra norma de carácter ordinario, incluso de carácter tributario que le sea contraria.

ARTÍCULO 39. El artículo 67 de la Ley 1116 quedará así:

Artículo 67. Promotores o liquidadores. Al iniciar el proceso de insolvencia, el juez del concurso, según sea el caso, designará al promotor o liquidador, en calidad de auxiliar de la justicia, escogido de la lista elaborada para el efecto por la Superintendencia de Sociedades.

En cualquier tiempo, los acreedores que representen por lo menos el sesenta por ciento (60%) de las acreencias, calificadas y graduadas, podrán sustituir al liquidador designado por el juez, escogiendo el reemplazo de la lista citada en el inciso anterior, quien deberá posesionarse ante aquel. Lo anterior aplicará también al promotor cuando actúe como representante legal para efectos del acuerdo de adjudicación.

Adicionalmente, los promotores y liquidadores podrán ser recusados o removidos por el juez del concurso por las causales objetivas establecidas por el Gobierno.

El promotor o liquidador removidos en los términos de la presente ley, no tendrán derecho si no al pago mínimo que para el efecto determine el Gobierno, teniendo en consideración el estado de avance del proceso.

Una misma persona podrá actuar como promotor o como liquidador en varios procesos, sin exceder un máximo de tres (3) procesos en que pueda actuar en forma simultánea.

PARÁGRAFO 1o. La lista de promotores y liquidadores de la Superintendencia de Sociedades será abierta y a ella ingresarán todas las personas que cumplan con los requisitos mínimos de experiencia e idoneidad profesional que para el efecto establezca el Gobierno.

PARÁGRAFO 2o. Salvo en los casos en los cuales la empresa carezca de activos suficientes y se requiere un pago mínimo, la remuneración de liquidadores no podrá exceder del seis por ciento (6%) del valor de los activos de la empresa insolvente. Para los promotores el valor de los honorarios no podrá exceder del punto dos por ciento (0.2%) del valor de los activos de la empresa insolvente, por cada mes de negociación.

ARTÍCULO 40. Suprímase el numeral 1 del artículo 19 de la Ley 1116.

*ARTÍCULO 41. VIGENCIA. La presente ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Las normas del régimen establecido en la presente ley prevalecerán sobre cualquier otra norma de carácter ordinario, incluso de carácter tributario que le sean contrarias.*

*El Presidente del honorable Senado de la República,
JAVIER CÁCERES LEAL.*

*El Secretario General del honorable Senado de la República,
EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.*

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

EDGAR ALFONSO GÓMEZ ROMÁN.

*El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.*

*REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase.*

Dada en Bogotá, D. C., a 25 de enero de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*El Ministro del Interior y de Justicia,
FABIO VALENCIA COSSIO.*

*El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR.*

*El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
ANDRÉS DARÍO FERNÁNDEZ ACOSTA.*

*El Viceministro de Desarrollo Empresarial, encargado de las
Funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y
Turismo,
JAVIER RICARDO DUARTE DUARTE”*

III. LA DEMANDA

La actora formuló en relación con el trámite de las leyes acusadas varias observaciones no clasificadas en cargos específicos, de las cuales resultaría la infracción de los artículos 138, 149, 151, 160 inciso 5° y 161 de la Constitución Política y de los artículos 78, 79, 82, 84 y 85 de la Ley 5ª de 1992, contentiva del Reglamento del Congreso.

La primera de ellas se refiere al hecho de que todos los proyectos que antecedieron estas cinco leyes fueron aprobados en la fase de conciliación prevista en el artículo 161 de la Constitución Política en sesiones que serían inválidas de acuerdo con el artículo 149 *ibídem*, por no haberse observado debidamente el principio de publicidad.

A este respecto informa que la aprobación de la versión conciliada de cada uno de esos proyectos en las plenarias tanto del Senado como de la

Cámara de Representantes² tuvo lugar en sesiones extraordinarias cumplidas el día 17 de diciembre de 2009, previa convocatoria contenida en el Decreto 4906 del día anterior, el cual no había sido debidamente publicado para la hora en que tales reuniones extraordinarias tuvieron lugar, y sólo lo fue el día 18 del mismo mes y año, cuando esas sesiones ya habían concluido.

Indica que, según puede observarse en el acta de la sesión realizada el 17 de diciembre de 2009 varios congresistas manifestaron su inquietud e inconformidad con estas circunstancias al considerarlas irregulares, pese a lo cual la Presidencia, respaldada en explicaciones que verbalmente dio en el acto el entonces Ministro del Interior y de Justicia, hizo caso omiso de esas manifestaciones y continuó con la sesión.

En relación con el proyecto antecedente de la Ley 1378 de 2010 relata que el informe de conciliación que sería votado por la plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta 1311 del 16 de diciembre de 2009, es decir, en la misma fecha en la que se produjo su aprobación. Afirma que este hecho resulta contrario a lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política, cuyo inciso 2º prevé que tales informes deberán ser publicados *“por lo menos con un día de anticipación”*.

Señala que durante esa misma sesión plenaria (16 de diciembre de 2009, última del primer período ordinario) se tuvo conocimiento en el recinto del Senado de la expedición del Decreto 4906 de 2009, que convocaba al Congreso a sesiones extraordinarias para los dos días siguientes, con el objeto de considerar un conjunto de proyectos de ley, entre los cuales se encontraban los cinco que antecedieron a las leyes ahora demandadas. Comenta que a partir de lo ordenado por ese Decreto, la plenaria del Senado levantó su sesión a las 11:56 de la noche del miércoles 16 de diciembre e inició una nueva, al amparo de la referida convocatoria, cuyo desarrollo comenzó a las 12:05 a. m. del jueves 17, sin que respecto de los proyectos que allí se debatirían se hubiera efectuado el anuncio previsto en el artículo 160 de la Constitución Política.

Anota que en el orden del día de la sesión últimamente referida se incluyó la aprobación de los informes de conciliación de los proyectos que antecedieron la aprobación de las Leyes 1373, 1375, 1377 y 1380 de 2010. Pero agrega que ese orden del día no fue oportunamente publicado en la forma prevista en el artículo 82 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

² Con la sola excepción del proyecto 212 de 2008 Cámara – 331 de 2009 Senado, antecedente de la Ley 1378 de 2010, cuyo informe de conciliación fue votado y aprobado por la plenaria del Senado en la sesión ordinaria del día 16 de diciembre de 2009.

Comenta también que los informes de conciliación correspondientes a las actuales Leyes 1375, 1377 y 1380 de 2010 fueron publicados en las Gacetas 1312 y 1313 de fecha 16 de diciembre de 2009, lo que en su concepto resulta imposible, dado que esos tres proyectos apenas habían sido aprobados en segundo debate en la plenaria del Senado en la noche de ese mismo día, el 16 de diciembre de 2009, por lo que no habría habido tiempo para que las comisiones de conciliación hicieran su trabajo y a continuación se publicaran tales informes, todo en el mismo día.

Indica que en la plenaria de la Cámara de Representantes de la misma fecha se hizo alusión al ya referido decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, y a partir de ello, antes de concluir esa reunión, se anunciaron los asuntos que se debatirían en la sesión del 17 de diciembre, entre los cuales estuvieron los informes de conciliación de los proyectos antecedentes a las Leyes 1373, 1375, 1377 y 1378 de 2010, pero no el correspondiente a la actual Ley 1380 de 2010. Manifiesta que pese a ello, en dicha sesión extraordinaria fueron aprobados los informes correspondientes a todos estos proyectos, incluyendo el relativo al régimen de insolvencia de las personas naturales no comerciantes, sobre el cual, como ya se dijo, no hubo anuncio previo.

Relata que también en la plenaria de la Cámara hubo inquietudes de algunos Representantes sobre la publicación del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, frente a lo cual se les informó que aquel había sido publicado en el Diario Oficial 47.565 del 16 de diciembre, pero que lamentablemente no existía en el recinto un ejemplar de ese diario.

A partir de las anteriores anotaciones, señala que el Decreto 4906 de 2009 de convocatoria a sesiones extraordinarias no cumplió con los requisitos de publicidad que le eran aplicables, concretamente los previstos en el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, según el cual todos los actos administrativos de carácter general deben ser publicados en el Diario Oficial. Añade que, según lo advierte el párrafo de esta misma norma, sólo con esa publicación se cumple el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

Anota que esa regla se habría infringido en este caso, pues según certificación de la Imprenta Nacional que adjunta a la demanda, la impresión del Diario Oficial 47.565 en el cual se publicó este decreto finalizó en las primeras horas del viernes 18 de diciembre y el mismo sólo estuvo a disposición del público en la mañana del lunes 21 de diciembre. Sin embargo, las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes se reunieron y sesionaron con anterioridad a ello, la

primera en la madrugada del jueves 17 de diciembre y la segunda a partir de las 10:24 de la mañana de ese mismo día.

Aduce que frente a un caso idéntico al descrito, ocurrido en la plenaria de la Cámara de Representantes un año antes de los hechos que relata (diciembre de 2008), la Corte Constitucional en sentencia C-141 de 2010 consideró que las sesiones extraordinarias celebradas antes de la efectiva publicación del decreto de convocatoria carecían de validez, y que ello causaba la inexecutable de las leyes debatidas y aprobadas durante tales sesiones.

A partir de las anteriores incidencias que, según informa, violan los artículos constitucionales y del Reglamento del Congreso antes referidos, la actora solicita a la Corte declarar la inexecutable de las leyes acusadas.

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron cuatro (4) escritos, tanto oficiales como provenientes de instituciones privadas, que dieron su opinión sobre los planteamientos contenidos en la demanda.

4.1. Del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Este Ministerio intervino por conducto de apoderado especial, quien se pronunció únicamente en relación con la Ley 1377 de 2010 *“por medio de la cual reglamenta la actividad de reforestación comercial”*, solicitando a esta corporación declararla executable.

En apoyo de esta petición señala el interviniente que la actora no cumplió con la carga que le incumbía de desarrollar verdaderos cargos de inconstitucionalidad, sino que se limitó a afirmar que las disposiciones legales acusadas violan las normas constitucionales por ella invocadas. Señala que los planteamientos de la demanda son notoriamente subjetivos y no contienen la demostración de las razones que justificarían la inexecutable de esta norma.

De otra parte resaltó la gran importancia que tanto la Constitución Política como la jurisprudencia le reconocen al tema ambiental, en desarrollo de lo cual se expidió recientemente la Ley 1377 de 2010. Señala que para ese Ministerio, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, la declaratoria de inexecutable de esta ley traería graves consecuencias pues perdería las

competencias en ella asignadas para el control de las actividades de reforestación comercial.

4.2. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Este Ministerio, obrando por conducto de la Jefe de su Oficina Jurídica, presentó un escrito en el que le pide a la Corte inhibirse de decidir sobre esta demanda, o en su defecto declarar la exequibilidad de todas las leyes acusadas.

En torno a la posible invalidez de las reuniones durante las cuales se aprobaron los informes de conciliación relativos a estas leyes, anota que según lo ha reconocido la jurisprudencia, esas diligencias pueden cumplirse durante sesiones extraordinarias, siempre que las cámaras hayan sido convocadas con ese propósito.

En segundo lugar, distingue lo relativo a la validez y la eficacia de los actos administrativos, resaltando que la falta de publicación que en este caso se denuncia afectaría la oponibilidad de esa convocatoria pero no su validez.

Destaca también que si bien la publicación del Decreto por el cual se convocó a tales sesiones extraordinarias podría haber sido tardía, los miembros de las cámaras fueron debidamente enterados de ese llamado, mediante el anuncio verbal que en ambas plenarias hiciera el entonces Ministro del Interior y de Justicia. En su concepto este hecho, unido a la circunstancia de que según puede observarse, el Decreto de convocatoria fue publicado en el Diario Oficial que lleva fecha de ese mismo día, son suficientes para considerar que los miembros del Congreso fueron oportunamente informados de esa citación, lo que tiene como consecuencia la validez de las sesiones así convocadas y la consiguiente improperidad de este cargo.

Señala que sostener que el Gobierno no podría convocar las sesiones extraordinarias para el día siguiente al de terminación del período ordinario, como en este caso ocurrió, sería una postura exageradamente formalista, que excedería la intención y contenido de las normas que regulan la materia, los artículos 138 y 200 de la Constitución Política.

A continuación propone que si, pese a lo explicado, la Corte considerara que se incurrió en el vicio de inconstitucionalidad planteado en la demanda, y que el mismo no fue convalidado, deberá entonces entenderse que ese vicio resulta subsanable, en los términos previstos en los artículos 241 superior y 45 del Decreto 2067 de 1991, pues no toda

infracción a las reglas constitucionales sobre formación de las leyes es suficiente para ocasionar la inexecutable de aquéllas. Sostiene que la posibilidad de subsanar tales errores es consecuencia del principio de conservación del derecho, así como del respeto al principio democrático, conforme al cual debe darse al legislador la oportunidad de corregir los errores en que pudiere haber incurrido durante el ejercicio de esta función, siempre que el error evidenciado no traiga consigo la omisión de uno de los pasos esenciales del trámite legislativo ni implique desconocimiento de una finalidad constitucionalmente trascendente.

Concluye que, dado que en caso de considerarse que los hechos relatados configuran una irregularidad dentro del procedimiento legislativo, éste sería un error de carácter subsanable, están dadas las condiciones para que la Corte ordene la realización de las diligencias omitidas, en lugar de declarar la inconstitucionalidad de las leyes demandadas.

4.3. Del Ministerio del Interior y de Justicia

El Viceministro de Justicia y del Derecho intervino en defensa de las leyes acusadas para solicitar a la Corte que en caso de encontrar que en efecto se presentaron los defectos aducidos en la demanda, devuelva estas leyes al Congreso de la República para la realización de las diligencias faltantes.

Sobre la posibilidad de que este tribunal encuentre irregularidades sucedidas durante el trámite de las leyes que resulten subsanables cita el párrafo del artículo 241 de la Constitución Política y los artículos 45 del Decreto 2067 de 1991 y 202 del Reglamento del Congreso. Señala que conforme a la jurisprudencia de esta corporación, y en aplicación de los principios de instrumentalidad de las formas y conservación del derecho, los errores en que se incurra con posterioridad a los cuatro debates constitucionalmente previstos son usualmente subsanables, al considerarse que para ese momento se ha formado en lo esencial la voluntad legislativa, por lo que resulta excesivo que en estos casos se declare la inexecutable de las leyes afectadas.

En apoyo de esta solicitud el Viceministro interviniente cita varios pronunciamientos de esta corporación, entre ellos las sentencias C-737 de 2001 y C-1056 de 2004, el auto A-170 de 2003, y entre los más recientes, la sentencia C-685 de 2009.

4.4. De la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras

Esta agremiación intervino por conducto de su representante legal, refiriéndose únicamente a la demanda dirigida contra la Ley 1378 de 2010, respecto de la cual solicitó a la Corte que se declare inhibida de decidir, y que en caso de que resuelva emitir un pronunciamiento de fondo lo haga declarando exequible esa ley. De manera subsidiaria, y para el caso en que la Corte considere acreditados los problemas de inconstitucionalidad denunciados en la demanda, solicita que se ordene devolver esta norma al Congreso para que dentro del ámbito de su competencia, subsane tales vicios.

Después de relacionar los aspectos que, según la demanda, causarían la inexecutable de esta Ley, la interviniente transcribe un aparte de la sentencia C-141 de 2010 en la que se analizó un caso similar al aquí planteado en lo referente a la publicación de la convocatoria a sesiones extraordinarias, para afirmar que esta última sentencia desconoció el precedente constitucional aplicable en relación con el principio de instrumentalidad de las formas, tal como había sido expuesto en las sentencias C-737 de 2001 y C-131 de 2009.

En esa línea, analiza la trascendencia del principio de publicidad que en este caso se habría visto lesionado por los hechos relacionados con la publicación del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias. A este respecto señala que pese a la posible ocurrencia de demoras en la impresión del Diario Oficial en el que se publicó el referido Decreto, el mismo habría tenido un adecuado nivel de divulgación a partir de su lectura en la plenaria de las dos cámaras legislativas, que también pudo ser conocida por las personas que en ese momento seguían por televisión el desarrollo de tales sesiones, además de su inmediata disponibilidad a través de la página Web de la Imprenta Nacional.

Considera que en tales circunstancias resulta posible afirmar que en este caso se cumplió el objetivo constitucionalmente buscado mediante el principio de publicidad, por lo cual las indicadas circunstancias no deberían conducir a la declaratoria de inexecutable de esta Ley. Añade también que, comparada la trascendencia de los temas decididos en la sentencia C-141 de 2010 (control automático a la convocatoria de un referendo constitucional) con la de aquellos que ahora son objeto de análisis (el control, previa demanda, sobre el trámite de varias leyes ordinarias), así como el momento procesal en que en cada caso habrían ocurrido las irregularidades, no sería del caso aplicar ahora el mismo rigor observado en aquella decisión.

Respecto de la publicación del informe de conciliación previamente a su aprobación por parte de las cámaras legislativas realiza un breve

recuento de los hechos pertinentes, del cual resulta que en cada caso ese informe fue publicado en la Gaceta del Congreso el día inmediatamente anterior a su consideración y aprobación³. Por ello considera que este cargo no estaría llamado a prosperar en relación con la Ley 1378 de 2010.

En lo que atañe al anuncio previo a la aprobación del informe en cada una de las plenarias, considera que aquél se produjo en debida forma, pues en ambos casos existe constancia de que el asunto fue incluido en los avisos realizados en la sesión plenaria inmediatamente anterior a aquella en que fue aprobado, sesiones que tuvieron lugar en la misma fecha en que se efectuó la publicación de dichos informes en la Gaceta del Congreso⁴ según lo explicado en la nota anterior. Así las cosas, afirma que tampoco por este aspecto debería declararse la inexecutable de la Ley 1378 de 2010.

Más adelante, esta interviniente se refiere a las condiciones que según la jurisprudencia de esta Corte deben reunir los cargos de inconstitucionalidad para poder ser objeto de un pronunciamiento de fondo, esto es la claridad, la certeza, la pertinencia, la especificidad y la suficiencia. Señala que la demanda que ahora se decide tiene un desarrollo confuso y poco ordenado y no sustenta debidamente la supuesta infracción de varias de las normas superiores citadas. De lo anterior concluye que aquella no cumple a cabalidad los requisitos antes indicados, razón por la cual el fallo de esta corporación debería ser inhibitorio.

Finalmente reitera sus peticiones subsidiarias, en el sentido de que se declare la exequibilidad de todas estas leyes, y en su defecto, en caso de considerarse que en el caso de la Ley 1378 de 2010 existieron los denunciados vicios de trámite, la misma sea devuelta a la plenaria de la Cámara de Representantes para que se rehaga y subsane la actuación faltante, que sería únicamente la aprobación en esa instancia del Informe de Conciliación ya acogido por el Senado.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

³ Según explica, el informe se publicó en la Gaceta 1299 del 15 de diciembre de 2009 y fue aprobado por la plenaria del Senado en la sesión ordinaria del día 16 de diciembre de ese año; y se publicó en la Gaceta 1311 del 16 de diciembre de 2009, siendo luego aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión extraordinaria del día siguiente, 17 de diciembre de 2009.

⁴ Cita el acta 27 del 15 de diciembre de 2009 en lo que concierne a la plenaria del Senado de la República y el acta 228 del 16 de diciembre de 2009 de la plenaria de la Cámara de Representantes.

En concepto N° 5140 de fecha abril 11 de 2011 suscrito por la Viceprocuradora General de la Nación, en su calidad de encargada de las funciones del Jefe del Ministerio Público, se solicitó a esta corporación declarar inexecutable la totalidad de las leyes acusadas.

En primer término, el concepto fiscal resume los problemas planteados en la demanda, todos los cuales vulneran en alguna forma el principio de publicidad. A continuación, analiza inicialmente el tema relacionado con la publicación del decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, durante las cuales se aprobaron varios de los informes de conciliación. En relación con este tema, al encontrar acreditada la situación descrita por la demandante y observar la coincidencia entre aquella y la estudiada en la sentencia C-141 de 2010, concluye que este problema ciertamente ocasionaría la inexecutable de las leyes acusadas.

Posteriormente, analiza lo relativo a los otros vicios de trámite denunciados, entre ellos la falta de anuncio previo a la votación del informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República de cuatro de las cinco leyes demandadas y la no publicación oportuna de los informes de conciliación con al menos un día de anterioridad a su aprobación. Explica que conforme a las pruebas que obran en el expediente, estos hechos ocurrieron tal como la actora los relató⁵, por lo cual debería declararse la inconstitucionalidad de estas leyes.

En suma, al encontrar que durante el proceso de aprobación de estas leyes se cometieron varias faltas frente a los procedimientos previstos en las normas constitucionales y orgánicas aplicables, lo que implica una *“alta probabilidad de que se hayan adoptado decisiones intempestivas y desinformadas”*, reitera a la Corte su pedido de que las leyes demandadas sean declaradas inexecutable.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la

⁵ En relación con la publicación de los informes de conciliación, señala que si bien las Gacetas 1312 y 1313 en las cuales se publicaron varios de esos informes llevan fecha del 16 de diciembre de 2009, obra en el expediente prueba de que su impresión concluyó y los respectivos diarios fueron puestos a disposición del público en la mañana del día 17 de diciembre, esto es, incluso después de la efectiva aprobación de esos informes en la plenaria del Senado, lo que ocurrió en las primeras horas de la madrugada de ese mismo día.

Constitución, puesto que las normas demandadas son todas Leyes de la República.

2. Demanda por vicios de procedimiento

Sea lo primero mencionar que por tratarse en este caso de una demanda que cuestiona la constitucionalidad de varias leyes, no por su contenido material, sino por presuntos vicios de procedimiento ocurridos durante el proceso de su formación, ésta se encontraba sujeta a un término de caducidad, debiendo ser interpuesta dentro del año siguiente a la publicación de esa ley.

En este caso ese término se cumple satisfactoriamente sin dificultad, ya que las Leyes 1373, 1375, 1377 y 1378 de 2010 fueron publicadas el 8 de enero de ese año, y la Ley 1380 del mismo año lo fue el día 25 del mismo mes, mientras que la demanda que ahora se decide se presentó ante este tribunal el día 9 de diciembre de la misma anualidad. Por consiguiente, puede la Corte decidir sobre ella.

3. Sobre las solicitudes de inhibición

Dos de los intervinientes dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Colombiana de Empresas Licoreras, aun cuando esta última se pronuncia únicamente en relación con una de las leyes acusadas, consideraron que la Corte debería inhibirse de fallar sobre esta demanda, por no llenarse a cabalidad requisitos necesarios para ello.

Sin embargo, este tribunal considera que pese a que en efecto existe algún grado de desorden en la presentación de los cargos y razones de la demanda, la misma cumple en forma satisfactoria con los criterios mínimos necesarios para dar lugar a un fallo de fondo, especialmente al dar aplicación al principio *pro actione* que debe aplicarse en el estudio e interpretación de este tipo de solicitudes ciudadanas. Así por ejemplo, encuentra que existe **claridad** en la explicación de cuáles fueron las irregularidades procesales que en concepto de la actora ocasionarían la inconstitucionalidad de las leyes acusadas; que existe **especificidad**, por cuanto se plantea de manera precisa y concreta en qué consistirían tales infracciones; que se cumple la **pertinencia**, pues de asumirse como ciertos los problemas planteados, ellos implicarían vulneración de varios preceptos superiores; y que se observa también la **suficiencia**, pues la demanda ofrece adecuados elementos de juicio para el análisis de lo propuesto y alcanza a generar duda sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Por las anteriores razones la Corte no acogerá las solicitudes de inhibición, y por el contrario, analizará de fondo los problemas planteados en la demanda y a partir de ello decidirá sobre la exequibilidad de estas leyes.

4. Los aspectos de trámite que se analizarán

En el presente caso se demandan por motivos de forma un total de cinco (5) leyes de la República, cuyo trámite legislativo se cumplió en forma paralela o parcialmente simultánea y culminó en diciembre de 2009. Los errores de procedimiento que darían lugar a los cargos formulados son:

i) Los dos debates finales de cada uno de los proyectos –realizados para aprobar el informe de conciliación-, excepto en el trámite de la ley 1378 de 2010, caso en el cual fue sólo el debate de Cámara de Representantes, tuvieron lugar en sesiones extraordinarias que fueron convocadas por el Decreto 4906 de 2009. Estas sesiones serían inválidas pues el decreto fue publicado el 18 de diciembre de 2010, es decir, cuando dichas sesiones habían concluido.

ii) En relación con el procedimiento legislativo de la Ley 1378 de 2010, señala que no se habría llevado a cabo la publicación del informe de conciliación con un día de antelación respecto del día en que se debatió en Plenaria del Senado, ya que el mismo fue publicado en la Gaceta 1311 del 16 de diciembre de 2009, es decir, en la misma fecha en la que se produjo su aprobación. Afirma que este hecho resulta contrario a lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política, cuyo inciso 2° prevé que tales informes deberán ser publicados *“por lo menos con un día de anticipación”*.

iii) En el orden del día de la sesión de 17 de diciembre de 2010 se incluyó la aprobación de los informes de conciliación de los proyectos que antecedieron la aprobación de las Leyes 1373, 1375, 1377 y 1380 de 2010. Pero ese orden del día no fue oportunamente publicado en la forma prevista en el artículo 82 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

iv) Los informes de conciliación correspondientes a las actuales Leyes 1375, 1377 y 1380 de 2010 fueron publicados en las Gacetas 1312 y 1313 de fecha 16 de diciembre de 2009, lo que en su concepto resulta imposible, dado que esos tres proyectos apenas habían sido aprobados en segundo debate en la plenaria del Senado en la noche de ese mismo día, el 16 de diciembre de 2009, por lo que no habría habido tiempo para que las comisiones de conciliación hicieran su trabajo y a continuación se publicaran tales informes, todo en el mismo día.

Así las cosas, para evitar innecesarias repeticiones, y para una mejor lectura y comprensión de la presente providencia, la Sala abordará en primer lugar el análisis de cada uno de los distintos problemas planteados y a propósito de lo expuesto por varios de los intervinientes, la posibilidad de que tales defectos pudieran considerarse superados o subsanados.

Sin embargo, como asunto previo, la Sala reiterará lo prescrito en la jurisprudencia sobre el concepto de vicios de forma, las consecuencias que de ellos se derivan y los eventos en que dichas consecuencias pueden tener lugar.

5. Vicios formales en el procedimiento de formación de la ley en la etapa congresual

5.1. El concepto de vicio de forma o de procedimiento en el ordenamiento colombiano

Existe una premisa esencial en la comprensión de la labor que realiza la Corte Constitucional como juez de la constitucionalidad de leyes y proyectos de ley: su posibilidad de control abarca todos los aspectos examinables desde el punto de vista de la constitucionalidad del proyecto.

Con esto quiere decirse que, teniendo en cuenta las limitaciones que plantea la causa del control en cada caso en concreto⁶, de la competencia de la Corte no queda por fuera ningún aspecto que pueda ser evaluable desde el punto de vista constitucional. Esto es, a la Corte podrá serle encargada la verificación de cualquier aspecto de un proyecto de ley o de una ley que sea cotejable desde el punto de vista constitucional; *contrario sensu*, no existe aspecto **jurídico** alguno de los cuerpos normativos mencionados que no pueda, eventualmente, ser objeto de estudio por parte de la Corte constitucional.

No sobra recalcar que la referencia que ahora se hace atañe a análisis jurídicos, quedando por fuera cualquier valoración de naturaleza política que busque determinar la conveniencia de una decisión tomada por el Congreso de la República.

El amplio ámbito del control jurídico que puede hacer la Corte respecto de la constitucionalidad de los cuerpos normativos mencionados suele

⁶ Verbigracia, el cargo en las acciones públicas de inconstitucionalidad; los vicios de procedimiento en el caso de actos legislativos, leyes que convocan a referendo y leyes que convocan a una asamblea nacional constituyente; el presunto vicio señalado en las objeciones gubernamentales, entre otros.

dividirse o clasificarse en dos aspectos: I) aquel control que se hace respecto del sentido que tienen las disposiciones del proyecto de ley o de la ley; y II) el control que busca determinar que en el proceso de creación de dicho cuerpo normativo el órgano que lo llevó a cabo siguió las exigencias previstas por la Constitución o demás normas parámetro⁷.

Este último control, lejos de evaluar el sentido que se extrae de las disposiciones legales, será un control que indague principalmente por *actuaciones* del órgano legislativo en el proceso de conformación de su voluntad en aquellos casos en que la misma se expresa en la elaboración de una ley o de un acto legislativo; no obstante, en desarrollo de este control también existen vicios formales que evalúan el contenido de una ley o un proyecto de ley, no para comprobar si existe una contradicción entre el sentido que de éste se extrae y el sentido de las disposiciones constitucionales, sino para establecer el tema que una o varias disposiciones tratan y así determinar: i) si fue respetada la opción que el constituyente ha previsto respecto de su proceso de elaboración –el de ley estatutaria, orgánica u ordinaria-; ii) si fueron respetados los parámetros de conformación temática previstos por las normas parámetro –exigencia de unidad de materia, artículo 158 de la Constitución-; o iii) si fueron cumplidas actuaciones que resultan condicionamientos previos y preceptivos a la realización del procedimiento legislativo –entre otros, los casos en que se exige la realización de consulta previa; las exigencias para la iniciativa gubernamental al presentar el proyecto de ley de presupuesto; o la exigencia de solicitar facultades extraordinarias desde el inicio del trámite legislativo-.

En contraposición al control que evalúa el contenido de una ley, que recibe el nombre de control material o de fondo, el control que evalúa los aspectos antes mencionados es el llamado control de forma o de procedimiento, en cuanto atañe a todo el proceso de formación de las leyes que expide el Congreso. Términos utilizados por la Constitución – artículos 241 –parágrafo- y 243, respectivamente- que en nuestro ordenamiento jurídico la jurisprudencia constitucional no ha diferenciado.

El objeto de dicho control es determinar si al llevar a cabo un trámite legislativo se presentaron diferencias entre lo ocurrido en la realidad y lo que las normas parámetro de control exigen que ocurra en desarrollo de dicho procedimiento. La indagación del control de forma es acerca de los posibles vicios [de forma] que hayan podido tener lugar, entendiendo por

⁷ El concepto de normas parámetro ahora presentado que hace referencia a todas las normas que contienen exigencias de procedimiento para la creación de cuerpos normativos, entre las cuales se cuentan la Constitución y el reglamento del Congreso. En este sentido, sentencia C-737 de 2001.

vicio aquellas diferencias que se presenten entre lo previsto por el ordenamiento y la actuación del órgano que participa en la elaboración de una ley.

Igualmente, debe destacarse que no solamente las actuaciones previas al procedimiento, así como las que tienen lugar en desarrollo del trámite legislativo, han sido consideradas como posibles fuentes de vicios formales. En efecto, y con profundas repercusiones en el respeto de las garantías democráticas dentro del Estado social de derecho, una interpretación sistemática de la Constitución ha llevado a la Corte a considerar como vicios susceptibles de control constitucional los ocurridos por el incumplimiento de requisitos que sean presupuesto para la realización del procedimiento legislativo, es decir, presupuesto de las actuaciones que conforman el procedimiento de creación de una ley. En este sentido, un ejemplo enunciativo de esta teoría es el que presenta la sentencia C-551 de 2003, oportunidad en la que se expuso con un carácter sistemático las implicaciones del requisito de *competencia* en relación con los vicios de forma en los actos reformativos de la Constitución. Así mismo otras sentencias han desarrollado y profundizado los lineamientos y exigencias de esta teoría, dentro de las que se destacan la C-1041 de 2005 –que estudió la adecuación a la Constitución del acto legislativo que estableció la posibilidad de reelección presidencial por un período-; la C-588 de 2009 –que estudió la constitucionalidad del acto legislativo que establecía una excepción al principio del mérito para acceder a la carrera administrativa- y, especialmente, la C-141 de 2010 –que realizó el control a la ley que convocaba un referendo que creaba la posibilidad de una segunda reelección presidencial-.

Es este el objeto de control en materia de vicios de forma: las actuaciones previas a la fase congresual del trámite legislativo; aquellas cumplidas en desarrollo del procedimiento legislativo y los presupuestos que legitiman al Congreso para el desarrollo de dichas actuaciones.

Ahora, en relación con el significado de un vicio de forma, ha dicho la Corte que no toda discrepancia entre lo que ocurre en el proceso de elaboración de una ley y las normas parámetro implica la realización de este tipo de vicios, sino que únicamente serán *vicios de forma* aquellas diferencias cuya ocurrencia redunde en el desconocimiento de alguno de los principios constitucionales que se concretan en el procedimiento legislativo; es decir, cuando el desconocer las normas parámetro redunde en un desconocimiento del principio democrático -cuya concreción en el proceso de determinación de la voluntad parlamentaria es el objetivo principal de todas y cada una de las disposiciones que sirven como guía y

parámetro a los órganos que participan en el procedimiento legislativo- se estará ante un vicio de forma⁸.

Resulta oportuno hacer cita de una decisión relativamente reciente en la cual se acogen pareceres jurisprudenciales incluidos de tiempo atrás en las decisiones de esta corporación, lo que permite observar la continuidad que en esta materia presenta la jurisprudencia constitucional. La decisión mencionada es la sentencia C-131 de 2009, en donde se analizaba si la omisión de lectura de proposiciones presentadas al proyecto que se debatía constituían vicios de forma predicables respecto de la ley 1142 de 2007, al hilo de lo cual se concluyó:

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

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

Al respecto, se indicó (no está en negrilla en el texto original): *‘Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que ‘lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos*

⁸ En este sentido pueden verse, especialmente, las sentencias C-737 de 2001, C-760 de 2001 y C-141 de 2010.

*previamente a su aprobación.*⁹

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

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

Con base en razonamientos como los expuestos anteriormente, en aquella ocasión –sentencia C-131 de 2009- se concluyó que, no obstante presentarse una discrepancia entre lo ocurrido en la actuación de las cámaras legislativas y lo previsto por las normas parámetro, dentro del procedimiento de creación de la ley 1142 de 2007 no se había presentado vicio de procedimiento por la ausencia de lectura de dos proposiciones presentadas. Se resalta que no se trata de un caso en el que el vicio se haya presentado y haya sido corregido, sino de un caso en donde ***no se presentó vicio de forma***, por cuanto las irregularidades no afectaron ninguno de los principios sustanciales del procedimiento legislativo. Al respecto la sentencia C-131 de 2009 consagró:

“4.4. Si bien los actores, quien intervino por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y el Procurador General de la Nación, consideran que la ausencia de una doble lectura de las propuestas presentadas con relación a los artículos 14 y 16 de la Ley 1142 de 2007, conllevó a la ausencia de debate, la realidad es que nos encontramos ante una irregularidad que no afectó la garantía de la publicidad y el respectivo debate, como quiera que fue subsanada por la forma como fueron explicadas las propuestas, para proceder a la votación que en definitiva las negó; cumpliendo entonces con el fin perseguido por las instituciones procesales que regulan ese procedimiento.”

⁹ “Corte Constitucional, C-760 de 2001, precitada.”

El carácter sustancial del procedimiento legislativo ha sido explicado a través del principio democrático, cuyo contenido incluye aquellos principios sustanciales que buscan ser concretados en cada una de las actuaciones del procedimiento legislativo, de manera que su afectación implicará el desconocimiento de los aspectos sustantivos cuya realización se busca cuando se lleva a cabo el procedimiento legislativo. Esta conclusión ha sido ampliamente desarrollada por las sentencias de la Corte Constitucional, que desde sus inicios afirmó que el procedimiento legislativo, más que simple forma vacía, estaba constituido por una serie de actuaciones a través de las cuales, en conjunto, se practican y desarrollan los principios que aportan la esencia democrática a las decisiones del órgano legislativo. En este sentido, encontramos sentencias como la C-025 de 1993, la tantas veces mencionada C-737 de 2001 y la C-760 del mismo año. Sin embargo, recientemente se realizó por parte de la Corte una explicación con cierto detalle del contenido y significado del principio democrático en materia de procedimiento legislativo, razón por la que resulta relevante traer a colación la sentencia C-141 de 2010, en donde la Corte manifestó:

“Aunque el principio democrático se manifiesta en todas las funciones del Congreso, interesa a la Corte profundizar, especialmente, en como se concreta tratándose de la labor legislativa. A lo largo de ésta se encuentran muy distintas expresiones del principio democrático, las cuales, verbigracia, abarcan momentos como la reunión, actividades como la participación y decisión, al igual que condiciones como la transparencia. Estas diversas manifestaciones pueden ser agrupadas en tres principios que integrarían, a su vez, el principio democrático en la actividad congresual. De esta manera en el principio mayoritario o de decisión por mayorías, de pluralismo político y de publicidad se puede entender condensado de forma un poco más concreta el sentido democrático que atiende el deber ser del funcionamiento del Congreso.¹⁰

(...)

4.1.1. Principio mayoritario

La decisión tomada por la mayoría es la fórmula más eficiente desde el punto de vista democrático para integrar a las fuerzas que participan en una elección, sin que se pierdan elementos

¹⁰ En este sentido MANUEL ARAGÓN REYES en *Constitución, democracia y control*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 88, 2002, p. 36 y s.s.

de libertad e igualdad que son esenciales a las actividades congresuales.

En principio, el método que mejor responde a dichos criterios de legitimación sería el que contase con el apoyo de todos y cada uno de los integrantes de la respectiva célula o cámara legislativa cuando se pretenda tomar una decisión, es decir, la unanimidad. Sin embargo, la práctica ha demostrado muchas veces que un sistema de decisión basado en el acuerdo unánime de los integrantes es imposible de sostener en un foro como son los órganos legislativos, en donde se dificulta conseguir un parecer idéntico de todas las fuerzas políticas sobre un determinado tema. Por esta razón, y ante la necesidad de preservar la igualdad al interior del Congreso, el método de decisión mayoritario surge como la solución más adecuada a este tipo de situaciones, ya que implica que para tomar una decisión debe ser mayor el número de participantes que estén de acuerdo que el de aquellos que no lo estén¹¹.

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

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

(...)

4.1.2. Principio de pluralismo político

¹¹ Por esta razón Kelsen afirmaba que entre más exigente sea la mayoría menor será la limitación de la libertad individual. En este sentido manifestó que “el principio de *mayoría absoluta* significa la aproximación relativamente mayor a la idea de libertad” KELSEN Hans, “El problema del parlamentarismo” en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Ed. Debate, Madrid, 1988, p. 99.

Este principio resalta la integración plural del órgano legislativo y, aunque parezca redundante, de sus órganos internos, como son las plenarios de las cámaras y las comisiones. Además de la legitimidad derivada de su elección directa por parte de los ciudadanos, característica que comparte con el Presidente de la República, su legitimidad le viene dada porque en su integración participan las fuerzas políticas, que de acuerdo con el procedimiento de decisión política, se destacan como las más representativas de la sociedad.

(...)

4.1.3. Principio de publicidad

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

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

La transparencia en el ejercicio de las funciones públicas constituye un elemento de la moderna democracia institucional, que aunque de amplia tradición, se ha renovado con las nuevas concepciones fruto del avance en las comunicaciones, que facilitan la concreción de principios como el de publicidad a través de herramientas como las páginas web, los correos electrónicos o los mensajes de texto a celulares¹². Este resulta un aspecto trascendental y que redondea el sentido democrático del órgano legislativo, pues carecería de sentido el carácter representativo derivado de la escogencia de los miembros del Congreso si la actividad que realizan como representantes no pudiera ser seguida por sus electores.”

Esta es la forma en que se ha sistematizado el carácter sustancial del procedimiento legislativo y, por tanto, será el respeto de estos postulados, concretados a través de distintas exigencias constitucionales y reglamentarias en materia de procedimiento legislativo, los que deban salvaguardarse al examinar la posible ocurrencia de vicios de forma en la elaboración de un cuerpo legislativo.

Esta opción interpretativa derivada de la Constitución ha sido explicada en lenguaje jurisprudencial como el principio de *instrumentalidad de las formas*, el cual ha sido expuesto en muy diversas ocasiones, siendo especialmente orientativa la dada en la sentencia C-872 de 2002, en la que se manifestó:

“El principio de la instrumentalidad de las formas.

7.- Así, en primer término, es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el Reglamento del Congreso, acarrea la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En ciertos casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional

¹² Esta es la razón que anima a Rodríguez-Zapata a considerar que “*Las decisiones públicas trascendentales deben ser fruto de un debate público y prolongado en el que aparezcan todos los puntos de vista, se expongan todos los argumentos y se otorgue el justo valor a todos los intereses encontrados*”. Sólo de esta forma, apunta, se puede convertir en voluntad institucional la voluntad social.” Al respecto RODRÍGUEZ-ZAPATA Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Ed. Tecnos, 1987, Madrid, p. 20.

diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia¹³.”

Los argumentos y las decisiones anteriormente expuestos soportan las siguientes afirmaciones:

- i) El control de la Corte abarca, entre otros, todos y cada uno de los aspectos de forma en el proceso de creación de una ley.
- ii) La tarea de la Corte, como juez de la constitucionalidad de las actuaciones del Congreso y, eventualmente, del Gobierno consiste en determinar cuando el no acatamiento de una norma parámetro de control afecta el principio democrático.
- iii) Los eventos en que se presente dicha afectación se estará ante un vicio de forma.

Una vez determinado el objeto de estudio, procederá la Sala a exponer el marco jurídico existente para el control de los vicios de forma de las leyes y actos legislativos en el ordenamiento colombiano.

5.2. Marco jurídico de los vicios de forma

El ordenamiento colombiano considera de forma especial a los vicios de procedimiento, sobre todo en cuanto al marco normativo que determina las consecuencias de los mismos.

Lo primero que debe mencionarse es que la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma caduca trascurrido un año de promulgada la ley en cuyo procedimiento de formación presuntamente tuvo ocurrencia el vicio. Técnicamente, en este caso no se trataría de un vicio, pues ante el advenimiento de la caducidad de la acción no existirá pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional, de manera que ni siquiera se comprueba si éste existió o no. No obstante, es de resaltar que la imposibilidad de conocer de los vicios de procedimiento luego de trascurrido dicho período implica que un posible vicio de forma no tenga

¹³ Esta Corte ha señalado que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento, pues esa situación "no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa". Sentencia C-055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 8.

como consecuencia la inexecutable de la ley en cuyo procedimiento se presentó.

En esta ocasión, la Constitución privilegia el principio de eficacia respecto del principio de validez y, por consiguiente, entiende que resulta más provechoso para los objetivos del ordenamiento jurídico –siendo el principal la seguridad jurídica- que se valide una ley vigente hace más de un año y que, en consecuencia, no se vea afectada su eficacia en razón de vicios acaecidos durante su creación.

Por otra parte, cuando se presenta la posibilidad de control constitucional de forma y se aprecia la existencia de un vicio de esta naturaleza, la consecuencia usual una vez que se aprecia la existencia de un vicio de forma, al igual que con los vicios de fondo, es la inexecutable de la ley o del proyecto de ley en cuya elaboración haya ocurrido. Sin embargo, esta solución se presenta como una posibilidad con algunos matices e, incluso, alternativas en el ordenamiento colombiano, las cuales enriquecen el panorama de resultados finales en caso de que se constate la ocurrencia de este tipo de vicios.

Así, las posibles consecuencias y las posibilidades de actuación que otorga el ordenamiento constitucional a los operadores ante la ocurrencia de un vicio de forma, encontramos que de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico afloran las siguientes posibles respuestas:

- i) Que la propia Corte Constitucional *corrija* este vicio.
- ii) Que un vicio presentado durante el procedimiento haya sido corregido en desarrollo del mismo procedimiento, lo que ha recibido el nombre de *convalidación*.
- iii) Que el vicio no se haya corregido, pero pueda ordenarse su *subsanação* por parte de la Corte Constitucional.

Estas posibilidades han sido manifestadas en diferentes pronunciamientos de esta corporación –entre otras, sentencias C-737 de 2001; C-760 de 2001; C-872 de 2002; y C-473 de 2004-, dentro de los que resulta especialmente ilustrativa la sentencia C-872 de 2002, que al respecto consagra:

“En segundo término, puede ocurrir que el vicio exista, pero sea convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para ello. En tal contexto, es obvio que, en

función de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

En tercer término, puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo (CP art 241 par).

Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión.

(...)

Así, para que el juez constitucional constate que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley es necesario que examine (i) si la entidad del defecto es tal que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) si en realidad es un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado durante el trámite de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de *razonabilidad*.”

En este sentido, se tiene que una vez comprobada la ocurrencia de un vicio de forma surgen tres posibilidades de acción para los operadores jurídicos.

5.2.1. *La corrección de un vicio procedimental*

La más sencilla desde el punto de vista procedimental consiste en que la Corte Constitucional, al constatar que ella misma puede realizar la *corrección*, así lo haga al proferir el fallo de constitucionalidad. Aunque

realizada en contadas ocasiones debido, en parte, a las precisas exigencias que son requeridas, la jurisprudencia ha establecido que la corrección se puede presentar cuando se debe anunciar un cambio en el tipo de ley, situación que fue abordada, entre otras, por la sentencia C-713 de 2008, oportunidad en que, tras la aprobación como disposición con naturaleza estatutaria del artículo 2 de la ley 1285 de 2009 –que modificó la ley estatutaria de la administración de justicia-, la Corte determinó que el mismo tendría naturaleza ordinaria y, por consiguiente, así se entendería para efectos de su eventual modificación por normas posteriores. En este sentido se manifestó en la mencionada sentencia C-713 de 2008:

“16.- Por último, debe aclararse que la regulación del arancel judicial no es materia sometida a reserva de ley estatutaria, en la medida en que su contenido no se refiere a la estructura orgánica esencial de la administración de justicia¹⁴. En consecuencia, nada obsta para que se regule o modifique su configuración mediante ley ordinaria, desde luego observando los parámetros formales y sustanciales para la expedición de tales normas.”

Es este uno de los casos en que ante un vicio en el procedimiento de formación de una ley, le es dable a la Corte corregirlo mediante su sentencia, haciendo prevalecer principios como el democrático y el de mantenimiento de los actos normativos.

5.2.2. *La convalidación de un vicio procedimental*

Otra de las posibilidades es la **convalidación**. La Corte ha aceptado que vicios que han tenido ocasión en desarrollo del procedimiento se corrijan durante el transcurso del mismo, lo que será posible siempre que con dicha acción se pueda restablecer el principio afectado. Esta posición la ha reconocido la Corte en distintas sentencias, dentro de las que cabe mencionar la C-374 de 1997 en donde se estudió un caso de delegación de voto en desarrollo de la función legislativa del Congreso; en esta ocasión se consideró que había existido un vicio de forma, sin embargo no era procedente declarar la inexecutableidad pues en los pasos posteriores “*en los que sí participaron los miembros de las comisiones y las cámaras directamente, como la aprobación de los textos y de la conciliación, convalidaron la determinación adoptada en cuanto al*

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-055 de 1996, C-162 de 1999, C-662 de 2000, C-836 de 2002 y C-319 de 2006, entre otras.

proyecto se le dio el trámite de ley ordinaria, que es lo que, a juicio de la Corte, ha debido hacerse, según la Constitución”.

En el mismo sentido puede citarse la sentencia C-816 de 2004, en la que, si bien no se presentó saneamiento o convalidación del vicio, se reconoció sin lugar a dudas la existencia de esta posibilidad. En este sentido la Corte expresó:

“Es indudable que, en función del principio de instrumentalidad de las formas, los vicios procedimentales pueden resultar saneados o convalidados en el trámite posterior en las cámaras. Esto ha sido reconocido no sólo a nivel teórico por esta Corte sino que además existen casos significativos en donde esta Corporación ha aplicado esa doctrina.

Así, en el plano abstracto, la Corte ha señalado que incluso un vicio muy grave, como podría ser una votación irregular, puede ser *“convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento”*¹⁵. En esos casos, ha concluido la Corte, si *“el vicio de procedimiento existió pero fue convalidado, es obvio que, en función de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), no tiene sentido que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.”*¹⁶¹⁷

5.2.3. La **subsanación** de los vicios procedimentales

Finalmente, existe la posibilidad de **subsanar** un vicio de procedimiento, lo que implica el que un vicio detectado en sede de control de constitucionalidad sea corregido por el Congreso o el Gobierno a pedido de la Corte Constitucional. Esta alternativa es prevista por el párrafo del artículo 241 de la Constitución, disposición que consagra:

“Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de

¹⁵ Sentencia C-737 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett, Fundamento 28. En el mismo sentido, ver la sentencia C-872 de 2002 y el auto 170 de 2003.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Sentencia C-816 de 2004, consideración n. 121.

ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

De la disposición transcrita se tiene que:

- i) Los vicios de forma pueden ser subsanados.
- ii) Dicha subsanación la ordena la corte Constitucional.
- iii) Todos los actos [normativos] sujetos a control de forma pueden tener vicios que, eventualmente, puedan ser subsanados.
- iv) El órgano que cometió el error que origina el vicio es el encargado de corregirlo.

La Constitución, optando por no limitar los recursos con que cuentan los operadores jurídicos, no aportó mayores elementos que condujeran a determinar cuáles de los vicios de forma deben considerarse como subsanables y, por el contrario, cuales no pueden serlo. El reglamento del Congreso, ley 5ª de 1992, trae una única norma que aporta elementos para hacer determinable el punto ahora debatido:

“En desarrollo y aplicación de este reglamento, se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

1. Toda función de congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.
2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

PARÁGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 de constitucional”

La pregunta que las disposiciones constitucionales y legales dejan a los operadores jurídicos es ¿cuándo es posible ordenar que se subsane un vicio de procedimiento? La respuesta que la jurisprudencia ha otorgado a esta posibilidad ha evolucionado desde sus primeros años, adoptando en una segunda etapa una posición más garante del principio de eficacia y, por consiguiente, distanciándose de la posición sostenida en sus inicios.

Presupuesto esencial será que siempre que se subsane un vicio debe tratarse de un procedimiento donde se hayan respetado las garantías

constitucionales fundamentales –artículo 5° del Reglamento del Congreso-, de manera que de la interpretación que se dé a esta disposición dependerán las posibilidades de subsanación que existan en nuestro ordenamiento.

En un primer momento, la jurisprudencia afirmó que un vicio era subsanable en cuanto no existía limitación constitucional expresa, por ejemplo, por no tener que tramitarse el acto que se debía subsanar en una legislatura¹⁸.

Posteriormente, se concluyó que se podrían subsanar los vicios procedimentales que no implicaran la ausencia total de una etapa estructural del procedimiento legislativo. El fundamento de esta posición se encontraba en la idea de que no es posible corregir algo que no existió, de manera que la subsanación era una posibilidad para rehacer actividades de las cuales, no obstante tener errores que afecten principios constitucionales, se pueda predicar que han existido, por cuanto sus elementos principales se llevaron a cabo en desarrollo de un procedimiento legislativo.

En este sentido es ilustrativa la sentencia C-737 de 2001, en donde el problema jurídico consistía en si es posible subsanar un vicio consistente en la pretermisión de los dos primeros debates en gran parte del articulado de una ley vigente. En esta ocasión la Corte manifestó:

“32. Con todo, la Corte precisa que en cada una de las anteriores hipótesis, la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma *razonable*; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de *vicio del procedimiento legislativo*. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la

¹⁸ En este sentido, puede verse el Auto 029 de 1995. En aquella ocasión se estudió el incumplimiento del término mínimo entre los debates realizados en una y otra cámara legislativa; al comprobar la existencia del vicio se ordenó su subsanación, para lo cual se manifestó:

“Considera la Corte, sin embargo, que el vicio en mención es subsanable, por cuanto es factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura.

Nada obsta, entonces, para que se aplique el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, ordenando que el proyecto se devuelva al Congreso de la República y se apruebe en segundo debate en la Cámara de Representantes.”

pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas-, hace imposible hablar de un *procedimiento legislativo* como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.”

De manera que para el caso concreto que en aquella ocasión se discutía, es decir, la no realización de los dos primeros debates en la Cámara de Representantes respecto de varias de las disposiciones que finalmente fueron incluidas en la ley 619 de 2000, la Corte concluyó:

“36. El defecto básico observado es que la ley no recibió los debates correspondientes en la Cámara de Representantes. Ahora bien, no obstante ser perfectamente posible que esos debates y la sanción presidencial se realicen en los 30 días que el ordenamiento prevé para la corrección de los vicios de procedimiento, observa la Corte que, de admitir tal posibilidad, se estaría extendiendo en forma irrazonable la facultad de convalidación que se viene explicando. En efecto, como se señaló arriba, uno de los límites para la posibilidad de sanear un vicio es el principio de razonabilidad, que impide cubrir con la apariencia de un saneamiento lo que, en realidad, equivale a rehacer un paso fundamental del proceso de formación de la ley. Y es indudable que los debates ante una de las cámaras legislativas tienen tal carácter estructural. ***Por lo tanto, no se está frente a un vicio susceptible de ser saneado por el Congreso.***” –negrilla y cursiva ausentes en texto original-

Esta posición se reitera en el Auto 170 de 2003, ocasión en que la Corte Constitucional devolvió al Congreso un proyecto de ley estatutaria sobre habeas corpus. En esta ocasión, y ante la eventualidad de tener que devolver un proyecto de ley para que fuese subsanado, la Corte manifestó

“31. *La Corte destaca que tanto en derecho comparado, como en el caso colombiano, la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o*

convalidación del mismo. La intensidad de la irregularidad debe ser tomada en cuenta para examinar si ésta constituye o no un vicio de procedimiento; pero una vez constatado que el vicio existe, la gravedad no es el elemento más importante para determinar si existe o no posibilidad de convalidación o de saneamiento, pues son otros factores los que entran en juego en esta evaluación. Por ejemplo, esta Corte ha señalado que si la Constitución fija plazos determinados para que una ley sea aprobada, como sucede con las leyes estatutarias o la ley del plan¹⁹, entonces el juez constitucional no puede devolver la ley al Congreso para la eventual corrección del defecto observado, pues los términos constitucionales ya estarían vencidos. Los vicios que no hubieran sido convalidados en el propio trámite en el Congreso se tornan entonces insubsanables, sin importar su gravedad. En cambio, la Corte ha aceptado la convalidación por medio de la confirmación presidencial, de vicios graves en la suscripción de un tratado, puesto que afectaban la representación internacional del Estado colombiano. E igualmente, esta Corporación consideró que una falta de quórum para decidir era un vicio subsanable, a pesar de su gravedad, y ordenó la devolución al Congreso de una ley afectada por ese vicio, para que éste fuera subsanado, mediante la realización del debate correspondiente. Según la Corte, el vicio podía ser saneado “por cuanto era factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura”²⁰.

Un vicio grave puede entonces llegar a ser convalidado o subsanado, mientras que vicios de menor entidad pueden carecer de esa posibilidad.

32. Con todo, la Corte precisa que en cada una de las anteriores hipótesis, la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del

¹⁹ Ver, entre otras, las sentencias C-555 de 2000.

²⁰ Sentencia C-203 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración C.

procedimiento legislativo. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas-, hace imposible hablar de un procedimiento legislativo como tal - y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.”

En ocasiones posteriores la Corte Constitucional ha planteado una interpretación distinta de estos mismos elementos de juicio para determinar la posible subsanación de un vicio de procedimiento en los casos de leyes aprobatorias de tratados internacionales. En este sentido el auto 171 de 2009 evalúa parámetros que en algunos aspectos distan del análisis de la jurisprudencia anteriormente mencionado. Resulta especialmente enunciativo el aparte que se cita, por cuanto incluye el parecer de decisiones del año 2006, mostrando continuidad en la jurisprudencia respecto de esta materia. La providencia mencionada consagró:

“Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-576 de 2006 y en el Auto 311 de 2006 la Corte unificó la jurisprudencia sobre el carácter subsanable o insubsanable de los vicios de trámite cuando se ha incumplido con el requisito de concordancia entre el anuncio previo y la votación de un proyecto en la fecha efectivamente anunciada.

- En la primera decisión la Corte explicó que la posibilidad de que el yerro sea corregido o no por el Congreso depende del contexto en el cual se produjo el vicio y de su incidencia en la formación de la voluntad legislativa. Así, “la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad”. En consecuencia, “una falencia en el

cumplimiento del mencionado requisito en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable que desencadenará la devolución de la ley aprobatoria de un tratado internacional al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad”. Ello se explica porque en estos eventos se ha cumplido una de las etapas estructurales del trámite legislativo en el Congreso de la República.

- Por su parte, en el Auto 311 de 2006 la Corte señaló que, *“además de las condiciones señaladas en la Sentencia C-576 de 2006, (...) el vicio es subsanable cuando su ocurrencia no incide negativamente en la manifestación de la voluntad de las minorías congresionales”*.

Los anteriores criterios han sido reiterados en decisiones posteriores, lo que ha permitido la devolución al Congreso de aquellos asuntos en los cuales (i) la mencionada irregularidad se presenta en la Cámara de Representantes –Comisión o Plenaria- y (ii) no existen discrepancias en la aprobación del proyecto que pudieran afectar los derechos de las minorías²¹”

Posición que se reitera en otros pronunciamientos, entre los que se cuentan los autos 089 de 2005, 078, 119, 145 y 232 de 2007; 126 de 2008, 309 de 2009 y 343 de 2009. Así como las sentencias C-576, C-649, 863 de 2006.

Iguales parámetros para determinar la naturaleza de subsanable o insubsanable se han aplicado a la falta de alguna publicación en el trámite de las leyes aprobatorias de tratados internacionales –auto 033 de 2009 y sentencia C-685 de 2009-, llegando a ser declarada la inexecutable de un memorando de entendimiento de un acuerdo internacional en cuyo trámite se omitió la publicación del proyecto al *inicio del trámite legislativo* –sentencia C-941 de 2010-, en razón a que dicha falencia se presentaba, precisamente en esta etapa del procedimiento.

Se tiene que la jurisprudencia de la Corte, desde su inicio, ha presentado como elemento común el que los vicios de forma son subsanables siempre que su ocurrencia no haya impedido la conformación de la voluntad de las cámaras legislativas. En principio, y posiblemente por el tipo de vicios que con más asiduidad se analizaron en los primeros años,

²¹ Cfr., Corte Constitucional, Autos 013 de 2007, 053 de 2007, 078 de 2007, 119 de 2007, 232 de 2007 y 126 de 2008, entre otras decisiones.

la voluntad de las cámaras hacía referencia a que hubiesen estado presentes los elementos sustanciales del procedimiento en cada etapa del mismo; al presentarse un cambio en la casuística de los vicios que analiza la Corte²², el entendimiento se ha manifestado en una visión más procedimental que sustancial del proceso de formación de la “*voluntad de las cámaras*” dentro del *iter* legislativo, que apela no a la significación del vicio, sino al *momento* en que este ocurre dentro del procedimiento y, por consiguiente, que tanto del mismo tocaría repetir para subsanarlo.

Este entendimiento de las oportunidades para subsanar un vicio de forma no riñe por completo con la visión que se presentó al inicio de la jurisprudencia; simplemente, y en parte por los vicios ahora estudiados, otorga un peso importante al elemento practicidad dentro de la fórmula que conduce a la respuesta adoptada.

Sin embargo, este análisis, se reitera, no contradice el principio de decisión manifestado al inicio de la jurisprudencia, consistente en que *no será posible corregir aquella etapa del procedimiento que no ha existido en absoluto*.

Que sea este el elemento fundamental al momento de determinar la posibilidad de subsanación de un vicio procedimental resulta, además de coherente desde una perspectiva argumentativa, acorde con elementos expresamente incorporados en nuestro ordenamiento constitucional. En este sentido, debe recordarse que en ocasiones es la propia Constitución la que determina cuál es el mínimo que debe presentarse para llegar a la conclusión de que ha existido una actuación dentro de un procedimiento legislativo y, *contrario sensu*, cuando la ausencia de los elementos axiales a la conformación de la voluntad del Congreso no dejan opción al intérprete respecto de la inexistencia de dicha actuación.

Un ejemplo en este sentido, se encuentra el artículo 149 de la Constitución que consagra “*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*”. En esta ocasión, en principio, la Constitución misma parece eliminar cualquier posibilidad de subsanación

²² Lo que se debe a diferentes factores, entre otros, a reformas constitucionales que han agregado exigencias procedimentales en la elaboración de las leyes; a comprensión de la interpretación de la Corte Constitucional respecto de un aspecto procedimental (verbigracia, el tiempo que debe trascurrir entre debates); a nuevas conductas en desarrollo del debate legislativo por parte de los Congresistas, etc.

del vicio, al privar por completo de efectos a las reuniones que se lleven a cabo en estas condiciones; en efecto, en este caso, al no contar para nada como una manifestación de voluntad del Congreso –ya que faltó un presupuesto que lo estructura como cámara de decisión–, no habría actuación que corregir, pues lo que se hubiese realizado, por mandato expreso de una disposición constitucional, no tendrá consideración alguna para el mundo del derecho. En este caso, en principio, la insubsanabilidad sería la consecuencia que acorde con los efectos que prevé el artículo 149 de la Constitución para estas situaciones, lo que no obsta para que se analice cada caso concreto en busca de los elementos que configuran este tipo de situaciones.

Un aspecto final en lo relacionado con las posibilidades de subsanación de un vicio de forma, no derivado de la naturaleza del error cometido sino del *momento en que éste se descubre*, convierte en obligatoria la reflexión respecto a si existe diferencia entre la subsanación de un vicio de un proyecto de ley, una ley que aunque vigente no genera efectos al momento de evaluarse su apego a las normas constitucionales y una ley vigente cuyas disposiciones estén generando plenos efectos en el ordenamiento jurídico.

5.3. Posibilidades de subsanación de los diferentes actos o cuerpos normativos sometidos al control de la Corte Constitucional

Uno de los aspectos que no han recibido una respuesta definitiva por parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de los vicios de forma lo constituyen las posibilidades de subsanación que tiene la Corte según los diferentes tipos de actos que se someten a su control. Es decir, el problema que ahora intenta resolverse es si existen diferencias en relación con las posibilidades de subsanación que tengan como fundamento el acto cuyo procedimiento intenta subsanarse.

El fundamento de esta inquietud radica en la posición débil que asume el principio de *validez* de la ley ante la posibilidad que una ley vigente, pero que contraría las normas parámetro, produzca efectos mientras es subsanada. De manera que la pregunta será si la posibilidad de subsanación debe distinguir entre aquellas disposiciones que están vigentes y generan efectos y aquellas que no lo están.

Así, este problema se manifiesta en dos cuestionamientos precisos:

- i) Es posible subsanar vicios de forma de leyes que se encuentran vigentes y cuyos postulados generan efectos jurídicos?

- ii) De responderse afirmativamente a este cuestionamiento, si existe diferencia entre las posibilidades de subsanación que tiene un proyecto de ley y una ley que se encuentre vigente?

El primer paso para dar una respuesta al respecto consistirá en determinar el conjunto de posibles escenarios que existen para la Corte cuando concluye que se ha presentado un vicio de forma y éste es subsanable:

1. *El vicio de forma se presenta en un proyecto de ley sometido a control por parte de la Corte Constitucional.* Este será el caso del control automático de los proyectos de ley estatutaria –artículos 153 y 241 n. 8 de la Constitución-; y de los proyectos objetados por el Gobierno con fundamento en posibles de vicios de forma – artículos 166, 167 y 241 n. 8 de la Constitución-.
2. *El vicio de forma se presenta en una ley vigente cuya eficacia se encuentra sometida a la ocurrencia de alguna condición.* Está hipótesis tendrá lugar en aquellas leyes que tienen un control automático por parte de la Corte Constitucional, como son las que incorporan tratados internacionales –artículo 241 n. 10 de la Constitución-, las leyes que convocan al pueblo a un referendo para reformar la Constitución –artículos 378 y 241 n. 2 de la Constitución- y aquellas que realizan dicha convocatoria con el ánimo de integrar una asamblea constituyente –artículos 376 y 241 n. 2 de la Constitución-.
3. *El vicio de forma se presenta en una ley vigente que tiene plena y actual eficacia.* Este será el caso de un cuerpo normativo que entró en vigor y fue demandado por medio de acción pública de inconstitucionalidad con base en posibles vicios de forma cometidos en su procedimiento de creación –artículo 241 n. 4 de la Constitución-.

El segundo paso en este análisis será determinar si se prevé una regulación distinta para cada una de estas hipótesis.

La respuesta es no. No se encuentra diferencia en la regulación que presenta la Constitución, así como tampoco se deduce ninguna de las disposiciones reglamentarias sobre el tema. El enunciado del parágrafo del artículo 241 de la Constitución señala:

“Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que,

de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

Como se observa, la posibilidad de subsanación no se circunscribe a un determinado acto jurídico, sino que se predica de todos aquellos que estén sujetos a control, dentro de los que se incluyen tanto proyectos de ley, como leyes vigentes, generen o no efectos al momento de ser controladas.

De la misma manera, las disposiciones reglamentarias, artículos 5 y 202 de la ley 5ª de 1992, no hacen distinción al respecto; por el contrario, el artículo 202, expresamente señala la posibilidad de subsanación en caso de leyes y actos legislativos en cuyo procedimiento se encuentren vicios de procedimiento. En este sentido, la mencionada norma prescribe:

“ARTÍCULO 202. VICIOS SUBSANABLES. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día.”

De esta forma un análisis gramatical descarta que *a priori* se establezca alguna diferencia respecto de las posibilidades de subsanación en una u otra situación.

Las referencias que al respecto aporta la jurisprudencia de la Corte no conducen a una conclusión al respecto.

En efecto, la Corte no ha afrontado un caso en el que sea necesario plantearse si se debe subsanar un vicio de forma de una ley que se encuentra vigente cuyas disposiciones generan plenos efectos. Los casos en que hasta ahora se ha ordenado la subsanación de vicios de forma corresponden a exámenes sobre proyectos de ley o de leyes aprobatorias de tratados internacionales, las cuales, si bien se encuentran vigentes, no generan efectos al momento del control de constitucionalidad.

Igualmente, aunque como regla general la argumentación que se utiliza para sustentar y concretar las posibilidades de subsanación de vicios de forma no establece diferencias en uno u otro caso, existen algunos ejemplos respecto de manifestaciones concretas al respecto. Así la sentencia C-737 de 2001 manifestó:

“29. En tercer término, puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo (CP art 241 par). *En esos casos, mientras se surte ese trámite, la ley continúa vigente.* Y efectivamente, en varias oportunidades, esta Corte ha devuelto al Congreso y al Gobierno, leyes sometidas a control para que un vicio de procedimiento fuera subsanado.” –negrilla y cursiva ausente en texto original-

Una referencia posterior es el Auto 136 de 2004, en donde durante el proceso de votación de una objeción Gubernamental, una de las cámaras legislativas incurrió en un vicio procedimental. En esa ocasión se determinó que el vicio era subsanable y así se ordenó su corrección, sin embargo, resulta pertinente citar los razonamientos que acompañaron esta decisión. En esta ocasión se consagró:

“Ahora bien, esta Corporación debe realizar las siguientes precisiones:

En primer lugar, en el presente caso no nos encontramos ante una ley (aprobada y sancionada), pues de encontrarnos ante ella el análisis jurídico podría ser distinto.

En segundo lugar, no se trata tampoco del incumplimiento del artículo 8 del Acto Legislativo No 01 de 2003 durante el trámite inicial de los cuatro debates; pues de ser así el análisis jurídico podría ser diferente.

En tercer lugar, el análisis efectuado se circunscribe a la aplicación y efectos jurídicos del artículo 8 del Acto Legislativo No 01 de 2003 , durante el trámite de la objeción presidencial y solo para este caso particular.

Así las cosas, en este caso específico y con base en las precisiones ya anotada, la Corte considera que el vicio advertido puede ser subsanado.”

Lo anterior permite llegar a la conclusión que,

- i) De la lectura gramatical de la Constitución no se desprende limitación alguna para la posibilidad de subsanación de vicios de forma predicables de leyes que tienen plena eficacia al momento de realizarse el control.

- ii) Si fue la opción de la Constitución el permitir la subsanación de los vicios de forma, no encuentra fundamento en ningún principio constitucional restringir su aplicación a cuerpos normativos distintos de leyes con plena eficacia.
- iii) Si se argumenta un debilitamiento del principio de validez –en cuanto se permitiría que una ley tuviera efectos mientras se corrige un vicio descubierto y no se anularían los efectos que ésta generó mientras existía el vicio-, esta no es razón suficiente para negar la posibilidad de subsanación, ya que i) es la propia constitución la que determina un término de caducidad para la acción respecto de vicios de forma –privilegiando los principios de seguridad jurídica y eficacia por sobre el de validez-; y ii) porque la jurisprudencia ha admitido que leyes que tienen vicios de forma continúen vigentes durante un tiempo, que en algunos casos resulta bastante largo –sentencia 737 de 2001 que difirió efectos por el término de seis (6) meses y C-366 de 2011 que difirió efectos por el término de dos (2) años-.

Por estas razones no se encuentra argumento que permita sostener de forma general la imposibilidad de subsanar vicios de forma cuando el análisis se realice respecto de una ley vigente con plenos efectos jurídicos al momento del control; por el contrario, en los casos de leyes que están generando efectos es cuando más relevancia tendría esta posibilidad en aplicación de principios como el de conservación del derecho y el de eficacia, los cuales ayudan a realizar el valor *seguridad jurídica* dentro de nuestro ordenamiento.

Siendo éstos los fundamentos, amplitud y límites del control de forma que realiza la Corte, pasa la Sala a analizar los cargos de la acción.

6. La demanda contra las leyes 1373, 1375, 1377, 1378 y 1380 de 2010

Aunque fueron formuladas diferentes acusaciones, la Sala iniciará con el estudio del cargo que se aprecia como de mayor impacto para los proyectos en caso de ser comprobada su realización: la falta de publicación del decreto que convocó a sesiones extraordinarias. De encontrar que no se presenta motivo para declarar la inexecutable de algún o algunos de los proyectos discutidos, se proseguirá con los cargos relativos a la falta de anuncio y votación del informe de conciliación; a la no publicación de los informes de conciliación con al menos un día de anterioridad en que fueron sometidos a votación; y a la necesidad de publicar previamente el orden del día.

6.1. Sobre la realización de sesiones extraordinarias cuyo decreto de convocatoria no ha sido debida y oportunamente publicado

Según lo explicó la actora, las cinco leyes que en este caso han sido acusadas cumplieron algunas de las diligencias finales de su aprobación por el Congreso de la República durante sesiones extraordinarias realizadas el día 17 de diciembre de 2009, circunstancia que, a su entender, vicia la constitucionalidad de aquellas, ya que para el momento de realizarse tales sesiones el correspondiente decreto de convocatoria²³ no había sido aún publicado en la forma prevista en las normas que regulan la materia, y por esta razón, tampoco había sido conocido por el público o la ciudadanía en general. En opinión de la demandante, las sesiones plenarias de ambas cámaras realizadas en la referida fecha carecerían de validez, según lo previsto en el artículo 149 superior.

Para dar solución a la acusación planteada, la Sala debe establecer las condiciones exigidas por la Constitución y la norma reglamentaria para la convocatoria a sesiones extraordinarias y las condiciones en que se llevó a cabo dicha convocatoria en el caso objeto de estudio. A partir de la confrontación de la realidad con lo exigido por las normas parámetro se establecerá si existe o no vicio de procedimiento y, en el primer caso, las consecuencias de éste.

6.1.1. El procedimiento de convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso de la República

Respecto de las sesiones extraordinarias del Congreso de la República la Constitución, en el artículo 138, prevé:

“También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.”

El Reglamento del Congreso sobre el particular establece en su artículo 85:

“Son sesiones extraordinarias las que son convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas.”

La lectura de las dos disposiciones permite extraer los contenidos normativos que de ellas se desprenden:

²³ Decreto 4906 de 2009.

- i. El Congreso podrá reunirse en sesiones realizadas en momentos que estén fuera del calendario legislativo ordinario.
- ii. Para la reunión válida en sesiones extraordinarias debe mediar convocatoria del Gobierno.
- iii. El Congreso podrá sesionar de forma extraordinaria únicamente durante el tiempo que determine el Gobierno.
- iv. Las atribuciones que el Congreso ejerza en desarrollo de dichas sesiones son limitadas, pues se supeditan a la agenda determinada por el Gobierno, excepto en materia de control político, función que puede ejercer en cualquier tiempo.

Como se estableció en la sentencia C-141 de 2010, al tratar el caso de la convocatoria a sesiones extraordinarias para la discusión de la ley por la que se convocaba a un referendo, el decreto que hace dicha convocatoria tiene las características de un acto de contenido general, razón por la cual su vigencia y eficacia debe regirse por las condiciones establecidas en el artículo 119 de la ley 489 de 1998, que al respecto consagra:

“Artículo 119. Publicación en el Diario Oficial. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los siguientes actos deberán publicarse en el Diario Oficial: a) Los actos legislativos y proyectos de reforma constitucional aprobados en primera vuelta; b) Las leyes y los proyectos de ley objetados por el Gobierno; c) Los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de carácter general, expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público y de los demás órganos de carácter nacional que integran la estructura del Estado.”

Debe resaltarse que, como se mencionó en la sentencia C-141 de 2010, en la sentencia C-802 de 2006 la Corte concluyó que esta disposición aportaba uniformidad en relación con la forma de dar publicidad a los actos administrativos de carácter general que son expedidos por la administración. En este sentido, se manifestó que el artículo 119 de la ley 489 de 1998 fue proferido *“con el doble propósito de (a) unificar los medios de publicidad aplicable a los actos expedidos por las diferentes entidades del Estado a fin de reconocer en el Diario Oficial un medio idóneo para cumplir con el principio de publicidad, salvo excepciones de*

ley²⁴; y (b) fijar una regla común frente a la publicidad de tales actos administrativos de carácter nacional, habida cuenta de que regímenes legales anteriores habían utilizado diferentes criterios para determinar los alcances de dicha publicidad.”

Finalmente, el literal b) del aparte transcrito enfatiza un aspecto fundamental en la regulación prevista por el artículo 119 de la Ley 489 de 1998: los efectos que tiene la publicidad en los actos administrativos mencionados por este precepto, aspecto que es tratado en su parágrafo, el cual establece:

Parágrafo. Únicamente con la publicación que de los actos administrativos de carácter general se haga en el Diario Oficial, se cumple con el requisito de publicidad para efectos de su vigencia y oponibilidad.

De conformidad con la anterior disposición, la vigencia y oponibilidad de los actos administrativos enunciados en el artículo 119 en comentario está supeditada a su publicidad, mediante la publicación en el Diario Oficial. Mientras esta formalidad no sea satisfecha dichos actos no producen efectos jurídicos, pues no están en vigor y no obligan a sus destinatarios.

Por esta razón, en la sentencia C-141 de 2010, al estudiar un caso análogo al ahora planteado ante la Corte se concluyó:

“Por lo expuesto la Corte considera que el Decreto 4742 de 2008 [*que convocaba a sesiones extraordinarias a la Cámara de Representantes*], por tratarse de uno de los actos administrativos enunciados en el artículo 119 de la Ley 489 de 1998, no podía producir efectos sino a partir del momento en que fue publicado en el Diario Oficial, medio que el legislador determinó como adecuado para satisfacer la exigencia de publicidad en nuestro sistema jurídico.”

De manera que, concluye la Sala en acuerdo con el precedente jurisprudencial, que para que el decreto que convoca a sesiones extraordinarias del Congreso surta efectos, éste debe estar debidamente publicado con anterioridad a que se reúnan las cámaras legislativas en cumplimiento de dicho mandato.

²⁴ Se debe analizar la disposición indicada en concordancia con el artículo 108 de la ley 510 de 1999 sobre los actos de emitidos por la Superintendencia Bancaria y el artículo 51 de la ley 31 de 1992, relacionada con el Banco de la República, que permite que la publicidad de estas entidades se surta conforme a boletines propios. También debe consultarse el artículo 5 de la ley 57 de 1985 con respecto a los actos de carácter territorial.

6.1.2. El procedimiento seguido para la convocatoria a sesiones extraordinarias en el caso objeto de estudio

En el caso objeto de estudio, y con una sola excepción²⁵, resulta acertado afirmar que la aprobación en ambas cámaras del texto conciliado de cada uno de los proyectos antecedentes a las leyes acusadas tuvo lugar durante las sesiones extraordinarias cumplidas el 17 de diciembre de 2009, al amparo de la convocatoria efectuada por el Gobierno mediante el Decreto 4906 del día anterior. Estas diligencias pueden verificarse, para el caso del Senado de la República en el acta 29, inserta en la Gaceta N° 36 de febrero 15 de 2010, y en lo correspondiente a la Cámara de Representantes en el acta 229, publicada en la Gaceta N° 45 de febrero 22 de 2010.

El siguiente cuadro presenta los números de páginas de las Gacetas en las que se observa la votación y aprobación de cada uno de tales informes de conciliación en las referidas sesiones extraordinarias:

Número de ley	Número de Proyecto	Aprobación en Senado Págs. Gaceta 36 de 2010	Aprobación en Cámara Págs. Gaceta 45 de 2010
1373 de 2010	007 de 2008 Cámara 349 de 2009 Senado	31 a 33	24 a 26
1375 de 2010	142 de 2008 Cámara 351 de 2009 Senado	10 a 13	19 a 23
1377 de 2010	001 de 2008 Cámara 286 de 2009 Senado	17 a 20	28 a 29
1378 de 2010	212 de 2008 Cámara 331 de 2009 Senado		26 a 27
1380 de 2010	055 de 2008 Cámara	20 a 31	29 a 30

²⁵ El informe de conciliación del proyecto 212 de 2008 Cámara / 331 de 2009 Senado, antecedente de la Ley 1378 de 2010 fue aprobado por la plenaria del Senado en la última sesión ordinaria del 16 de diciembre de 2009, pero en la Cámara de Representantes sí fue aprobado durante la sesión extraordinaria del día siguiente.

	346 de 2009 Senado		
--	-----------------------	--	--

Ahora bien, se observa en las mismas actas recién referidas que la reunión plenaria del Senado de la República se inició a las 12:05 a. m.²⁶ (página 4) y concluyó a la 1:35 a. m. (página 36), mientras que la sesión de la Cámara de Representantes transcurrió entre las 10:24 a. m., hora en que se abrió el correspondiente registro (página 2) y la 1:22 p. m., momento en que la sesión fue levantada (página 36).

Así mismo, existe constancia, mediante certificaciones expedidas por el señor Subgerente de Producción de la Imprenta Nacional²⁷ en el sentido de que el Decreto 4906 de diciembre 16 de 2009, publicado en el Diario Oficial 47.565 de esa misma fecha, fue recibido por esa entidad a las 10:45 p. m. de ese día 16 de diciembre, y de que el referido Diario Oficial, pese a la fecha que aparece en su encabezado, sólo estuvo a efectiva disposición del público el lunes 21 de diciembre a partir de las 8:00 a. m. Según estas precisiones, es claro entonces que al momento de realizarse la sesión plenaria de cada una de las corporaciones legislativas, no se había producido aún la efectiva publicación del correspondiente decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias.

De otra parte, tal como lo relató la actora, observó el despacho del Magistrado sustanciador que, especialmente en el Senado de la República, durante las sesiones extraordinarias celebradas el 17 de diciembre de 2009 varios legisladores²⁸ expresaron dudas sobre la validez de la convocatoria a sesiones extraordinarias a partir de dos circunstancias: i) el hecho de haberse producido la convocación antes de concluir las sesiones ordinarias del Congreso²⁹; y ii) el hecho de no haberse publicado debidamente el respectivo decreto antes de la hora en

²⁶ El texto dice 12:05 p. m., lo que indicaría que la sesión se inició pasado el mediodía, sin embargo, se advierte que posiblemente se trata de un error, y que la sesión se inició inmediatamente después de la media noche en que comenzó el día 17 de diciembre de 2009, pues en la parte final de esa acta se lee que la sesión se levantó a la 1:35 a. m., decretándose un receso hasta las 11 a. m.

²⁷ En relación con este aspecto obran en el expediente dos distintas certificaciones de contenido equivalente, la primera de fecha 8 de noviembre de 2010 (folio 170) emitida a solicitud de la actora Silvia Isabel Reyes Cepeda por quien para esa fecha ocupaba el referido cargo y la segunda de fecha 21 de febrero de 2011 (folio 203) emitida en cumplimiento de lo ordenado por el Magistrado sustanciador mediante auto de febrero 11 de 2011 por el titular de ese cargo (Subgerente de Producción).

²⁸ Entre ellos los Senadores Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Guillermo García Realpe, Juan Manuel Galán Pachón, Mauricio Jaramillo Martínez, Germán Antonio Aguirre Muñoz y Alfonso Valdivieso Sarmiento y el Representante Juan Carlos Valencia Escobar.

²⁹ La sentencia C-141 de 2010 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto) aclaró que la expresión “*estando en receso constitucional el Congreso*” que se emplea en el artículo 85 del Reglamento del Congreso en la definición de cuáles sesiones son extraordinarias, se refiere al momento para el cual se convocan tales sesiones y no al momento en que se produce la convocatoria, como en este caso parecían entenderlo algunos de los Senadores inconformes.

que se iniciaron las sesiones extraordinarias. Se observó además que si bien estas objeciones fueron desestimadas por el Presidente del Senado³⁰ y más adelante por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, quien se encontraba presente en esa sesión parlamentaria³¹, esta situación fue objeto de protesta y llevó incluso a que se produjera el retiro de la sesión de la bancada de uno de los partidos con representación en el Congreso de la República.

De esta forma concluye la Sala que el decreto 4906 de 16 de diciembre de 2009, no fue publicado con antelación a que se celebraran las sesiones extraordinarias que éste autorizaba.

Siendo ésta la situación pasa la Corte a analizar las consecuencias de la misma para la validez de las leyes cuyo procedimiento legislativo ahora se evalúa.

6.1.3. Existencia de un vicio de forma y sus consecuencias en la validez de las leyes examinadas

En relación con estos hechos y su significación frente a la exequibilidad o no de las Leyes 1373, 1375, 1377, 1378 y 1380 de 2010, esta Corte estima completamente aplicable, y por lo mismo reiterará, el precedente contenido en la antes citada sentencia C-141 de 2010. Así, frente a lo sucedido, observa este tribunal que si bien es cierto que la mayoría de los miembros de las cámaras legislativas pudieron enterarse de esa circunstancia mediante la lectura que del decreto se hizo durante las horas finales de la precedente última sesión ordinaria³², y que en lo que atañe a la ciudadanía existió amplia divulgación de la noticia a través de los medios de comunicación, además de la simultánea transmisión en directo y por televisión abierta de una de tales sesiones plenarias, ello no permite obviar la necesidad de que el referido decreto se diera a conocer en la forma prevista en las normas aplicables, esto es, mediante su inserción y publicación en el Diario Oficial, previamente a la realización de las actuaciones que en él se ordenaron.

³⁰ Acta 29 de 2009 de la plenaria del Senado. Ver página 7 de la Gaceta 36 de febrero 15 de 2010.

³¹ Acta 29 de 2009 de la plenaria del Senado. Ver página 14 de la Gaceta 36 de febrero 15 de 2010.

³² La Corte se refiere a las sesiones realizadas el miércoles 16 de diciembre de 2009, la del Senado de la República documentada a través del acta 28, publicada en la Gaceta N° 47 de febrero 23 de 2010, y la de la Cámara de Representantes en el acta 228, publicada en la Gaceta N° 50 de marzo 3 de 2010. El Decreto 4906 de ese día fue leído en la plenaria del Senado después de las 10:45 p. m., según consta en la página 124 de la referida Gaceta No 47, mientras que en la plenaria de la Cámara se leyó después de las 9:32 p. m., según puede verificarse en la página 138 de la referida Gaceta N° 50 de 2010.

Según se explicó en el referido fallo C-141 de 2010 y en otros que en línea semejante lo precedieron³³, enteramente al margen de la validez del referido acto administrativo, aspecto que a la Corte Constitucional no le corresponde juzgar por cuanto invadiría competencias propias de la jurisdicción contencioso administrativa, es evidente que ese decreto de convocatoria ha de estimarse ineficaz, en cuanto no se haya cumplido debidamente, como quedó establecido que no se cumplió, la formalidad requerida para su oponibilidad conforme a la norma que regula la materia, esto es, el ya citado artículo 119 de la Ley 489 de 1998, precepto cuya claridad y precisión no deja campo a la duda sobre su obligatoriedad ni sobre la ausencia de formas alternativas de acatamiento de esa misma regla.

Consecuencia de lo dicho es el hecho de que para el momento en que las plenarias de ambas cámaras del Congreso ejercieron de manera extraordinaria su función legislativa, a distintas horas del día 17 de diciembre de 2009, no existía en realidad una válida convocatoria para ello, lo que implica que no se cumplió el supuesto previsto en el tercer inciso del artículo 138 constitucional.

La pregunta sobre en qué medida o qué tanto afecta esta discrepancia entre lo exigido y lo actuado al principio democrático, que se concreta en desarrollo del procedimiento legislativo, se responde en un aparte del precedente contenido en la sentencia C-141 de 2010, que al respecto consagró:

“Tal como se ha sostenido a lo largo de esta decisión, lo que nutre de significado el procedimiento legislativo, es que se trata de la forma de creación normativa más democrática que existe en el Estado Colombiano. En efecto, en desarrollo del mismo se concretan, a su vez, principios como el mayoritario, el pluralismo político y el de publicidad en la actividad de las cámaras, los cuales aportan una legitimidad única a la fuente jurídica creada siguiendo este procedimiento: la ley. Su realización siguiendo lineamientos democráticos es la razón para que la ley sea la principal fuente del ordenamiento jurídico luego de la Constitución y en la que recae la cláusula general de competencia. Ninguna otra norma dentro del ordenamiento jurídico en el nivel nacional es elaborada por un cuerpo democráticamente elegido, de conformación plural y cuyo funcionamiento sea transparente de cara a sus propios miembros y de cara a la sociedad que representa. Por esta

³³ Entre ellos las sentencias C-957 de 1999 y C-802 de 2006.

razón resulta esencial para la legitimidad constitucional de la ley que, además de que su contenido no contraríe disposiciones constitucionales, ésta sea elaborada siguiendo el procedimiento por medio del cual se concreta el principio democrático.

La publicidad es una característica que resulta esencial a las actividades del Congreso, más aun cuando actúa como órgano legislativo, pues asegura que el debate de los intereses de los grupos representados y en general de toda la sociedad, se haga de cara a ésta³⁴. Adicionalmente, la necesidad de transparencia en la elaboración de la ley constituye el fundamento para la publicidad en la creación normativa dentro del sistema democrático y en ella radica la diferencia que existe con las normas elaboradas por la administración, cuyo procedimiento de creación es completamente alejado de los postulados de apertura e inclusión que el procedimiento legislativo incorpora. Esto hace que la legitimidad de una norma creada por medio de un procedimiento democrático sea superior a aquellas que siguen un procedimiento que no agota estas exigencias; razón por la que la jerarquía de la ley es superior a la de los actos administrativos.

Lo expuesto hasta el momento reafirma la conclusión que la publicidad es un elemento esencial dentro de la actividad de creación legislativa y que su incumplimiento afecta de forma sustancial el producto del procedimiento legislativo.”

El argumento traído a colación resulta sustento suficiente para concluir que, más que una simple discrepancia, se presentó un vicio de forma en desarrollo del procedimiento de formación de las cinco (5) leyes acusadas.

Corresponde a la Sala determinar las consecuencias que el mismo tiene en el ordenamiento colombiano.

Con este objetivo, debe acudirse al artículo 149 de la Constitución que prevé:

³⁴ En este sentido resulta pertinente una reflexión que al respecto realizó Kelsen al manifestar “*Dicho procedimiento crea garantías para que los distintos intereses de los grupos representados obtengan la palabra y puedan manifestarse como tales en un debate público*” KELSEN Hans, “El problema del parlamentarismo” en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Ed. Debate, 1988, p. 100.

“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama Legislativa del Poder Público, se efectúa 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.”

De acuerdo con la disposición constitucional, la sesión del 17 de diciembre de 2010 en la que se votaron las leyes acusadas carecería por completo de efectos, por cuanto a la misma no puede dársele validez alguna.

Respecto de las posibilidades de corrección de este específico vicio procedimental, encuentra la Sala que en el presente caso no es posible subsanar el vicio que se presenta, por cuanto no es dable corregir una manifestación de voluntad que, por expresa manifestación constitucional, carece de cualquier atisbo de validez, en cuanto no se cumplió con el presupuesto que investía a las cámaras de la competencia para debatir y decidir en desarrollo de un procedimiento legislativo. Siendo esta la situación, y existiendo una consecuencia expresamente prevista por el texto constitucional –la carencia de validez y la imposibilidad de atribuir efectos de algún tipo- no existe manifestación de voluntad del Congreso que deba ser corregida, por lo que no es la subsanación una acción posible para enmendar el error cometido.

Por esta razón, la Corte encuentra que en el caso bajo estudio se presentó un vicio que resulta insubsanable y que acarrea la inexecutable por razones de forma de todas y cada una de las leyes acusadas, por cuanto en todos los procedimientos se presentó la situación irregular.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1373 de 2010, “Por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1375 de 2010, “Por la cual se establece las tasas para la prestación de servicios a través del Sistema

Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, Sinagán”.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1377 de 2010, “Por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1378 de 2010, “Por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales”.

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1380 de 2010, “Por la cual se establece el Régimen de insolvencia para la persona natural No comerciante”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA
Magistrado
Con salvamento de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
MAURICIO GONZALEZ CUERVO
A LA SENTENCIA C-685/11**

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS- Aplicación para determinar el carácter subsanable de un vicio de procedimiento (Salvamento de voto)/**VICIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Carácter subsanable depende también de la oportunidad en que se configura (Salvamento de voto)

El carácter subsanable de un vicio no depende tanto de su gravedad como de la oportunidad en que se configuró. Esta perspectiva, derivada del principio de instrumentalidad de las formas, advierte que el defecto podrá ser subsanado si el proceso de formación de la voluntad legislativa se encuentra en un grado significativo de avance y, en todo caso, si existe un trámite susceptible de ser corregido.

VICIO POR AUSENCIA DE PUBLICACION EN DIARIO OFICIAL DE DECRETO DE CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Resultaba subsanable (Salvamento de voto)/**AUSENCIA DE PUBLICACION DE DECRETO DE CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-**No configuraba un vicio insubsanable (Salvamento de voto)

El artículo 138 de la Constitución regula las reuniones de las cámaras legislativas y prevé que ellas pueden ser ordinarias o extraordinarias. En este último caso, como se ha dicho anteriormente, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale. A su vez el artículo 149 de la Carta Política –cuyo sentido normativo fue reproducido en el numeral 1 del artículo 5 de la ley 5 de 1992- señala que cualquier reunión de los miembros del Congreso que con el propósito de cumplir funciones del poder legislativo se lleve a efecto sin cumplir las condiciones constitucionales no tendrá validez y los actos realizados no producirán efecto alguno. Con apoyo en esta disposición, la mayoría de la Sala consideró que el vicio es insubsanable dado que la reunión del Congreso en la que se aprobaron las leyes demandadas carecería de valor y, en consecuencia, no sería posible la superación del defecto identificado. Sin embargo, esta decisión desconoció que se encontraba en trámite la conciliación regulada en el artículo 161 de la Constitución y que el

informe de conciliación había sido ya aprobado por el grupo de senadores y representantes que integraban la comisión de conciliación, siendo que lo que se pretendía en las sesiones extraordinarias era someterlo a consideración y votación de las plenarias; por tanto, existía un trámite que podía ser objeto de saneamiento en el Congreso. Además, la Corte no podía desconocer que se encontraban ya satisfechas las fases estructurales del trámite legislativo en tanto se surtieron los cuatro debates previstos en la Constitución sin infracción alguna.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO-No exige la publicación previa del Decreto de convocatoria (Salvamento de voto)/**PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN CONVOCATORIA A SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO**-Se satisface con la expedición del acto de convocatoria y su comunicación a las cámaras legislativas (Salvamento de voto)

La lectura de los artículos 138 y 200 de la Constitución, y el artículo 85 del Reglamento del Congreso permiten constatar que ni la Constitución ni la ley 5 de 1992 establecen una exigencia particular –o específica– relacionada con la publicación del decreto que convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias, y por tanto basta, conforme se deduce de las disposiciones correspondientes, que se expida el acto de convocatoria por parte del Presidente de la República y, una vez hecho esto, que se surta su comunicación a las cámaras legislativas. Así, por tratarse de un acto presidencial con destinatarios debidamente delimitados, es suficiente con su comunicación a las cámaras del Congreso a efectos de que sus integrantes conozcan la determinación del Presidente de la República, y en esta oportunidad, la divulgación oportuna y adecuada del decreto que convocaba a sesiones extraordinarias se cumplió satisfactoriamente, pues tal decreto fue conocido por los integrantes del Congreso y con fundamento en su expedición se adelantaron las deliberaciones que condujeron a la aprobación de las normas que ahora han sido declaradas inexecutable.

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Efectividad en interpretación de disposiciones que limitan expresión de órganos representativos (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-8383

Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes 11375, 77 y 1377, 1378 y 1380 de 2010

Actor: Silvia Isabel Reyes Cepeda

Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto

A continuación presento las razones que justifican mi desacuerdo respecto de la decisión adoptada por la mayoría en la sentencia C-685 de 2011. Tales razones tienen como premisa o punto de partida la consideración de acuerdo con la cual las decisiones de la Corte Constitucional deben preservar, en cuanto ello resulte posible, las determinaciones adoptadas por los foros de deliberación democráticamente legitimados.

Esta orientación, fundada en el deber de respeto al principio democrático, no desconoce el valor de los procedimientos de formación legislativa así como tampoco las exigencias sustantivas que determinan la validez constitucional de las leyes. Por el contrario, mi postura se funda en la necesidad de establecer una correcta interpretación de las disposiciones que regulan el trámite de las leyes de forma tal que dichas disposiciones no constituyan un límite excesivo a las expresiones de los órganos representativos.

Así las cosas, a continuación presento las razones que han determinado mi decisión de separarme de la posición mayoritaria.

1. Inexistencia de un vicio de trámite -constitucionalmente relevante- en aquellos casos en los cuales el decreto que convoca a sesiones extraordinarias de las cámaras legislativas, no es publicado en el Diario Oficial de manera previa al inicio de las reuniones correspondientes

1.1 El artículo 138 de la Constitución prevé que el Congreso se reunirá en sesiones ordinarias y extraordinarias. En el primer caso la posibilidad de reunirse es expresión de un *derecho propio* al paso que en el segundo evento requiere ser convocado por el Gobierno.

Por su parte, el artículo 200 de la Constitución, definiendo las competencias del Gobierno en relación con el Congreso, prevé que una de tales funciones consiste en convocarlo a sesiones extraordinarias. A su vez, el artículo 85 del Reglamento del Congreso define las sesiones extraordinarias señalando que *son aquellas convocadas por el Presidente de la República, estando en receso constitucional el Congreso y para el ejercicio de atribuciones limitadas.*

1.2 La lectura de las disposiciones antes referidas permite constatar que ni la Constitución ni la ley 5 de 1992 establecen una exigencia particular –o específica- relacionada con la publicación del decreto que convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias. Basta, conforme se deduce de las disposiciones correspondientes, que se expida el acto de convocatoria por parte del Presidente de la República y, una vez hecho esto, que se surta su comunicación a las cámaras legislativas. De otra forma dicho, al tratarse de un acto presidencial con destinatarios debidamente delimitados, es suficiente con su comunicación a las cámaras del Congreso a efectos de que sus integrantes conozcan la determinación del Presidente de la República.

Una orientación similar a la expuesta fue seguida por la Corte Constitucional en la sentencia C-015 de 1996. Allí, al evaluar si el Consejo Nacional de Planeación había sido convocado adecuadamente en cumplimiento de los trámites pre-legislativos, la Corte señaló:

“La censura consignada en la demanda se relaciona con el hecho de que, según el artículo 18 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de Desarrollo, éste debe ser sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 15 de noviembre del año en que comience el respectivo período, habiendo acontecido que en el caso **sub examine** el Gobierno expidió el Decreto 2528, por el cual designaba a los miembros del Consejo, apenas el 15 de noviembre de 1994. (...) En el artículo 3° de dicho Decreto se dispuso que principiaría a regir a partir de la fecha de su publicación, que tuvo lugar el 16 de noviembre del mismo año en el Diario Oficial número 41.599. (...) De allí deduce el impugnante que para la fecha de vencimiento del término dentro del cual ha debido someterse a consideración del Consejo el proyecto de Plan no había Consejo alguno, pues ni siquiera había entrado a regir el acto administrativo que lo integraba ni habían tomado posesión sus miembros, por lo cual, a su juicio, no pudo dicho cuerpo conocer oportunamente, como lo ordenaba la Ley Orgánica, el documento consolidado que debía

estudiar. (...) La Corte Constitucional no acepta el argumento en referencia, por varias razones: (...) En primer lugar, para los fines de la integración del Consejo Nacional de Planeación y del cumplimiento de la tarea consultiva que le fue encomendada por la Carta, **resulta irrelevante la fecha en la cual haya sido publicado el decreto por el cual se hicieron las designaciones correspondientes en cuanto a los miembros del Consejo, pues el acto de que se trata es de carácter subjetivo, por lo cual bastaba su expedición y comunicación a los interesados para que surtiera efecto respecto de ellos, siendo la publicación oficial un requisito indispensable apenas para el conocimiento de terceros.** Ello se infiere de lo dispuesto en la Ley 57 de 1985, que exige la publicación de los actos que creen situaciones jurídicas impersonales -no de los que generan situaciones subjetivas- para que comiencen a surtir efectos.” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

1.3 Las normas que disciplinan este importante asunto no contemplan como requerimiento formal para la validez, vigencia u oponibilidad de la convocatoria a sesiones extraordinarias, la publicación del decreto en el Diario Oficial en tanto se trata de una expresión de voluntad de la que no puede predicarse carácter general en tanto su propósito consiste en habilitar la reunión extraordinaria de los Congresistas.

Cabe señalar, en estrecha conexión con lo anterior, que el artículo 119 de la ley 489 de 1998 prescribe, al ocuparse de los actos del poder ejecutivo, que requerirán publicación en el Diario Oficial aquellos que tengan un carácter general. En efecto, el literal c) del artículo 119 prevé que serán objeto de publicación los decretos con fuerza de ley, los decretos y resoluciones ejecutivas expedidas por el Gobierno Nacional y los demás actos administrativos de **carácter general** expedidos por todos los órganos, dependencias, entidades u organismos del orden nacional de las distintas Ramas del Poder Público.

1.4 Ahora bien si se admitiera que el artículo 119 de la ley 489 de 1998 constituye el fundamento jurídico para considerar contrario al ordenamiento constitucional el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias, ello implicaría una inversión del sistema de fuentes colombiano en tanto se definiría como parámetro de constitucionalidad una disposición legislativa que, de ninguna manera, se integra o se ha integrado al denominado bloque de constitucionalidad.

1.5 La publicidad de los actos de los órganos estatales resulta esencial para el correcto funcionamiento de la democracia y, en consecuencia, es

problemático admitir la producción de efectos de un acto normativo en ausencia completa de divulgación. Sin embargo, de allí no se deriva que desde la perspectiva constitucional y en ausencia de un mandato específico previsto en la Carta Política, sea la publicación en el Diario Oficial la única forma en que puede satisfacerse la exigencia referida.

En esta oportunidad, la divulgación oportuna y adecuada del decreto que convocaba a sesiones extraordinarias se cumplió satisfactoriamente. Tal decreto fue conocido por los integrantes del Congreso y con fundamento en su expedición se adelantaron las deliberaciones que condujeron a la aprobación de las normas que ahora han sido declaradas inexecutable.

La convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias fue llevada a cabo de forma constitucionalmente adecuada para alcanzar los fines que con ella se persiguen. En efecto, los objetivos adscritos al conocimiento del referido decreto son diferentes a los propósitos que se vinculan a la publicidad de normas de carácter general. La convocatoria a sesiones extraordinarias es una disposición instrumental del proceso legislativo cuyo escrutinio público, atendiendo su finalidad, puede cumplirse adecuadamente cuando habiendo satisfecho los requisitos formales para su expedición, los congresistas pueden conocerlo.

1.6 Así las cosas debe afirmarse que la falta de publicación en el Diario Oficial del decreto presidencial de convocatoria a sesiones extraordinarias de las cámaras legislativas, no configura un vicio de trámite. Para la validez de estas sesiones, la Constitución Política y el Reglamento del Congreso exigen (i) la expedición de un acto de convocación del Presidente de la República y (ii) su debida comunicación a las cámaras concernidas. Siendo el Senado de la República y la Cámara de Representantes los destinatarios del decreto de sesiones extraordinarias, basta la debida comunicación a ellos, sin que se encuentre jurídicamente requerida su publicación en el Diario Oficial dado que no se trata de un acto general.

1.7 La decisión de inexecutable de las leyes demandadas por vicios formales se basa en la imposición de un requisito de forma jurídicamente inexigible, dando preferencia a un requisito de trámite previsto para otros actos administrativos e inaplicando infundadamente el principio *pro legislatore*, con base en el cual esta Corporación ha avalado el trámite de numerosas leyes.

2. La ausencia de publicación en el diario oficial del decreto que convoca a sesiones extraordinarias para la votación del texto conciliado constituye un vicio subsanable.

2.1 Admitiendo solo en gracia de discusión que la ausencia de publicación en el Diario Oficial del decreto que convoca a sesiones extraordinarias implica un vicio en el proceso legislativo, es necesario afirmar que se trata de un defecto subsanable por las siguientes razones:

2.1.1 El carácter subsanable de un vicio no depende tanto de su gravedad como de la oportunidad en que se configuró. Esta perspectiva, derivada del principio de instrumentalidad de las formas, advierte que el defecto podrá ser subsanado si el proceso de formación de la voluntad legislativa se encuentra en un grado significativo de avance y, en todo caso, si existe un trámite susceptible de ser *corregido*.

2.1.2 El artículo 138 de la Constitución regula las reuniones de las cámaras legislativas y prevé que ellas pueden ser ordinarias o extraordinarias. En este último caso, como se ha dicho anteriormente, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale. A su vez el artículo 149 de la Carta Política –cuyo sentido normativo fue reproducido en el numeral 1 del artículo 5 de la ley 5 de 1992- señala que cualquier reunión de los miembros del Congreso que con el propósito de cumplir funciones del poder legislativo se lleve a efecto sin cumplir las condiciones constitucionales no tendrá validez y los actos realizados no producirán efecto alguno.

Con apoyo en esta disposición, la mayoría de la Sala consideró que el vicio es insubsanable dado que la reunión del Congreso en la que se aprobaron las leyes demandadas carecería de valor y, en consecuencia, no sería posible la superación del defecto identificado. Dijo lo siguiente:

“Respecto de las posibilidades de corrección de este específico vicio procedimental, encuentra la Sala que en el presente caso no es posible subsanar el vicio que se presenta, por cuanto no es dable corregir una manifestación de voluntad que, por expresa manifestación constitucional, carece de cualquier atisbo de validez, en cuanto no se cumplió con el presupuesto que investía a las cámaras de la competencia para debatir y decidir en desarrollo de un procedimiento legislativo. Siendo esta la situación, y existiendo una consecuencia expresamente prevista por el texto constitucional –la carencia de validez y la imposibilidad de atribuir efectos de algún tipo- no existe manifestación de voluntad del Congreso que deba ser corregida, por lo que no es la subsanación una acción posible para enmendar el error cometido.”

La perspectiva de la mayoría parece entonces aplicar la regla definida por la jurisprudencia de esta Corporación³⁵ de acuerdo con la cual en los eventos en los que se ha pretermitido un trámite legislativo de tal manera que es inexistente, resulta improcedente impartir una orden orientada a que se subsane.

2.1.3 Tal argumentación desconoce dos elementos de gran importancia para la solución de este caso.

En primer lugar, el trámite de conciliación regulado en el artículo 161 de la Constitución se encontraba en curso. El informe de conciliación había sido ya aprobado por el grupo de senadores y representantes que integraban la comisión de conciliación y lo que se pretendía en las sesiones extraordinarias era someterlo a consideración y votación de las plenarias. Esta fase de la conciliación no constituye un apéndice irrelevante de este procedimiento sino que, por el contrario, se erige en una condición necesaria para la aprobación del proyecto de ley en aquellos eventos en los cuales los textos aprobados en una y otra cámara difieren. Así las cosas, existía un trámite que podía ser objeto de saneamiento en el Congreso a pesar de que la reunión fuera llevada a efecto sin el cumplimiento de las condiciones constitucionales previstas.

En segundo lugar, la Corte no podía desconocer que se encontraban ya satisfechas las fases estructurales del trámite legislativo en tanto se surtieron los cuatro debates previstos en la Constitución y de la ausencia de publicación en el Diario Oficial de convocatoria antes del inicio de las sesiones extraordinarias no se produjo infracción alguna (i) de la regla de mayoría, (ii) del deber de proteger a las minorías o (iii) de las normas que amparan la transparencia o publicidad del proceso legislativo.

2.2 Afirmar entonces que no existía voluntad del Congreso a pesar del avance en el trámite legislativo y el estado del proceso de conciliación no solo se opone a lo realmente ocurrido sino que también desconoce que la

³⁵ En la sentencia C-737 de 2001 la Corte Constitucional señaló: “Con todo, la Corte precisa que en cada una de las anteriores hipótesis, la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma *razonable*; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de *vicio del procedimiento legislativo*. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas-, hace imposible hablar de un *procedimiento legislativo* como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley **sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada**. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.” (Negrillas y subrayas no hacen parte del texto original)

conciliación se encuentra compuesta por etapas estrechamente vinculadas una de las cuales –la regulada en el inciso primero del artículo 161- había concluido. En consecuencia existía ya un trámite que podía ser subsanado que se encontraba precedido de las decisiones mayoritarias en las comisiones y plenarias del Senado y la Cámara de Representantes.

En consecuencia se trataba de un defecto subsanable y se imponía entonces su devolución al Congreso.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO
NILSON PINILLA PINILLA
A LA SENTENCIA C-685/11**

Referencia: Expediente D-8383.

Demanda de inconstitucionalidad contra i) la Ley 1373 de 2010, *“por la cual se garantiza la vacunación gratuita y obligatoria a toda la población colombiana, objeto de la misma y se actualiza el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)”*; ii) la Ley 1375 de 2010, *“por la cual se establecen las tasas por la prestación de servicios a través del Sistema Nacional de Identificación y de Información del Ganado Bovino, SINIGAN”*; iii) la Ley 1377 de 2010, *“por medio de la cual se reglamenta la actividad de reforestación comercial”*; iv) la Ley 1378 de 2010, *“por la cual se regula la cesión del IVA de licores a cargo de las licoreras departamentales en lo correspondiente al descuento del impuesto para los productores oficiales”*, v) la Ley 1380 de 2010, *“por el cual se establece el Régimen de Insolvencia para la Persona Natural no Comerciante”*.

Magistrado ponente:
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, y teniendo en cuenta que la Sala Plena no acogió el proyecto de fallo que en relación con este asunto presenté a su consideración, comedidamente me permito presentar las razones que me llevan a apartarme de la decisión finalmente adoptada, las cuales he extractado de la referida ponencia.

En mi ponencia, previo el análisis de todas las incidencias planteadas por la actora respecto del trámite de estas cinco leyes, que podrían causar su inexecutable, así como del carácter subsanable o no de los vicios denunciados, propuse a la Sala Plena devolver al Congreso de la República cuatro de esas leyes, para que si así lo decidían las cámaras, se procediera a la subsanación de los errores incurridos durante los respectivos trámites. Solo en el caso de la Ley 1377 de 2010 mi propuesta fue la de declararla inexecutable, al encontrar, oficiosamente, en atención a lo previsto en el artículo 46 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia), que en razón a su temática, la referida ley debía haber sido objeto del trámite de consulta previa, razón por la cual, la sola subsanación de

los vicios de forma encontrados dejaría aun pendiente el referido problema, razón por cual, tarde o temprano, esta ley habría de ser declarada inexecutable.

Para arribar a estas resoluciones la ponencia que presenté a consideración de la Sala indagó por la comprobación fáctica de los distintos vicios alegados, cumplido lo cual procedió a analizar el carácter subsanable o no de aquéllos, encontrando que todos los defectos encontrados tendrían este carácter, por lo cual consideré viable ofrecer al Congreso de la República la oportunidad de enmendar las varias irregularidades acaecidas dentro del trámite de estas leyes.

Por su parte, la postura finalmente asumida por la Sala Plena, de la cual me aparto, se concentró en uno solo de tales defectos, el relativo a la aprobación de los informes de conciliación por parte de las plenarias en las sesiones extraordinarias del día 17 de diciembre de 2009, cuyo decreto de convocatoria no fue oportunamente publicado. Previa comprobación de este hecho, la Sala consideró que se trataba de un vicio insubsanable, por tratarse de una ocurrencia encuadrable en la hipótesis prevista en el artículo 149 superior, y a partir de ello declaró la inexecutableidad de todas las leyes demandadas.

Dado que el análisis previo a tal conclusión reconoció el hecho de que, aun cuando se trata de una ocurrencia poco frecuente, es posible considerar como subsanables los vicios generados durante el trámite de aprobación de leyes ordinarias no sujetas a un trámite de control automático, y por lo mismo vigentes, como también se hacía en la ponencia que no fue acogida por la mayoría³⁶, mi disenso frente al fallo C-685 de 2011 se limita, en lo relativo a su parte considerativa, al punto según el cual el defecto analizado, sobre la irregularidad de las sesiones extraordinarias, resultaba insubsanable.

Este puntual desacuerdo tiene, sin embargo, gran impacto en la resolución finalmente adoptada, que fue la de declarar inexecutable las cinco leyes que en este caso fueron acusadas, con lo que se desatendió el principio de conservación del derecho usualmente observado por la jurisprudencia de esta corporación en casos semejantes al presente³⁷, conforme al cual, siempre que ello resulte posible, debe procurarse una solución que mantenga vigente la obra del poder legislativo.

En esta perspectiva, como lo sostuve tanto en el proyecto original como durante la discusión del caso ante la Sala Plena, considero que el vicio de trámite que dio lugar a la declaratoria de inexecutableidad de estas leyes era claramente subsanable, de conformidad con las reglas que a ese respecto ha trazado y aplicado esta corporación³⁸. Una de las razones conducentes a esta decisión es el hecho de que

³⁶ El proyecto destacaba el hecho de que si bien en la mayoría de los casos en que este tribunal ha ejercido la facultad prevista en el párrafo del 241 superior, los vicios encontrados afectaban normas sujetas a control automático, entre ellas leyes aprobatorias de tratados internacionales o proyectos de ley estatutaria, así como proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, no existe impedimento para que ello ocurra también frente a leyes ordinarias y plenamente vigentes, como de hecho se ha contemplado en numerosas ocasiones, entre ellas en los fallos C-055 de 1995, C-557 de 2000, C-737 y C-760 de 2001, C-872 de 2002, C-473 y C-797 de 2004.

³⁷ Cfr. entre otras las sentencias C-065 de 1997 (M. P. Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero), C-038 de 2006 (M. P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-078 de 2007 (M. P. Jaime Córdoba Triviño), C-060 de 2008 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla) y C-486 de 2009 (M. P. María Victoria Calle Correa).

³⁸ Ver entre otros, solo entre las decisiones más recientes, los autos A-081 de 2008, A-343 de 2009 y A-210 de 2010.

tal error se presentó una vez concluidos de manera satisfactoria la totalidad de los cuatro debates previstos en el artículo 157 superior, lo que tiene dos consecuencias frente a tales reglas: de una parte, que el vicio acaeció en etapa relativamente tardía del trámite legislativo, con lo cual su subsanación no suponía la repetición de una parte considerable de aquel trámite; de otra, que en virtud de tal avance, podría considerarse adecuadamente conformada la voluntad democrática del órgano legislativo, lo que hacía aconsejable proceder a la subsanación de aquella parte final del trámite, que resultaba afectada por el defecto encontrado.

Así las cosas, reitero mi convicción de que, en cumplimiento del mandato contenido en el parágrafo del artículo 241 del texto constitucional, la Corte ha debido ordenar la devolución de estas leyes al Congreso de la República para proceder a la subsanación de sus respectivos vicios de trámite en la forma prevista en la referida norma.

De otra parte, como también propuse, una vez superado este punto era del caso contemplar la posibilidad de que así mismo se subsanaran los demás vicios encontrados, lo que bajo similares consideraciones, era igualmente posible. Empero, la Corte no llegó a ocuparse de ello, al considerar que aquel primer hallazgo, unido a su carácter insubsanable, hacía irrelevante el estudio de las demás glosas propuestas por la actora. Por mi parte, considero que era procedente el análisis de todas ellas, y que en todos los casos se trataba de situaciones susceptibles de ser subsanadas, lo que hubiera permitido evitar la declaración de inexecutable de 4 de estas leyes.

Finalmente, considero que en el presente caso la Sala llegó a la conclusión ya reseñada como producto de su reticencia frente a dos situaciones que, sin embargo, son plenamente factibles: i) de una parte, la posibilidad de extender el estudio de constitucionalidad más allá de los aspectos planteados por el actor, como de manera inequívoca lo autoriza y lo ordena el artículo 46 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, situación que pese a esa clara previsión legal, reconozco que ha sido marginal e inusual; ii) de otra, la necesidad de afrontar las circunstancias especiales que surgirían en caso de ordenarse la devolución al Congreso para su eventual subsanación de leyes ya vigentes, posibilidad frente a la cual, como la misma sentencia de la cual discrepo lo reconoce, no existe impedimento ni restricción alguna en el texto superior.

Dado que la Sala Plena no acogió mi propuesta en torno a estos aspectos y optó, en mi entender de manera innecesaria, por declarar la inexecutable de todas estas leyes, salvo mi voto en relación con esta decisión.

Con mi acostumbrado y profundo respeto,

Fecha ut supra

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

