

Sentencia C-537/12

Referencia: expediente D-8874

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*

Actora: Iriana Aponte Díaz

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil doce (2012).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Iriana Aponte Díaz, solicita a la Corte que declare la inexecutable del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”* Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, publicada en el Diario Oficial 48.128 del 12 de julio de 2011.

“Ley 1474 de 2011 (julio 12)

por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

(...)

Artículo 10. Presupuesto de publicidad. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

Inciso 4º modificado por el Decreto 19 de 2012, artículo 232. En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo.

Parágrafo 1º. Las entidades del orden nacional y territorial que tengan autorizados en sus presupuestos rubros para publicidad o difusión de campañas institucionales, deberán reducirlos en un treinta por ciento (30%) en el presente año, tomando como base para la reducción el monto inicial del presupuesto o apropiación presupuestal para publicidad o campaña. Una vez surtida la reducción anterior, en los años siguientes el rubro correspondiente sólo se podrá incrementar con base en el Índice de Precios al Consumidor.

Parágrafo 2º. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las Sociedades de Economía Mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

Parágrafo 3º. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de

Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.”

III. LA DEMANDA

La demandante considera que el trámite legislativo impartido para la aprobación de la norma acusada es inconstitucional, al vulnerar el artículo 157-1 de la Constitución Política y los artículos 125, 161, 162, 175 y 176 de la Ley 5ª de 1992 – Reglamento del Congreso (en adelante R.C.). Esto en razón que, en su criterio, la aprobación de la norma acusada estuvo precedida de distintas irregularidades que afectan su exequibilidad formal. Para ello, sostiene la presencia de los siguientes presuntos vicios:

3.1. Advierte que el artículo no estuvo presente en el proyecto de ley original ni en la ponencia para primer debate. Fue incluido como un nuevo artículo en el primer debate ante la Comisión Primera del Senado. Sin embargo, indica que el texto no fue incorporado mediante el trámite de enmienda, regulado en los artículos 162 y 163 R.C., con lo cual se desconoció el principio de publicidad, en tanto los congresistas no tenían certeza acerca del texto que estaban sometiendo a discusión y aprobación. Señala sobre el particular que *“... los nuevos artículos, según los define el ponente, fueron presentados como un texto propuesto por la Subcomisión Redactora, para primer debate, más no como una enmienda al articulado inicial, este nuevo texto no fue publicado en la Gaceta del Congreso, razón por la cual, el trámite surtido con base en el mismo, se encuentra viciado por la afectación al principio de publicidad, el cual es una garantía del principio democrático”*. Agrega que la trascendencia de esta vicio fue evidenciado en algunas consideraciones de la sentencia C-760/01.

3.2. Señala, de igual modo, que para el caso puntual de las adiciones que se hicieron durante el cuarto debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, se desconoció tanto el principio de publicidad como el de consecutividad. Lo primero en razón que la plenaria no conoció el contenido del artículo con las adiciones propuestas, puesto que no fue objeto de lectura en la sesión correspondiente. Lo segundo, debido a que la versión original de la norma tenía por objeto establecer limitaciones a los gastos de publicidad respecto de las elecciones, pero una vez adicionado el precepto en cuarto debate, la disposición entró a operar como una prohibición general, variándose con ello de forma sustancial. Indica a este respecto la demandante que *“la norma tenía como finalidad por razones de la coyuntura de elecciones, que las posibilidades de ejecución presupuestal se limitaran de manera razonable, atendiendo a parámetros como el valor invertido en los últimos tres años anteriores, concepción que se mantiene hasta el tercer debate en el cual hay un cambio sustancial sobre el contenido de la norma (...) Nótese como lo que en un principio era una limitación por una sola vez, basado en la situación de elecciones, se convirtió en una total afectación al presupuesto de las entidades estatales que tienen dentro del mismo algún recurso para el rubro*

de publicidad, siendo de mayor complejidad que la imposición que se hace se deja como un parámetro par la aplicación a futuro basados en el recorte del presupuesto que se indica en el momento (sic).”

3.3. La ciudadana Aponte Díaz sostiene que el precepto viola la reserva de ley orgánica, por lo que incurre en “desconocimiento de la jerarquía normativa”. Esto debido a que el párrafo del artículo acusado *“claramente hace una modificación al presupuesto que se fue aprobado a través de un procedimiento especial.”* Con todo, no indica en qué consistió esa modificación y qué normas orgánicas fueron objeto de la presunta reforma.

3.4. Por último, manifiesta que se incurrió en un vicio en la votación en cuarto debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes, consistente en que en una sola votación se decidieron los asuntos relativos al título de la iniciativa y la decisión de los legisladores que el proyecto se convirtiera en Ley de la República. Esto a pesar que al tenor del artículo 115 R.C., estas actuaciones deben hacerse de forma separada. Así, considera que fue suprimida una votación, lo que contradice tanto la norma orgánica mencionada como la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones oficiales

4.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante apoderado especial, formuló intervención con el fin de solicitar a la Corte que se declare inhibida ante la ineptitud sustantiva de la demanda y, de manera subsidiaria, declare exequible el precepto acusado.

En cuanto a lo primero, considera que los argumentos presentados por la actora son confusos e inciertos, de modo que no se muestran suficientes para explicar los presuntos vicios de procedimiento que expone el libelo. Por ende, no están cumplidos los requisitos argumentativos que ha previsto la jurisprudencia constitucional para el efecto.

En relación con lo segundo y frente a la afectación del principio de publicidad, el Ministerio señala que la acusación de la actora se basa en confundir el deber de las cámaras de publicar el proyecto de ley original, con la publicación de los textos definitivos aprobados. Es claro que durante el trámite legislativo se introducen diferentes contenidos en la iniciativa que, por obvias razones, no están incluidas en la publicación del proyecto original. Por ende, carece de sentido exigir que consten desde el inicio del trámite legislativo.

Respecto de la afectación de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible, el interviniente cita distintas decisiones de

la Corte que explican la ausencia de naturaleza rígida de tales postulados. A partir de esta comprobación, determina que los vicios que expone la actora son inexistentes, pues el tema del gasto público en publicidad estuvo presente a lo largo del trámite legislativo.

Finalmente, señala que al margen de la discusión acerca de la admisibilidad de cargos por vicios de procedimiento basados en la violación del derecho al debido proceso, el Ministerio indica que esta situación no tuvo lugar. Explica, a partir de la transcripción de las actas correspondientes a diferentes instancias del trámite legislativo, que el tema de la publicidad fue objeto de debate y aprobación en comisiones y plenarias. Agrega que, en consecuencia, la redacción de un texto definitivo por parte de la Comisión Accidental de Conciliación se muestra válida, puesto que se trató de una materia debatida por las cámaras.

4.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

A través de apoderada especial, el Ministerio de Hacienda solicita a la Corte que (i) se declare inhibida respecto de los cargos por violación del principio de publicidad y de la reserva de ley orgánica, en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda; y (ii) frente a los demás cargos, declare la exequibilidad de la norma acusada.

Señala, en primer lugar, que en cuanto al vicio de procedimiento por falta de aprobación del orden del día en la sesión de la Comisión Primera del Senado, no se cumplen con los requisitos de admisibilidad del cargo, en la medida en que no fueron expuestos los argumentos que llevan a concluir que esa irregularidad hubiese existido, pues tampoco se demuestra ese hecho a través de la descripción del trámite pertinente.

Frente al presunto desconocimiento del principio de publicidad y la necesidad de haber adelantado el trámite de enmienda respecto de la discusión y aprobación de la disposición acusada en la Comisión Primera del Senado; el interviniente advierte que la acusación se basa en una comprensión inadecuada del papel de las publicaciones en el trámite legislativo. Esto debido a que la publicación de la respectiva ponencia no es, como erróneamente lo entiende la demandante, una restricción para que los congresistas puedan incorporar modificaciones al articulado. Basado en algunas consideraciones de la Corte sobre la materia, el Ministerio concluye que el único requisito, en lo que a la publicidad se refiere, es que los congresistas conozcan el contenido de la proposición, comunicada de manera verbal o mediante la distribución de copias, sin que sea imperativa su publicación en la Gaceta del Congreso. Además, la ponencia correspondiente había sido publicada antes del debate en la Comisión, lo que demuestra el cumplimiento de las normas constitucionales y orgánicas aplicables.

Esta condición fue cumplida en el caso analizado, pues varios congresistas son unívocos en afirmar que las modificaciones a la ponencia para primer debate fueron puestas a consideración de los integrantes de la Comisión. Así, el interviniente indica que “[e]n el debate que se siguió se evidencia con claridad que los Honorables Senadores conocían plenamente el texto que se estaba debatiendo, pues la votación que siguió fue el fruto de una deliberación prolongada que no hubiera podido adelantarse si los congresistas no conocieran el texto que estaba siendo votado. Incluso, los Honorables Senadores que manifestaron su inconformidad con las diferencias en la numeración, intervinieron posteriormente y no señalaron reparo alguno con el texto que estaba siendo sometido a discusión. Lo anterior pone de presente que en la Comisión Primera del Senado se respetaron plenamente las garantías del debate parlamentario y, en particular, aquella vinculada al principio de publicidad.”

En lo relativo al presunto desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible, el interviniente manifiesta que no basta con la simple comparación literal de los textos aprobados, sino que debe demostrarse que las disposiciones modificadas o adicionadas no guardan identidad temática con las materias del proyecto de ley. La actora no demostró este requisito y, antes bien, del análisis del trámite legislativo se concluye que la norma acusada tiene un vínculo verificable con la materia de la iniciativa, pues “... se trata de normas para restringir los recursos destinados a publicidad en las entidades públicas y, en ese sentido, guarda relación estrecha con el artículo en su conjunto.”

Concluye la intervención poniendo de presente que el cargo por “violación de la jerarquía normativa” es inepto, pues la actora no presentó argumento alguno para su estructuración, distinto a la simple afirmación a ese respecto.

4.3. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Mediante apoderado especial, el Departamento Administrativo de la Función Pública solicita a la Corte que se declare inhibida ante la ineptitud sustantiva de la demanda contra el parágrafo 1º del artículo 10 acusado o, en su lugar, que se decida la constitucionalidad de ese apartado normativo. Para ello, expone argumentos análogos a los expresados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, sintetizados en precedencia.

4.4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El Departamento Nacional de Planeación, a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el fin de defender la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 10 de la Ley 1474/11.

Como argumento introductorio, el DNP refiere al sentido general de la ley acusada, denominada como *Estatuto Anticorrupción*. Indica a este respecto

que uno de sus objetivos es mejorar la gestión pública del Estado, a través de la limitación del gasto a partir de un criterio de austeridad, que otorgue eficacia a principios de la función administrativa, como son la efectividad, la transparencia y la objetividad. Es en ese sentido que se explican normas como la demandada, que tienen por objeto establecer límites al gasto en determinados rubros, en este caso la publicidad que hacen las entidades del Estado.

En términos de la intervención, “[l]os párrafos [demandados] en su dimensión aclaratoria involucran aspectos bien de énfasis en criterios objetivos de austeridad (vale decir el 30% que se cuestiona), bien de excepción en ciertas circunstancias (motivos de interés público en salud) o para cierta clase de entidades, de lo previsto en el artículo sin perjuicio de tener en cuenta los principios de planeación, relación costo beneficio y razonabilidad. (...) Lo destacable en este caso es el alto nivel de gasto que ocupa la publicidad en Colombia, que abarca el sector público y la justificación de la medida en el contexto actual.”

En cuanto al análisis de los cargos contenidos en la demanda, el DNP expone los mismos argumentos planteados por otros intervinientes, en cuanto a la inadecuada interpretación que hace la actora del principio de publicidad en el trámite legislativo. Igual razonamiento presenta frente a la acusación basada en la afectación del principio de consecutividad, pues considera que no fue desconocido, en tanto las normas acusadas guardan identidad temática con las debatidas en las distintas etapas del trámite. Agrega, de manera similar, que la interpretación que hace la actora de ese principio es errónea al punto que, de aceptarse, implicaría la imposibilidad material de hacer modificaciones a las ponencias sometidas a consideración de las cámaras.

Indica que el cargo basado en la falta de separación de las votaciones del título y contenido de la iniciativa es inepto, puesto que (i) no corresponde a la norma acusada, sino respecto de otras disposiciones que no fueron objeto de demanda; (ii) no se planteó argumento alguno para sustentar por qué esa irregularidad, de haber existido, tiene relevancia constitucional. Finalmente, el DNP concurre con los demás intervinientes en el sentido que el cargo por “violación de la jerarquía normativa” no fue sustentado por la actora, lo que impide a la Corte pronunciarse sobre ese particular.

Intervenciones académicas

4.5. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El profesor Emilio José Archila Espinosa, director del Departamento de Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, presenta ante la Corte escrito justificativo de la inexecutable del párrafo 1º del artículo 10 acusado.

Luego de hacer algunas consideraciones sobre la relevancia e implicaciones del cumplimiento de las reglas de procedimiento legislativo, en especial aquellas derivadas de los principios de consecutividad e identidad flexible, señala que estos preceptos fueron desconocidos durante el trámite de la iniciativa en la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara de Representantes. Esto debido a que hasta el segundo debate, las normas sobre restricciones al presupuesto de publicidad estaban exclusivamente dirigidas a prever la prohibición de su uso electoral. Con todo, a partir del tercer debate y en la etapa de conciliación, la norma acusada sufrió modificaciones trascendentales que terminaron por mutar de forma importante su naturaleza inicial. Señala sobre el particular que *“... los textos de la Comisión y Plenaria de la Cámara, finalmente el texto conciliado, si bien coinciden en que el artículo tiene que ver con regular del uso del presupuesto nacional en publicidad, su contenido varía fundamentalmente. (...) se observa que el artículo finalmente aprobado y en que en esencia surgió en la Cámara de Representantes no tiene más que una relación somera con el discutido en Senado. Este se circunscribía al gasto del presupuesto publicitario de las entidades públicas en el año previo a las elecciones, con una clara intención de evitar el uso del presupuesto público para el patrocinio de campañas electorales o por lo menos, limitarlos cuantitativamente. (...) los textos de Cámara nada dicen del uso del presupuesto público en las elecciones, sino que trazan parámetros generales de comportamiento, fijando los criterios que deben tener en cuenta las entidades públicas al momento de hacer uso del presupuesto que tienen para tales menesteres. || En lo que respecta particularmente con el párrafo demandado, éste ordena un recorte presupuestal de un 30% sin razón alguna. Ni siquiera esto se podría interpretar sistemáticamente con la materia de la Ley en discusión, ya que un simple recorte cuantitativo del presupuesto no implica necesariamente que con ello se ayude en el combate de la corrupción. (...) la novedad que presenta el texto demandado y el artículo que lo contiene es de tal envergadura que se puede predicar que es contrario al texto de Senado. Lo anterior es así, por cuanto más que una norma anticorrupción, el texto aprobado es una norma de hacienda que recorta el presupuesto en un rubro específico e impone un monto para su actualización anual, sin que exista conexidad entre esto y el sentido de la ley o su objeto.”*

4.6. Intervención de la Pontificia Universidad Javeriana

La profesora Vanessa Suelst Cock, directa del Grupo de Acciones Públicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, interviene ante la Corte con el fin de presentar argumentos que sustentan la declaratoria de exequibilidad, por los cargos formulados, de la norma demandada.

Respecto de la vulneración del principio de publicidad, advierte que del análisis de la sesión del 23 de noviembre de 2010, se encuentra que los congresistas estuvieron debidamente informados del contenido de la ponencia

y de las modificaciones propuestas, lo que impide concluir que se hubiera desconocido dicho principio. Agrega, en relación con el principio de consecutividad, que si bien durante el trámite de la iniciativa en la Cámara, además de las restricciones en materia electoral se impusieron otras limitaciones al gasto público en publicidad, en todo caso el proyecto se sometió a conciliación, repitiéndose con ello el segundo debate en cada plenaria, lo que avalaría la modificación por parte del Senado, solucionándose con ello toda discrepancia.

A juicio del Ministerio, el cargo referido a la violación de la jerarquía normativa tampoco está llamado a prosperar, en razón que la regulación objetada no prevé disposiciones en materia orgánica presupuestal. Por último, la Universidad concuerda con los demás intervinientes en la ineptitud del cargo basado en la presunta votación irregular del título del proyecto de ley.

Intervención ciudadana

4.7. Intervención de los ciudadanos María Paula Salazar Morales, María Alejandra Castañeda Pulido, Shirley Astrid Ojeda Bustos, María Fernanda Martínez Sarmiento, Camilo Díaz Rodríguez, Jesús Leonardo Sativa Jaimes, Lorena Suárez Rubiano y William Triana Moreno

Los ciudadanos antes mencionados presentan escrito común, dirigido a defender la inexecutable del artículo 10 demandado. Con este fin, exponen argumentos similares a los expresados por la ciudadana Aponte Díaz en su libelo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte *“que se declare inhibida para pronunciarse sobre la presunta vulneración de la ley orgánica de presupuesto, por ineptitud sustancial de la demanda; y que declare executable el parágrafo 1 del artículo 10 de la Ley 1474 de 2011, por los cargos analizados.”*

En primer término, el Ministerio Público presenta idéntico argumento al planteado por los demás intervinientes, acerca de la ineptitud del cargo por desconocimiento de la jerarquía normativa debido a la violación de la reserva de ley orgánica.

Ahora bien, frente a la presunta infracción de los principios de consecutividad e identidad flexible, expresa que revisado el proceso de formación del parágrafo demandado se puede constatar que, como lo afirma la demanda, el rubro presupuestal de publicidad de las entidades públicas aparece en el primer debate, y que no hace parte de la ponencia inicial, publicada en la

Gaceta del Congreso 784 de 2010. De la aparición del tema se da cuenta en la Gaceta 1002 de 2010, en la cual se lee: *“VI. MODIFICACIONES CONCERTADAS EN LA SUBCOMISIÓN: La Comisión Primera del Senado el día 17 de noviembre de 2010 , una vez se rindió ponencia para primer debate, nombró una subcomisión para que recoja todas las propuestas y sugerencias presentadas por los Senadores, esto en aras de presentar un articulado concertado, el cual fue el siguiente (...)Artículo nuevo. Presupuesto de publicidad. Lo que se busca con el artículo anterior es que los gastos destinados para publicad de las entidades públicas no se excedan.”*

Agrega que de la ponencia para segundo debate, publicada en la Gaceta del Congreso 1002 de 2010, se puede establecer que el texto aprobado en primer debate es el siguiente: *“Artículo 14. Presupuesto de publicidad. El presupuesto destinado a publicidad de las entidades públicas durante el año calendario anterior a las elecciones no podrá superar, en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes, el promedio anual de lo comprometido por la respectiva entidad durante los últimos tres (3) años.*

Para la Vista Fiscal, conforme lo previsto en el artículo 160 C.P., en el segundo debate cada una de las cámaras podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Por ende, con mayor razón lo pueden hacer las comisiones a través de sus ponentes, máxime cuando la adición, consistente en la proposición de un artículo nuevo, surge en el primer debate en el seno de una subcomisión designada para tal fin.

Como lo señala la propia demanda, el artículo 14 titulado *Presupuesto de Publicidad*, aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado, experimentó transformaciones en su contenido y redacción hasta adoptar el texto que se publica en la Ley acusada. También es cierto que el parágrafo 1º del citado artículo se introdujo en la plenaria de la Cámara de Representantes, siendo este uno de los aspectos de divergencia entre lo aprobado en la plenaria del Senado y la plenaria de la Cámara de Representantes, por lo cual fue necesario designar una comisión de conciliación, cuyo informe fue aprobado por las plenarias de ambas cámaras, según aparece, entre otras, en la Gaceta del Congreso 483 de 2011.

A juicio del Procurador General, no es razonable pretender que los proyectos de ley se aprueben tal y como fueron presentados, o como aparecen en la ponencia para primer debate, o con los primeros cambios que se les introducen. El Congreso, en ejercicio de sus funciones constitucionales, debe estudiar, deliberar, debatir y, si es del caso, modificar los proyectos que se someten a su consideración, con arreglo a lo establecido en las normas pertinentes. El no considerar el rubro de publicidad en los presupuestos iniciales, como ocurre en la ponencia originaria, o limitar la reducción en el mismo solo durante el año anterior a las elecciones, como se propone en la Comisión Primera del Senado, no son elementos inmodificables. Decir que con los cambios se vulnera el principio de publicidad, pese a que de estos se

da noticia en las gacetas atrás citadas, no corresponde a la realidad. Así, sostener que con ellos se vulnera el principio de consecutividad, implica tener una visión rígida y en extremo rigorista de un principio propio del proceso de deliberación del Congreso y que va acompañado del principio de identidad flexible, como lo precisa la jurisprudencia constitucional.

Por último, en lo que respecta a la presunta vulneración del principio de legalidad en el trámite legislativo, derivado de la aprobación del título y el articulado del proyecto de ley, el Procurador General estima que esta circunstancia no comporta un vicio que amerite declarar inexecutable el párrafo demandado, pues el artículo 115 R.C., que la actora considera como violado, prevé que las proposiciones, una vez discutidas, sean votadas bajo una fórmula que rige igualmente para la aprobación del articulado de un proyecto y, a renglón seguido, expresa otra fórmula para la aprobación del título del proyecto, pero no prohíbe que el consentimiento de los miembros del Congreso se haga en un solo bloque cuando así lo propone la mesa directiva.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia de la Corte e inexistencia de la caducidad

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, conforme a la facultad prevista en el artículo 241, inciso 4 de la Carta Política, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad contra una disposición contenida en una Ley, por vicios de procedimiento en su formación.

Además, se encuentra que el requisito de inexistencia de caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad, previsto en el artículo 242-3 C.P., fue cumplido. Esto debido a que la norma fue promulgada el 12 de julio de 2011 y la demanda de inconstitucionalidad fue radicada ante la Corte el 21 de noviembre del mismo año, esto es, dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de aquella.

Asunto preliminar. Definición de la aptitud de la demanda

2. Como lo han planteado los intervinientes y el Ministerio Público, concurren diversos argumentos que explican cómo varios de los cargos propuestos por la ciudadana Aponte Díaz no resultan aptos para adelantar el control de constitucionalidad, en tanto incumplen con los requisitos sustantivos que para el efecto plantea la jurisprudencia constitucional. Por ende, resulta necesario que la Sala se ocupe preliminarmente de ese asunto, como paso previo a la definición de los problemas jurídicos que serán objeto de decisión en esta sentencia.

3. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 prevé las condiciones formales para la admisibilidad del cargo de inconstitucionalidad. Dentro de ellas se encuentra la formulación de las razones que sustentan la acusación, aspecto respecto del cual la jurisprudencia constitucional ha determinado un grupo de requisitos sustantivos mínimos, destinados a que la argumentación que formule la demanda ofrezca un problema jurídico discernible, que permita a su vez un pronunciamiento de fondo.

Estos requisitos refieren a las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad.¹

3.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque merced el carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

3.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

3.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que *“el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”² que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de*

¹ La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06.

² Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

*concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad³.*⁴

3.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados *“en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”*⁵. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

3.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación *“en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”*⁶

4. Analizado el contenido de la demanda, la Corte encuentra que dos de las censuras propuestas no cumplen con los requisitos planteados, por lo que resultan ineptas para llegar a un pronunciamiento de fondo. El primero, denominado por la demandante como “violación de la jerarquía normativa” y que refiere al presunto desconocimiento de la reserva de ley orgánica, incumple el requisito de suficiencia. Esto debido a que la actora se limita a indicar que la norma acusada regula asuntos propios de la normatividad orgánica de presupuesto pero, como se indicó al sintetizar los argumentos de la demanda, no explica las razones que sustentan esa acusación. En esa medida, debió al menos (i) identificar cuál era la materia particular, sujeta a reserva de ley orgánica, que regulaba el precepto demandado; y (ii) determinar cómo ese precepto definía esa específica preceptiva. Ninguna de estas premisas fue planteada, de modo que no concurren los argumentos mínimos para que la Corte pueda pronunciarse a ese respecto.

³ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

⁴ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

Asunto similar se comprueba respecto del cargo por presunto desconocimiento de las reglas contenidas en el artículo 115 R.C., en cuanto al modo en que se aprobó el título y el articulado del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes, durante el cuarto debate de la iniciativa. La censura incumple el requisito de claridad y certeza, en la medida en que si bien la demanda se dirige contra el artículo 10 de la Ley 1474/11, esta precisa acusación se refiere a otros contenidos normativos, como son el título y el resto el articulado de esa Ley. En esa medida, existe una evidente falta de concordancia entre la disposición demanda y el contenido de esa censura particular. Además, también se desconoce el requisito de suficiencia, puesto que la actora deja de explicar por qué ese presunta irregularidad del trámite legislativo, de haber existido, tiene la entidad suficiente para derivar de ella un vicio que afecto la constitucionalidad de la Ley acusada, debido a que adquiere una entidad tal que afecta la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras o los derechos de las minorías políticas al interior del Congreso. A este respecto, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha concluido que no toda irregularidad en el trámite legislativo genera la inexecutable de ese procedimiento, sino que debe estarse ante la afectación verificable de los criterios mencionados. Esto a partir de la eficacia del principio de instrumentalidad de las formas, que guía la actividad parlamentaria. Así, se ha previsto que “[l]os requisitos no están diseñados para obstruir los procesos o hacerlos más difíciles. Según el principio de instrumentalidad de las formas, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Tal concepción tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en primer lugar la interpretación del alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes es realizada teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Pero, y esta es la segunda consecuencia, ello no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos. (...) 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 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 jurisprudencia.”⁷

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-872/02.

En ese orden de ideas, se incumple el requisito de suficiencia cuando el cargo de inconstitucionalidad por vicio de procedimiento no demuestra, al menos someramente, cuál es la relevancia constitucional de la presunta irregularidad y cómo cobra una entidad tal que afecta la exequibilidad del trámite ante el Congreso. Como esta condición no fue cumplida por la ciudadana Aponte Díaz, la Sala concluye que el cargo propuesto es inepto para adoptar una decisión de ese fondo sobre ese particular.

Dilucidadas las censuras que incumplen con los requisitos argumentativos del cargo de inconstitucionalidad, pasa la Corte a identificar los problemas jurídicos materia de esta sentencia y la metodología que debe implementarse para resolverlos.

Problemas jurídicos y metodología de la decisión

5. La actora considera que la aprobación de la norma acusada incumple con los principios de consecutividad e identidad flexible, que supeditan el trámite legislativo. Esto debido a que durante el cuarto debate, adelantado en la plenaria de la Cámara de Representantes, se introdujeron modificaciones y adiciones que considera sustantivos y trascendentales, los cuales fueron a su vez replicados durante la aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación. Advierte que esos cambios fueron de tal entidad que no concuerdan con lo discutido y aprobado en el Senado y la Comisión Primera de la Cámara, por lo que se desconocerían los principios mencionados. Agrega que la inclusión del artículo cuestionado resulta viciado desde el inicio, en tanto no hacía parte del proyecto de ley original y solo fue incluido en el primer debate ante la Comisión Primera del Senado, sin que se llevara a cabo el procedimiento de enmienda, previsto en los artículos 160 a 162 R.C.

Adicionalmente, considera que también fue afectado el principio de publicidad en el trámite legislativo, puesto que la aprobación de la iniciativa en la plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar sin que los congresistas tuvieran conocimiento de qué texto estaba sometido a discusión y aprobación. Ello en razón que (i) la norma aprobada no hacía parte de la ponencia correspondiente, publicada en la Gaceta del Congreso; y (ii) el texto no fue publicado en esa Gaceta, en momento previo a la discusión y votación.

La mayoría de los intervinientes y el Procurador General se oponen a esta conclusión, al considerar que la actora parte de un supuesto equivocado, que desconoce la potestad constitucional de las plenarias para introducir modificaciones y adiciones a los proyectos de ley, con la sola condición que se trate de materias previamente debatidas. Como esa exigencia se cumplió para el caso analizado, en tanto las adiciones realizadas versan sobre asuntos estudiados en los debates anteriores, no se estructura vicio alguno. Por esta misma razón, tampoco era exigible en el caso examinado el procedimiento de enmienda, pues se estaba ante una adición que guarda idéntica temática con lo debatido. En cambio, un grupo minoritario de intervinientes concuerdan con

la demandante en el sentido que esas modificaciones no guardan conexión temática con los asuntos debatidos en el Senado y la Comisión Primera, razón por la cual sí concurre el defecto observado, que por su entidad afecta la constitucionalidad de la norma demandada.

Ahora bien, el Ministerio Público y casi la totalidad de los intervinientes, concluyen que el principio de publicidad no fue afectado. Aducen que la ciudadana Aponte Díaz parte nuevamente de un presupuesto erróneo, consistente en que las plenarias no pueden introducir modificaciones al texto publicado en la ponencia correspondiente y que, si así lo deciden, deben estar precedidas de una nueva publicación en la Gaceta del Congreso. En contrario, con base en las reglas que ha fijado la jurisprudencia constitucional, afirman que basta con que en el transcurso del debate los congresistas sean informados por alguna vía del contenido de la proposición correspondiente, para que se cumpla con la publicidad de la modificación respectiva. Como en el caso analizado se pudo comprobar, con base en las afirmaciones de distintos representantes, que sí se tenía conocimiento del contenido de dichas modificaciones, no había lugar a concluir la afectación del principio en comento.

6. A partir de estas premisas, corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

6.1. ¿Las adiciones introducidas a la norma sobre el presupuesto de publicidad de las entidades públicas, contenida en la Ley 1471/11, por parte de la plenaria de la Cámara de Representantes y que luego fueron incluidas en el texto aprobado por la comisión accidental de conciliación, desconocieron los principios de identidad flexible y consecutividad, al carecer de vínculo temático con los asuntos previamente debatidos sobre esa temática e, igualmente, concurre un vicio de procedimiento al no haberse surtido el trámite de enmienda previsto en el Reglamento del Congreso?

6.2. ¿Careció de publicidad el texto correspondiente a la disposición acusada, durante su discusión y votación en la plenaria de la Cámara de Representantes, de manera que fue aprobada en contradicción con la debida conformación de la voluntad democrática de esa cámara?

7. Habida consideración que las materias objeto de debate en esta decisión han sido previstas en jurisprudencia estable y reiterada por la Corte, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, hará una síntesis acerca de las reglas fijadas por el precedente constitucional sobre los principios de identidad flexible, consecutividad y publicidad, en tanto condiciones para la validez del procedimiento legislativo. En ese apartado también se hará referencia a los supuestos fácticos que preceden a la exigencia de la aplicación del procedimiento de enmienda, así como los mecanismos constitucionalmente admisibles para la publicidad de las proposiciones que se presentan en el transcurso de los debates en las cámaras legislativas. En

segundo término, a partir de las reglas que se identifiquen en el análisis mencionado, se resolverán los problemas jurídicos materia de esta decisión, para lo cual se hará un estudio probatorio del procedimiento surtido para la discusión de la norma acusada, a fin de determinar si se cumplieron con dichos postulados.

El vínculo temático como requisito para la satisfacción de los principios de consecutividad e identidad flexible. Reiteración de jurisprudencia

8. Las distintas reglas, constitucionales y orgánicas, que son aplicables al trámite legislativo, tienen un objetivo unívoco: lograr que las normas legales sean fruto de una deliberación democrática adecuada, lo cual se cumple a través de la garantía de la debida conformación de la voluntad de las cámaras, la eficacia del principio de mayoría y la protección irrestricta de los derechos de las minorías políticas.

Es en este marco de referencia que se encuadra los principios de consecutividad y de identidad flexible. El primero, que se deriva de lo previsto en el artículo 157 C.P., obliga a que todo proyecto de ley, para ser aprobado, debe ser sometido a discusión y votación tanto en la comisión respectiva como en las plenarias de cada una de las cámaras, delegándose en el legislador orgánico la determinación de los casos en que el primer debate se lleve conjuntamente en las comisiones del Senado y la Cámara. El principio de consecutividad, comúnmente conocido como la *regla de los cuatro debates*, obliga a que los proyectos de ley adquieran previamente a su aprobación un grado de deliberación suficiente en las diferentes instancias sucesivas en que está institucionalmente compuesto el Congreso.

El vínculo inescindible entre el principio de consecutividad y el principio de identidad flexible es un tópico reiterado en la jurisprudencia constitucional. Mientras la consecutividad está enfocada a que el proyecto de ley cumpla con los debates exigidos en comisiones y plenarias del Congreso, la identidad obliga a que las diferentes materias que conforman la iniciativa sean conocidas por esas instancias legislativas, pues de no ser así, las mismas no cumplirían con el requisito de deliberación democrática en cada una de esas etapas.

9. El principio de identidad en el constitucionalismo colombiano ha conocido dos variantes. La primera, de tipo rígido o literal, que imperó durante la vigencia de la Constitución de 1886, se fundaba en que los textos discutidos y aprobados por las comisiones parlamentarias no podían sufrir modificaciones durante su estudio en plenarias, las cuales solo estaban habilitadas para aprobar o negar el articulado correspondiente. En este caso se estaba ante una exigencia textual, que de no verificarse afectaba la constitucionalidad del trámite correspondiente.

La segunda vertiente es adoptada por la Constitución actual y permite la inclusión de modificaciones en segundo debate, razón por la cual es

caracterizada como de *identidad flexible*. Habida cuenta de la ineficiencia y extrema rigidez del modelo anterior, el Constituyente adoptó una regla particular para hacer frente a esa circunstancia. Así, el inciso segundo del artículo 160 C.P. prevé que durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. Con todo, esta previsión carece de carácter absoluto, pues las plenarias no podrían prever cualquier tipo de modificación, pues ello entraría en contradicción con la obligación, propia del principio de consecutividad, que el proyecto de ley cumpla con los debates en comisiones y en plenarias.

Esta tensión es resuelta por la jurisprudencia constitucional mediante el requisito de exigencia de unidad temática dentro del trámite legislativo. El artículo 158 C.P. ordena que todo proyecto de ley deba referirse a una misma materia, por lo que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Esto al margen de la posibilidad, prevista por el legislador orgánico, de devolver la iniciativa por parte de las plenarias a las comisiones, con el fin que se surta el primer debate y a la que se hará expresa referencia en fundamento jurídico ulterior.

A partir de esta previsión constitucional, la Corte ha considerado que el ámbito de validez de la actividad de proposición normativa de las plenarias está delimitado por las materias que hayan sido objeto de deliberación por parte de las comisiones respectivas. En criterio de la Sala,⁸ “... *el principio de identidad flexible obliga a que si bien la iniciativa debe contar con los cuatro debates reglamentarios, el texto no necesariamente debe ser idéntico en dicho trámite.*⁹ Sin embargo, tal posibilidad de modificación de los proyectos durante el segundo debate está sometida a límites, estrechamente relacionados con la preservación de la unidad temática de la iniciativa. En términos de la Corte, el “concepto de identidad¹⁰ comporta más bien que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática¹¹. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya discutido y aprobado el tema a que se refiera la adición o modificación¹². Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo¹³. // En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara. En este sentido es posible entonces que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo. La exigencia que el ordenamiento impone es que el tema

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-208/05.

¹⁰ Sentencia C-702 de 1999.

¹¹ Sentencia C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

¹² Sentencia C-702 de 1999.

¹³ Ver Sentencia C-1108/01.

específico al que se refiera la modificación o adición haya sido debatido y aprobado durante el primer debate. En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones se encuentra limitada pues debe respetarse el principio de identidad, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados a lo debatido y aprobado en comisiones^{14,15}.”

10. De igual manera, la Corte ha identificado las reglas que permiten verificar la concurrencia de unidad temática entre lo debatido y las modificaciones introducidas. Sobre el particular, se ha previsto que “... el límite para inclusión de modificaciones por parte de las plenarias es su unidad temática con los asuntos previamente debatidos. Por ende, lo que recibe reproche constitucional es la introducción de temas autónomos, nuevos y separables,¹⁶ que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite. La Corte ha fijado los criterios materiales para determinar en qué caso se está ante la inclusión de un tema nuevo. Al respecto, la jurisprudencia prevé que “(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente¹⁷; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;¹⁸ (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;¹⁹ (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.^{20,21}”

Con base en lo expuesto, se tiene que el principio de identidad flexible permite que en el segundo debate se puedan incorporar modificaciones, adiciones o supresiones al articulado aprobado por la comisión respectiva. El límite a esas enmiendas es la conservación de la unidad temática de la iniciativa, por lo que, en los términos del artículo 158 C.P., no son admisibles reformas con carencia de identidad temática, pues incumplirían el mandato consistente en que el proyecto de ley cumpla con los cuatro debates que ordena el artículo 157 C.P. Esta identidad temática no responde a un criterio literal, sino a uno sustantivo,

¹⁴ Sentencias C-008 de 1995 y C-809 de 2001.

¹⁵ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-706/05.

¹⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-453/06.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003, en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1092 de 2003.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-920 de 2001. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

²⁰ Ver Corte Constitucional, sentencia C-198 de 2002.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-490/11.

que remite a la definición de los tópicos particulares que fueron objeto de discusión en el primer debate, al margen del contenido particular de los textos aprobados. Quiere esto decir que las plenarias están constitucionalmente habilitadas para hacer modificaciones al articulado sin tener que remitirlo nuevamente a las comisiones, incluso si se trata de cambios con carácter intenso y significativo. Ello a condición que el texto que se someta a consideración y aprobación en segundo debate verse acerca de materias analizadas en el primer debate, de modo que no se desnaturalice el proyecto de ley y, con ello, se vulneren los principios de consecutividad e identidad flexible.

11. La distinción entre modificaciones que introducen temas autónomos y separables y aquellas que carecen esa entidad, sirve de base para la diferenciación, por parte del legislador orgánico, de procedimientos al interior del trámite legislativo unívocamente dirigidos a la preservación de los principios de consecutividad e identidad flexible antes analizados. En ese sentido, el artículo 178 R.C. determina que en el supuesto previsto en el inciso segundo del artículo 160 C.P., antes expuesto, cuando a un proyecto de ley le sean introducidas modificaciones, adiciones o supresiones durante el debate en plenaria, estos cambios podrán resolverse sin que el proyecto deba regresar a la respectiva comisión permanente.

Sin embargo, el mismo precepto señala que en los casos que se observen serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión, o concurrieren razones de conveniencia, se podrá determinar que el proyecto regrese a la misma comisión para que vuelva a ser examinado, esta vez de forma definitiva. A su vez, se prevé que si la comisión insiste en su posición, el asunto será decidido por la corporación en pleno. Como se observa, la intención de la norma orgánica es preservar la vigencia de los principios de identidad flexible y consecutividad. Es claro que ante la reformulación radical del articulado aprobado en comisión, el mecanismo de devolución antes descrito garantiza que la materia correspondiente sea sometida al conocimiento en primer debate, subsanándose de ese modo la afectación de la consecutividad en el procedimiento legislativo.

Estas mismas premisas explican el funcionamiento del instrumento de enmienda en el trámite congresional, en tanto herramienta que busca que las modificaciones de mayor entidad, inasibles por las facultades contenidas en el inciso segundo del artículo 160 C.P., sean compatibles con los principios de identidad flexible y consecutividad. Así, el Reglamento del Congreso distingue entre el procedimiento de enmienda en comisiones y en plenarias, como pasa a explicarse.

11.1. El artículo 160 R.C. dispone, en el caso particular del debate en comisiones, que todo congresista puede presentar enmiendas a los proyectos de ley que estuvieren en curso, con sujeción a los siguientes pasos (i) el autor o proponente de una modificación, adición o supresión podrá plantearla en la

comisión respectiva, así no sea integrante de ella; y (ii) la proposición podrá presentarse hasta el cierre de la discusión y se hará mediante escrito dirigido a la presidencia de la comisión.

Las enmiendas pueden ser bien respecto de la totalidad del proyecto de ley o sobre el articulado. Existe una enmienda del primer tipo cuando versa sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto, al igual que la que proponga un texto completo alternativo al de la iniciativa original (Art. 161 C.P.). En cambio, la enmienda será parcial cuando el congresista proponga la supresión, modificación o adición a algunos artículos o disposiciones de la iniciativa.

11.2. El procedimiento de enmienda en el debate por parte de las plenarias, está regulado por los artículos 179 a 182 R.C. De acuerdo con estas previsiones (i) en caso que la plenaria apruebe una enmienda a la totalidad del proyecto, se dará traslado del texto a la comisión correspondiente para que se realice el primer debate. Si la comisión rechaza el articulado propuesto, se archivará la iniciativa; (ii) si la enmienda del articulado no implica un cambio sustancial, el proyecto de ley continuará con su trámite constitucional; (iii) también serán admisibles como enmiendas sin trámite previo, esto es, que no requieren que el proyecto sea remitido a la comisión, aquellas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. En todo caso, no podrán tramitarse enmiendas de asuntos negados en primer debate, salvo que se haga uso del mecanismo de apelación; (iv) terminado el debate y como consecuencia de las enmiendas introducidas el texto resultante pudiera ser incongruente, incomprensible, confuso o tautológico, la presidencia de la respectiva cámara podrá enviar el texto aprobado por la plenaria a una comisión accidental, con el único fin que efectúe una redacción armónica, la cual será sometida a la aprobación del pleno, en una sola votación que no reabre el debate sobre el contenido; y (v) finalizado el segundo debate y habiéndose incluido enmiendas, el ponente redactará un informe a ese respecto, con destino a la otra cámara. En ese documento se consignará el ordenamiento de las modificaciones, adiciones y supresiones, así como la elaboración de un texto definitivo aprobado por la plenaria, con las explicaciones pertinentes.

12. Estas reglas, como es sencillo advertir, responden a la misma lógica antes expuesta. Ante la inclusión de enmiendas que involucran cambios sustantivos de la iniciativa, se exige que el texto retorne al debate y aprobación por parte de la comisión correspondiente, satisfaciéndose con ella las exigencias derivadas de los principios de consecutividad e identidad flexible. En cambio, cuando se trata de modificaciones que por conservar la unidad temática no involucran una enmienda a aspectos esenciales de la iniciativa, la devolución a comisiones no es exigible. De esta forma, se preserva la competencia que el artículo 160 C.P. confiere a las plenarias, de introducir las modificaciones, supresiones y adiciones al articulado aprobado por en primer debate y, a su vez, se otorga eficacia a los principios constitucionales antes mencionados.

Es con base en estas disposiciones, igualmente, que la jurisprudencia constitucional ha concluido que cuando se incorporan modificaciones sustanciales a la iniciativa en el segundo debate, sin que se adelante el procedimiento de enmienda explicado anteriormente, se está ante un vicio de trámite que afecta la constitucionalidad de los preceptos respecto de los cuales se pretermitieron tales exigencias. A este respecto, la sentencia C-1056/03 expresa que “[e]s también una exigencia de la Carta Política que las enmiendas o cambios introducidos a un proyecto de ley durante las discusiones de que es objeto tengan relación con la materia del proyecto. Necesariamente ha de ser así, pues el procedimiento previsto para la expedición de la ley es un proceso dialéctico y continuativo, que se rige por el denominado “principio de identidad”, el cual exige que las modificaciones, adiciones o supresiones que se le introduzcan por las plenarias de las Cámaras guarden relación con lo discutido y aprobado en las Comisiones Permanentes respectivas. // Acorde con los principios de consecutividad y continuidad las modificaciones o enmiendas a un proyecto de ley por las Plenarias de las Cámaras, no pueden constituir una “enmienda total” que lo transforme en un “texto alternativo”, conforme a lo dispuesto por el artículo 179, primera parte, de la Ley 5ª de 1992. En caso de serlo, lo que procede conforme a la norma acabada de citar es darle traslado a la respectiva comisión constitucional permanente para que allí se surta el primer debate. Con todo, si la enmienda propuesta “no implica un cambio sustancial, continuará su trámite constitucional” el proyecto pues en ese evento no ha sufrido alteración que lo transforme en otro distinto sino que, por el contrario, se mantiene incólume el principio de identidad.”

El principio de publicidad y las modalidades de notificación de las proposiciones presentadas durante los debates legislativos

13. La debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras depende de varios aspectos, que son precisamente la materia de regulación por parte de las normas constitucionales y orgánicas que prescriben el procedimiento legislativo. Uno de los principales factores que incide en esa voluntad es el conocimiento acerca de los textos sometidos a discusión y aprobación, en tanto presupuesto hermenéutico necesario para la adecuada y suficiente construcción de un criterio informado por parte de cada congresista. La importancia nodal del principio de publicidad para la deliberación democrática explica que el artículo 157-1 C.P. prevea que uno de los requisitos estructurales para la aprobación del proyecto de ley es haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

El objetivo esencial del principio de publicidad es supeditar el debate parlamentario al previo y suficiente conocimiento por parte de los integrantes de las cámaras de los diferentes textos que se someten a su consideración. No podría inferirse la existencia de voluntad para aprobar determinada proposición jurídica si los parlamentarios carecen de mecanismos para

conocer su contenido. Sin embargo, la publicidad no puede comprenderse como un derecho de los congresistas, sino como una garantía institucional de las cámaras, de la cual depende que las leyes sean fruto de una deliberación democrática racional. Para la Corte, “... *es necesario aclarar que el principio de publicidad como condición constitucional necesaria para permitir la participación de los congresistas en el debate y por lo tanto, para la aprobación de un texto legal, no puede considerarse propiamente un derecho subjetivo del cual puedan disponer libremente los congresistas, sino una garantía institucional de representación efectiva para los asociados. Las prerrogativas dadas a los congresistas están encaminadas a permitirles cumplir adecuadamente su función de representación, bien sea mayoritaria o minoritaria. Por lo tanto, aun cuando suele estar asociada con la posibilidad de participación de las minorías en el debate, esta garantía prevalece aun cuando las mayorías y las minorías parlamentarias deciden aprobar un texto desconocido. (...) Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.*”²²

14. Con base en las normas constitucionales y orgánicas aplicables, la Corte ha identificado en su jurisprudencia dos modalidades de publicación que son aplicables en el trámite legislativo: (i) la publicación del proyecto de ley, de las ponencias para cada uno de los debates y del informe de la comisión accidental de conciliación, que de ordinario se efectúa a través de la inclusión del texto respectivo en la Gaceta del Congreso, entregada a los congresistas previamente a la deliberación y votación;²³ y (ii) la puesta en conocimiento de las proposiciones de enmiendas o modificación al articulado que presentan los congresistas durante los debates en comisiones y plenarias. Como este segundo nivel de análisis interesa específicamente para la solución de los problemas jurídicos materia de esta sentencia, se analizará a continuación en fundamento jurídico separado.

15. La comunicación de las proposiciones que se someten a la consideración de las cámaras legislativas, para que resulte válida desde la perspectiva constitucional, está sometida a las siguientes condiciones, definidas por la jurisprudencia de esta Corporación:

²² Corte Constitucional, sentencia C-760/01.

²³ Esta es la regla general prevista en el artículo 156 R.C. Sin embargo, esa misma regla legal determina que, por motivos de agilidad, también es admisible la distribución de copias de la ponencia, previa al inicio del debate

15.1. El objetivo general de dicha comunicación responde al criterio general antes expuesto, que supedita la adecuada formación de la voluntad democrática de las cámaras a que los congresistas puedan conocer, con la debida antelación y de manera suficiente, el contenido de la modificación propuesta. Esta exigencia, como sucede con los demás requisitos del trámite legislativo, debe interpretarse a la luz del principio de instrumentalidad de la formas, explicado en esta decisión a propósito del estudio de admisibilidad de los cargos propuestos. Por lo tanto, se cumplirá con el requisito de publicidad de las proposiciones cuando las cámaras utilicen algún mecanismo razonable y adecuado, que satisfaga la finalidad antes explicada. Sobre ese objetivo, la Corte ha explicado cómo “...“...las normas superiores y las legales de naturaleza orgánica que rigen el trámite de las leyes, buscan siempre que los congresistas conozcan a cabalidad el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, y que aquello que es finalmente adoptado como ley sea expreso en su texto y de público conocimiento. Todas las disposiciones relativas a la publicación del proyecto de ley en el órgano de difusión del Congreso -Gaceta del Congreso-, a la publicación en el mismo del proyecto aprobado en primer debate, a la necesidad de que medie un lapso entre dicho debate y el segundo durante el cual los congresistas puedan conocer el texto y reflexionar sobre su contenido, al debate que debe darse respecto de las normas sometidas a la consideración de los legisladores, a la publicación del texto aprobado, y a la necesidad de reunir una comisión de conciliación que supere las divergencias literales aprobadas en una y otra Cámara, indican claramente que lo que corresponde a éstas es aprobar textos conocidos, explícitos, expresos e idénticos, que sólo así pueden devenir en leyes de obligatorio cumplimiento. Entonces, la posibilidad de aprobar textos implícitos o determinables, resulta completamente ajena a la voluntad del constituyente.”²⁴

15.2. En ese orden de ideas, la jurisprudencia constitucional ha considerado que la exigencia en comento debe aplicarse a partir de un criterio de flexibilidad,²⁵ el cual permite la concurrencia de diferentes modalidades de comunicación de las proposiciones, a condición que todas ellas permitan a los congresistas conocer, de modo previo y suficiente, el contenido de la misma. Así, la Corte ha contemplado como mecanismos válidos²⁶ de comunicación los siguientes:

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-557/00.

²⁵ Este criterio de flexibilidad, en términos de la sentencia C-760/01, “...permite a la Corte entender que aunque la lectura prescrita por la norma orgánica no tiene que ser necesariamente una lectura oral, la misma debe darse efectivamente, o por lo menos debe otorgarse la posibilidad de que se dé. Sin esta lectura no es posible considerar conocido el texto sometido a consideración, conocimiento que se erige en el presupuesto lógico necesario para la existencia del debate, pues como quedó dicho, el desconocimiento del texto a aprobar equivale a la carencia de objeto de discusión o debate. Faltando el debate, la votación subsiguiente debe considerarse igualmente inválida, pues como lo ha hecho ver la jurisprudencia de esta Corporación, aun cuando debate y aprobación son etapas identificables del proceso parlamentario, la votación de un texto por parte del Congreso no es más que la decisión que adopta una mayoría, como conclusión del debate en el cual han participado tanto mayorías como minorías. Así mismo, ha afirmado que la discusión es un aspecto esencial del debate. En virtud de lo anterior, se ve que la votación no puede concebirse independientemente del debate y de la discusión parlamentaria.”

²⁶ Sobre este particular pueden consultarse las sentencias C-760/01, C-1039/04 y C-131/09.

15.2.1. La publicación en la Gaceta del Congreso aunque, al tenor de ese mismo precedente, este mecanismo no es exigido por normas constitucionales u orgánicas.

15.2.2. La lectura oral de la proposición, antes de ser sometida a debate y votación por parte de la comisión o plenaria correspondiente.

15.2.3. La distribución de copias a cada congresista del contenido de la proposición, con antelación a la discusión y votación de la misma. Acerca de esta alternativa, la Corte ha señalado que “[l]a *distribución previa de la reproducción del documento que contiene las proposiciones de enmienda, cuando ha mediado entre ésta y la votación un lapso razonable, permite presumir el conocimiento individual de las mismas por parte de los miembros de la célula legislativa que los va a debatir y a aprobar. Se produce así un conocimiento que legitima la realización del debate y la votación.*”²⁷

15.2.4. La explicación oral del contenido particular y concreto de la proposición que modifica el articulado, a condición que tenga un grado tal especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación. Sobre este particular, en la sentencia C-131/09 la Corte determinó que aunque en el trámite de un grupo de proposiciones no se había dado lectura al texto correspondiente, en cualquier caso sí se había explicado durante la sesión su contenido particular y concreto, de modo que distintos congresistas habían expresado diferentes opiniones sobre la pertinencia y la conveniencia de las modificaciones planteadas al articulado. Estas circunstancias permitían inferir que sí existía la información suficiente para adelantar el debate y votación de la proposición, por lo que no podía colegirse vicio de inconstitucionalidad por infracción del principio de publicidad. A juicio del Pleno “... *se encuentra que la publicidad de las propuestas, con su debida explicación fue avalada por el ponente quien pudo dar una explicación, al tiempo que uno de los proponentes explicó el alcance de la misma, garantizándose de ese modo el conocimiento por todos los presentes. (...) Así, la referida propuesta fue puesta en conocimiento y aunque se guardó silencio frente a la misma, ello no implica la ausencia de debate, previo a su negativa. || Visto lo anterior, la Sala concluye que no le asiste razón a los demandantes, ni a quienes respaldan la presunta inexequibilidad de las normas censuradas, como quiera que está demostrado que la aludida irregularidad fue subsanada durante el trámite de la Plenaria en la Cámara de Representantes de los artículos 14 y 16 del proyecto que se convertiría en Ley 1142 de 2007, pues la publicidad de las propuestas se adelantó mediante otros medios también idóneos.*”

16. En conclusión, se observa que el precedente constitucional estudiado admite diversas modalidades válidas de satisfacción del principio de publicidad respecto de la presentación de proposiciones dentro del debate legislativo. Sin embargo, impone a esas diferentes vías la exigencia de

²⁷ Corte Constitucional, C-760/01.

conformar mecanismos adecuados y suficientes para que los congresistas conozcan el contenido de los textos que se someten a discusión y votación. Estos criterios versan sobre (i) condiciones de oportunidad del mecanismo, lo que implica que deban surtirse con la antelación suficiente, de manera que los congresistas tengan un lapso razonable para informarse sobre la materia correspondiente; y (ii) condiciones de idoneidad, que son cumplidas cuando el mecanismo escogido es apto para explicar a los parlamentarios el contenido particular y concreto de la proposición. Sobre este último aspecto, el Pleno insiste en que *“...el conocimiento que se tenga de un texto sometido a consideración y decisión de los legisladores se obtiene a partir de su lectura, individual o pública y colectivamente, la cual es exigida por las normas comentadas. No de otra forma, pues este conocimiento implica cierto grado de aproximación al objeto conocido, suficientemente cercano como para poder apreciar las particularidades de la opción regulativa propuesta, el cual no se da con otro tipo de información, referencia o comentario. Efectivamente el conocimiento admite grados en cuanto las cosas pueden ser conocidas con mayor o menor profundidad. En lo que respecta a las fórmulas de regulación legal, teniéndose en cuenta que ellas admiten diversos matices, debe concluirse que el conocimiento requerido para poder optar debe ser lo más completo posible, aun dentro del esquema de flexibilidad e informalidad que toleran las disposiciones que regulan el trámite legislativo. Por lo menos la diferencia específica dentro del género de las distintas variantes reguladoras, debe estar precisada. En este orden de ideas, no basta que se informe que existen unas propuestas de enmienda, sino que el conocimiento sobre las mismas debe además recaer sobre las particularidades que ellas presentan, es decir sobre su diferencia específica, la cual está dada por las variaciones del texto que se contemplan, y por la explicación del alcance de tales variaciones. || No pueden reputarse conocidos los apartes no leídos agregados a la redacción, aunque esta última si se conociera en su texto original, ni tampoco las modificaciones efectuadas sobre ese texto original, cuando ellas tienen el alcance de cambiar el sentido de la disposición propuesta inicialmente.”*²⁸ (Subrayas no originales).

Solución a los problemas jurídicos planteados

17. La decisión acerca de los problemas jurídicos materia de esta decisión, conforme los argumentos anteriores, dependerá del estudio del procedimiento legislativo predicable de la norma acusada, en el cual deberá hacerse énfasis en (i) la manera como el precepto fue introducido en el proyecto de ley y su vínculo temático con los demás tópicos de la iniciativa; y (ii) el modo en que la proposición correspondiente fue comunicada a los congresistas durante el cuarto debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. A continuación asume la Sala dicho estudio, en los términos propuestos.

18. Concuera la Corte con la demandante en que la norma acusada no hizo parte del proyecto de ley originalmente presentado por el Gobierno Nacional.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-760/01.

Sin embargo, no puede perderse de vista para este análisis que esa iniciativa legislativa tenía carácter amplio, pues pretendía abarcar diversos mecanismos de lucha contra la corrupción en el Estado y frente a los particulares, tanto de índole administrativo como de gestión fiscal y de sanción penal. Así, el proyecto de ley, de acuerdo con su exposición de motivos, tenía por objeto introducir al ordenamiento jurídico un grupo sistemático de herramientas dirigidas a eliminar las prácticas corruptas, en un marco de modernización y uso eficiente de los recursos públicos. A este respecto, la sección introductoria de la exposición de motivos explica lo siguiente:

“La corrupción es uno de los fenómenos más lesivos para los Estados modernos, pues a través del mismo se vulneran los pilares fundamentales de la democracia y se desvían millonarios recursos en perjuicio de las personas menos favorecidas. Por esta razón, Colombia ha ratificado tratados y convenios internacionales en desarrollo de los cuales se han aprobado leyes y decretos tendientes a perseguir este flagelo.

Sin embargo, en el Barómetro Mundial de la Corrupción del año 2009 de Transparencia Internacional, Colombia ocupó el puesto 74 entre 184 países objeto de estudio, situación que demuestra claramente que pese a que se han realizado esfuerzos importantes para la reducción de este fenómeno, los mismos deben aumentarse y focalizarse, orientándose en sectores específicos, para el diseño de una política pública eficaz para la lucha contra la corrupción.

Es importante resaltar que las medidas adoptadas en nuestro país para la lucha contra la corrupción han desarrollado experiencias con resultados satisfactorios, pero también que aquel es un fenómeno dinámico cuyas manifestaciones varían con el transcurso del tiempo, haciéndose cada vez más sofisticadas y difíciles de descubrir.

Esta situación ha sido reconocida por todos los sectores de nuestra sociedad y, por ello, la presente ley es fruto de un diálogo propositivo y de la colaboración entre el Gobierno Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República, la academia, la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales dedicadas a la lucha contra la corrupción, lo cual ha permitido la elaboración de medidas administrativas, disciplinarias, penales, fiscales y educativas que desarrollan una política integral del Estado en contra de este fenómeno.

Por las consideraciones expuestas, el presente proyecto de ley busca introducir nuevas disposiciones que se ajusten a las necesidades actuales que la lucha contra la corrupción exige, propendiendo subsanar e integrar aquellos aspectos en los cuales se requiere una acción contundente.”²⁹

²⁹ Gaceta del Congreso 607/10 p. 16.

18.1. La introducción de un precepto específico acerca de restricciones a la publicidad por parte de las entidades públicas fue realizada por la Comisión Primera del Senado de la República. Esto se corrobora en el acta del debate en esa célula legislativa, donde el coordinador de ponentes informó a los miembros de la Comisión que dentro de los artículos nuevos propuestos para primer debate estaba el referido al presupuesto de publicidad. A ese respecto, en dicha acta se lee lo siguiente:

“La Presidencia interviene para un punto de orden:

Sírvase presentar el informe sobre el proyecto, pero antes, voy a conceder el uso de la palabra al Coordinador de Ponentes.

La Presidencia concede el uso de la palabra al Coordinador de Ponentes, honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Muchas gracias, señor Presidente. Lo primero saludar muy especialmente al señor Ministro del Interior y de Justicia, nos acompaña su equipo de asesores, a los honorables miembros de esta célula legislativa, para informarle a su señoría que en el día de ayer a partir de la una de la tarde, nos reunimos en el Despacho del señor Ministro del Interior y de Justicia, acompañado por sus asesores y los honorables Senadores miembros de la Comisión de Ponentes del Estatuto Anticorrupción y también acompañado de sus asesores y después de una larga discusión, de una larga explicación por parte de la Procuraduría; por ejemplo, que se hizo presente a través de dos procuradores enviados directamente por el señor Procurador General de la Nación y de haber estudiado y analizado documentos tan importantes como el que Su Señoría nos hizo llegar, remitidos por parte del señor Auditor General de la Nación y de otras instancias como de la Oficina Anticorrupción de la Presidencia, se hicieron algunos ajustes los propios se tuvieron en cuenta las diferentes proposiciones que fueron radicadas en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado de la República y se ha llegado a un acuerdo que se encuentra consignado en el texto final que aquí vamos a dejar a su consideración y de los demás miembros de esta Comisión.

Quisiera señor Presidente, muy brevemente, también para permitir que los demás honorables miembros de la Comisión de Ponentes como el Senador Jesús Ignacio García, el Senador Luis Carlos Avellaneda, el Senador Juan Manuel Corzo, el Senador Hernán Andrade, también estuvo el Senador Hurtado y sus asesores y con ellos se ha redactado este documento de acuerdo, que quisiera muy brevemente dar una pequeña explicación.

En el Capítulo Primero, en las medidas administrativas para la lucha contra la corrupción se incluye un artículo nuevo que es la inhabilidad

de las sociedades para contratar, la anterior norma tiene como propósito que las sociedades anónimas abiertas, donde un servidor público tenga una participación superior al 20% queden inhabilitadas para contratar, garantizando así una mayor transparencia, Senador Andrade, estuvo muy juicioso con este tema y obviamente recibió el respaldo de la Comisión, se vuelve igualmente a introducir en el artículo el tema de las personas políticamente expuestas, este sin lugar a dudas, había sido un tema que había causado mucho escozor por decirlo, lo menos, no solamente en algunos miembros de la Comisión sino diría del Congreso en General porque no había la absoluta claridad pero después de haber recibido la explicación de parte del señor Ministro, el doctor Germán Vargas, se decidió que no van los artículos originales como se habían propuesto sino que se considera que para dar cumplimiento a las convenciones internacionales particularmente la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, es importante introducir en nuestra legislación la figura de las personas políticamente expuestas a las que el sector financiero debe hacer un especial seguimiento, de hecho, Senador Iván Moreno, hoy cuando cualquier persona va hacer una consignación superior a los diez millones de pesos, hacer un retiro, hay que llenar un formulario especial obviamente entonces sin mencionar esa larga lista que traían los artículos originales, entonces se deja que el sector financiero a su consideración.

Hay un artículo nuevo sobre la declaración del patrimonio familiar, la anterior norma, con esto se busca garantizar que sea de conocimiento público, que el patrimonio del servidor público y su núcleo familiar bajo el entendido de que este es un instrumento eficaz para luchar contra la corrupción, hay otro artículo sobre el presupuesto de publicidad, qué se quiere con este nuevo artículo, lo que se busca es que los gastos destinados a publicidad de parte de las entidades públicas no se incrementen o no haya un gasto exagerado previo por ejemplo, a las diferentes elecciones, entonces siempre se mantendrá un gasto límite para las diferentes entidades. (...).³⁰ (Subrayas no originales).

Una vez el coordinador de ponentes realizó la exposición el articulado propuesto a la Comisión, el senador Luis Carlos Avellaneda manifestó su inquietud acerca que la presentación del articulado no era concordante con el documento que se había entregado para el efecto y que estaba suscrito por los ponentes. Ante esta intervención, la Presidencia de la Comisión clarificó que el coordinador hacía referencia en su exposición al texto acordado entre los ponentes y el Gobierno. Con todo, el coordinador aceptó la observación hecha por el senador Avellaneda y expresó que iba a continuar su exposición con sujeción al texto propuesto y que luego de ello explicaría los artículos nuevos. Sobre este asunto, el acta de Comisión presenta lo siguiente:

³⁰ Gaceta del Congreso 35/11 pp. 3-4

“Con la venia del Presidente y del orador interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

A ver Presidente y querido Coordinador de Ponentes, es que yo le he seguido muy atentamente su intervención y la numeración del artículo al que usted se está refiriendo no nos coincide con el articulado que tenemos acá, yo por lo menos estoy en una desubicación impresionante.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Estos son artículos nuevos cuando yo se los lea a la Comisión, entonces tendrán su numeración correspondiente.

Con la venia del Presidente y del orador interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Pero tenemos un articulado ya firmado suscrito y entonces sería bueno que entonces usted más bien cogiera el articulado que hemos suscrito que hemos firmado todos para referirnos a él, porque si no, después todos, no sé cómo nos vamos a referir.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Senador Avellaneda estamos considerando el proyecto fruto del acuerdo que realizaron los señores ponentes y el Gobierno y vamos a votar en base a ese articulado y ese se entregó a cada uno de los honorables Senadores, ¿estamos de acuerdo Senador?

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona:

Presidente, el tema es este, es que el articulado que tenemos que suscribimos todos no nos está coincidiendo con el número de articulados a que se está refiriendo en Coordinador Ponente, por eso le estoy pidiendo a él, que él tome el articulado que se ha radicado oficialmente allí para que después podamos hacer las intervenciones en un mismo lenguaje.

Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Manuel Enríquez Rosero:

Sí, honorable Senador, tiene usted toda la razón, entonces vamos a referirnos inicialmente a los artículos cuya numeración corresponde al texto y después relacionamos los artículos nuevos (...).”³¹

Con todo, luego de la exposición oral realizada por el senador Enríquez Rosero, se puso a consideración de los integrantes de la Comisión el texto propuesto por la subcomisión redactora, que incorporó la norma sobre presupuesto de publicidad. Ese texto fue incluido por el acta de Comisión, en los términos siguientes:

³¹ *Ibidem* p. 5.

**“TEXTO PROPUESTO POR LA SUBCOMISIÓN
REDACTORA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 142 DE 2010 SENADO**

por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de
prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la
efectividad del control de la gestión pública.

El Congreso de Colombia
DECRETA:

CAPÍTULO I

Medidas Administrativas para la lucha contra la corrupción

(...)

Artículo 12. *Presupuesto de publicidad.* El presupuesto destinado a
publicidad de las entidades públicas durante el año calendario anterior
a las elecciones no podrá superar, en términos de salarios mínimos
legales mensuales vigentes, el promedio anual de lo comprometido
por la respectiva entidad durante los últimos tres (3) años.”³²

Esta redacción fue finalmente aprobada por la Comisión, reasignándosele
como el artículo 14 del proyecto de ley, integrante del primer bloque de
artículos sometidos a votación.³³

18.2. El texto aprobado por la Comisión fue publicado en la ponencia para
segundo debate ante la plenaria del Senado, documento en que también se
hizo constar que esa enmienda fue incorporada como artículo nuevo propuesto

³² *Ibidem* pp. 6-7.

³³ Sobre este preciso particular, en el acta de Comisión se consignó lo siguiente:

“La Presidencia interviene para un punto de orden:

Pero es que hay observaciones del doctor Soto sobre esas dos, las votamos después, se entiende que estamos votando además las dos supresivas.

Secretario:

Sí, señor Presidente, la Secretaría se obliga a hacer la siguiente aclaración de los artículos 84 al 95 de la ponencia ya fueron aprobados en la sesión pasada, los que en el informe de la Comisión accidental serían del 95 al 106, esos ya se votaron, entonces se somete a votación del artículo 1 al 119 del informe de la Comisión accidental excepto los artículos 95 a l 106 que ya fueron aprobados, y los artículos 17, 18, 43, 67 al 74 y el 10 del Senador Velasco, el 2, 4 y 5; ese va a ser el articulado que su señoría y el 88 de las facultades, señor Presidente si su señoría lo considera.

La Presidencia ejercida alfabéticamente por el honorable Senador Hernán Andrade Serrano cierra la discusión del articulado contenido en el informe presentado por la Comisión Accidental con la modificación formulada en la proposición número 73A al artículo 92, excepto los artículos 2°, 4°, 5°, 10, 17, 18, 43, 67 al 74, 88, abre la votación e indica a la Secretaría llamar a lista:

[Aquí la votación nominal de los senadores integrantes de la Comisión]

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Votos emitidos: 13

Por el sí: 13

Por el no: 0

En consecuencia, han sido aprobados los artículos 1° al 119 del texto propuesto por la Comisión Accidental, excepto los artículos 2°, 4°, 5°, 10, 17, 18, 43, 67 al 74 y 88, del proyecto de ley número 142 de 2010, Senado, con constancia de la Secretaría de que el honorable Senador Néstor Iván Moreno Rojas no estuvo presente en el recinto y fue excusado de votar por la Presidencia como consecuencia de la aprobación del impedimento a los artículos 1°, 3° y del 52 al 58.” Cfr. Gaceta del Congreso 35/11 p. 35.

por la subcomisión accidental a la Comisión Primera.³⁴ Este fue objeto de aprobación sin modificaciones en segundo debate, como consta en la Gaceta del Congreso contentiva del texto avalado por la plenaria del Senado.³⁵

18.3. Los ponentes en tercer debate, surtido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, sugirieron modificar el texto del artículo en comento, con el propósito que *“se tomen medidas que garanticen la transparencia en la contratación de pauta publicitaria oficial y se respete la libertad de expresión y el acceso a la información de los ciudadanos por lo que en el artículo se establecen directrices al respecto.”* Por ende, en el pliego de modificaciones contenido en la mencionada ponencia se propuso un nuevo texto, del siguiente tenor:

“Artículo 13. Presupuesto de publicidad. La publicidad oficial es un canal de comunicación que usan las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación del Estado mayor al cincuenta por ciento (50%) para informar, comunicar y explicar a través de los medios de comunicación, respecto a los servicios que prestan y las políticas públicas que impulsan con la finalidad de cumplir sus cometidos y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos.

Se prohíbe el uso de la publicidad oficial para la promoción de funcionarios públicos, partidos políticos o candidatos.

La asignación de publicidad oficial a medios de comunicación debe responder a criterios preestablecidos, claros, objetivos y transparentes. Dichos criterios son:

- a) Relación entre información o campaña y la población objeto;*
- b) Audiencia, tiraje, rating o lectoría;*
- c) Precio;*
- d) Fines de la entidad.*

El presupuesto destinado a publicidad de las entidades públicas durante el año calendario anterior a las elecciones no podrá superar, en términos de salarios mínimos legales mensuales vigentes, el promedio anual de lo comprometido por la respectiva entidad durante los últimos tres (3) años.”³⁶

El texto fue aprobado sin alteraciones por la Comisión Primera de la Cámara y, a su vez, se incluyó en el pliego de modificaciones contenido en la ponencia para cuarto debate ante la plenaria de esa corporación, con el mismo contenido

³⁴ Gaceta del Congreso 1002/10 p. 11.

³⁵ Gaceta del Congreso 1117/10 p. 2.

³⁶ Gaceta del Congreso 019/11 p. 6.

al aprobado en tercer debate, solo que reenumerado como el artículo 11 del proyecto de ley.³⁷

18.4. De manera similar a como sucedió en primer debate, en la plenaria de la Cámara de Representantes se designó una subcomisión accidental con la tarea de sistematizar las distintas propuestas de los congresistas, a efectos de exponer un solo texto para la discusión y votación de la plenaria. Así, el representante Varón Cotrino, coordinador de ponentes, expuso a la corporación el contenido de ese acuerdo, haciéndose expresa referencia a la norma objeto de examen. Luego, varios representantes intervinieron y se procedió a la aprobación del texto. Sobre el particular, en el Acta de Plenaria se lee lo siguiente:

“Intervención del honorable Representante, Germán Varón Cotrino:

Señor Presidente el artículo 11, trata de los presupuesto de publicidad, en la subcomisión hicimos algunas modificaciones, que básicamente lo tienden es a reducir de manera significativa los presupuestos de publicidad.

En los periódicos, y en las emisoras regionales, normalmente hay una serie de programas que no hace nada diferente a exaltar la gestión de quienes son Gobernadores, Alcaldes los organismos de control, en Bogotá encuentra uno el periódico de la Personería, de la Contraloría, de la Veeduría, el de la Policía Nacional y son una serie de cartillas de modo alguno son objetivas, sino exaltaciones de la propia gestión, en El Tiempo.

Entonces, es obvio que debe haber una reducción significativa de esa publicidad, la Comisión considero que debería reducirse en un 30% de lo que tiene en el presente año, hay unas campañas de orden institucional que sin son necesarias de parte de algunos Ministerios, y que el incremento se hiciera de manera anual, con fundamento en el índice de inflación, esa es la que está consensuado en la Subcomisión, y tiene una claridad que obviamente para efectos de aquellas Sociedades de Economía Mixtas, Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que compiten con el sector público, sector privado, la publicidad resulta ser un elemento que es determinante dentro de la competencia, y obviamente si se le suprime la publicidad los deja en desventaja con las empresas con las que compete.

Entonces, la excepción sería las Empresas Industriales y Comerciales del Estado Social Sociedades de Economía Mixta, ese es el espíritu que trae el proyecto en el artículo 11, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

³⁷ Gaceta del Congreso 128/11 p. 6

En consideración el artículo 11 como propone el ponente tiene la palabra mi doctor Escobar.

Intervención del honorable Representante, Carlos Alberto Escobar Córdoba:

Quiero solicitarle al señor Ponente, para preguntarle si en ese artículo también se restringe la personificación de los actores, digamos si es la Gobernación de cualquier departamento, dígame Cundinamarca, no diga el Gobernador fulano de tal, sino la gobernación, que también se sigue insistiendo, porque se han tomado algunas medidas de prohibición, pero uno ve que los Alcaldes, se resalta más el nombre del Alcalde, que el municipio en consideración.

Entonces que quede explícito también esa parte, donde se le prohíba terminantemente que estas personas utilicen el nombre de ellos, para resaltar la labor de la entidad como tal.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Doctor Varón.

Intervención del honorable Representante Germán Varón Cotrino:

El doctor Felipe Lemos, tal vez me había hecho alusión a los decretos en donde se restringe de manera específica, para que sean los signos de la Gobernación, de la Alcaldía, los que se utilicen y no la foto del gobernante de turno, el doctor Telésforo está pidiendo una interpretación.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Doctor Telésforo tiene el uso de la palabra.

Intervención del honorable Representante, Telésforo Pedraza Ortega:

Era para solicitarle al doctor Germán Varón, que dé la discusión de ese artículo para darle todavía más justificación a la eliminación de todos esos gastos impresos, acordamos que hoy día todos los Ministerios y las entidades tienen la página web, que los informes deberían ser colocados en la página web, doctor Varón no sé si quedó hay en el artículo.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Doctor Varón ¿le está haciendo una pregunta?

Intervención del honorable Representante, Telésforo Pedraza Ortega:

Precisamente cuando analizamos el tema de todo esa cantidad de dinero que valen, toda esa cantidad de impresos que llegan, acordamos

de que los informes deberían colocarse en la página web, y que por excepción como los que tiene que registrarse ante el Congreso, venían los informes escritos.

Yo creo que se debe acordar exactamente ese tema, que lo tratamos en ese momento de la subcomisión, para darle todavía más justificación a ese artículo, muchas gracias.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Doctor Lemos.

Intervención del honorable Representante, Juan Felipe Lemos Uribe:

Presidente muy cortico, esa regulación ya existe a nivel nacional en los Decretos 1737, 1738 y 2209 de 1998 y del 2000 respectivamente.

Lo que solicitamos en la subcomisión, que esos artículos se incluyeran dentro del Estatuto, si hiciera una revisión, se armonizara ese artículo 11, y se aplicaran para las entidades territoriales, porque esos decretos de austeridad en el gasto publico solamente aplica para las entidades del orden Nacional, muchas gracias Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Se abre el registro señor Secretario para votar el artículo 11 como lo propone la Subcomisión.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Una proposición suscrita por el doctor Germán Varón, que ya explicó.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Una proposición de quién.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Del doctor Germán Varón, que ya explicó, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Entonces se vota la proposición.

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:
Esa es la que estamos votando, el artículo 11 de acuerdo a su proposición, doctor Varón.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:
Entonces en consideración el artículo 11 de acuerdo a la proposición presentada por el doctor Varón, y estudiada por la Subcomisión, continúa su discusión, va a cerrar, queda cerrada, abra el registro.

(...)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se va a cerrar, se cierra.

(...)

Secretario, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, informa:

Doctor Camilo Abril vota sí

Aprobado por el siguiente resultado

Por el sí: 84

Por el no: 2.”³⁸

El texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:

“Artículo 11. Presupuesto de publicidad. Los recursos que destinen las entidades públicas y las empresas y sociedades con participación mayoritaria del Estado del orden nacional y territorial, en la divulgación de los programas y políticas que realicen, a través de publicidad oficial o de cualquier otro medio o mecanismo similar que implique utilización de dineros del Estado, deben buscar el cumplimiento de la finalidad de la respectiva entidad y garantizar el derecho a la información de los ciudadanos. En esta publicidad oficial se procurará la mayor limitación, entre otros, en cuanto a contenido, extensión, tamaño y medios de comunicación, de manera tal que se logre la mayor austeridad en el gasto y la reducción real de costos.

Los contratos que se celebren para la realización de las actividades descritas en el inciso anterior, deben obedecer a criterios preestablecidos de efectividad, transparencia y objetividad.

Se prohíbe el uso de publicidad oficial, o de cualquier otro mecanismo de divulgación de programas y políticas oficiales, para la promoción de servidores públicos, partidos políticos o candidatos, o que hagan uso de su voz, imagen, nombre, símbolo, logo o cualquier otro elemento identificable que pudiese inducir a confusión.

En ningún caso las entidades objeto de esta reglamentación podrán patrocinar, contratar o realizar directamente publicidad oficial que no esté relacionada en forma directa con las funciones que legalmente debe cumplir, ni contratar o patrocinar la impresión de ediciones de lujo o con policromías.

Parágrafo 1°. Las entidades del orden nacional y territorial que tengan autorizados en sus presupuestos rubros para publicidad o difusión de campañas institucionales, deberán reducirlos en un treinta por ciento (30%) en el presente año, tomando como base para la

³⁸ Gaceta del Congreso 643/11 pp. 53-55.

reducción el monto inicial del presupuesto o apropiación presupuestal para publicidad o campaña. Una vez surtida la reducción anterior, en los años siguientes el rubro correspondiente solo se podrá incrementar con base en el Índice de Precios al Consumidor.

Parágrafo 2°. Lo previsto en este artículo no se aplicará a las sociedades de economía mixta ni a las empresas industriales y comerciales del Estado que compitan con el sector público o privado o cuando existan motivos de interés público en salud. Pero en todo caso su ejecución deberá someterse a los postulados de planeación, relación costo-beneficio, presupuesto previo y razonabilidad del gasto.

Parágrafo 3°. Las entidades del orden nacional y territorial a que se refiere esta disposición están obligadas a publicar periódicamente en su página de Internet toda la información relativa al presupuesto, planificación y gastos en las actividades descritas en el inciso primero de este artículo.”³⁹

Este texto fue a su vez acogido por el informe de conciliación aprobado por las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes,⁴⁰ por lo que corresponde con la norma promulgada objeto de acción pública de inconstitucionalidad.

19. A partir del estudio del procedimiento legislativo antes expuesto, la Corte arriba a las conclusiones siguientes, útiles para resolver los problemas jurídicos materia de esta sentencia.

19.1. El tema de la limitación presupuestal a la publicidad que hacen las entidades del Estado estuvo presente en todos los debates, tanto en comisiones como en plenarias. A pesar que no hizo parte del proyecto de ley original, fue introducido durante el trámite en la Comisión Primera del Senado. Para ello se puso en conocimiento de los congresistas mediante exposición oral y entrega de documento contentivo del articulado acordado por una subcomisión accidental conformada para el efecto. Un procedimiento similar fue efectuado en el trámite en cuarto debate, instancia en que se encargó a una subcomisión la formulación de un texto para el debate por parte de la plenaria, el cual fue puesto en conocimiento de la misma por el coordinador de ponentes.

19.2. El texto fue aprobado sin mayores alteraciones en primer y segundo debate, surtidos ante la Comisión Primera y la plenaria del Senado de la República. Con todo, el artículo sufrió adiciones importantes en el tercer debate, donde se amplió la restricción presupuestal no solo respecto del gasto realizado en época electoral, sino que tomó la forma de una restricción general al presupuesto para el rubro de publicidad. Estas limitaciones se hicieron aún

³⁹ Gaceta del Congreso 258/11 p. 5.

⁴⁰ Gaceta del Congreso 312/11 p. 4.

más extensas en el cuarto debate, donde no solo se fijaron restricciones específicas a determinadas modalidades de publicidad, sino que también se determinó una fórmula de disminución progresiva del rubro presupuestal en comento.

20. Estas consideraciones llevan a la Sala a resolver negativamente el primero de los problemas jurídicos planteados. Esto en razón que el tema de limitación al presupuesto público destinado a publicidad fue una preocupación constante durante todo el trámite legislativo, al punto que distintas formulaciones normativas sobre el tópico fueron aprobadas en cada uno de los debates, tanto en comisiones como en plenarias.

Si bien a partir del tercer debate se introdujeron modificaciones, incluso intensas, al texto aprobado por el Senado, las mismas solo fueron de grado y no desnaturalizaron el contenido de la medida legislativa. Como se explicó, desde el inicio del trámite el marco de referencia se mantuvo constante en la limitación del gasto en publicidad, y las diferentes versiones del artículo demandado están enmarcadas ese tópico general, que a su vez se inscribe el propósito central del proyecto de ley, de eliminar la corrupción a partir de diversas estrategias, entre ellas la optimización en la ejecución del gasto público.

Además, no puede perderse de vista que, según se tuvo oportunidad de analizar en fundamentos jurídicos anteriores, los principios de identidad flexible y consecutividad no son incompatibles con la posibilidad de introducir modificaciones a los textos aprobados en cada uno de los debates, como erróneamente lo considera la demandante. En contrario, este precedente ha considerado que esos cambios son viables, a condición que no introduzcan temas autónomos y nuevos, que no fueron objeto de estudio en cada una de las instancias del trámite legislativo. Como se observa, en el caso analizado esta disconformidad es inexistente, puesto que la temática materia de discusión parlamentaria se mantuvo inalterada, variándose solo las estrategias y fórmulas para llegar al objetivo propuesto desde el inicio del procedimiento congresional.

Es por esta misma razón que tampoco se requería, en el caso objeto de estudio, hacer uso del procedimiento de enmienda que prevé el Reglamento del Congreso. En esta sentencia se ha explicado cómo esa ritualidad es exigible cuando se introducen modificaciones a la iniciativa sobre materias que no fueron materia de discusión en los debates anteriores, precisamente con el ánimo de salvaguardar los principios de identidad flexible y consecutividad. En este caso, como las modificaciones efectuadas siempre gravitaron sobre aspectos previamente discutidos, era no solo innecesario sino improcedente hacer uso del instrumento de enmienda antes aludido.

Finalmente también debe recalcar, como lo hacen algunos de los intervinientes, que a pesar que las modificaciones más significativas al

artículo demandado fueron realizadas por una sola de las cámaras, en cualquier caso (i) se conservó la identidad de materia durante los cuatro debates; y (ii) la plenaria del Senado de la República dio su aval al texto definitivo, a través de la aprobación del informe de la comisión accidental de conciliación, que ha sido comprendida por la jurisprudencia constitucional como la “repetición del segundo debate”.

21. En cuanto al segundo problema jurídico, debe recordarse que la jurisprudencia constitucional ha reconocido diversas modalidades válidas de comunicación a los integrantes de las cámaras del contenido de las proposiciones al articulado, circunscritas todas a la idoneidad del mecanismo escogido. Así, en el fundamento jurídico 16 de este fallo se explicó que dentro de esas fórmulas aceptadas de comunicación estaba la exposición oral del contenido de la iniciativa dentro del debate parlamentario, a condición que esta tuviera carácter específico.

En el caso analizado y frente a la discusión en la plenaria de la Cámara de Representantes, la Sala advierte que el representante Varón Cotrino, coordinador de ponentes, explicó los aspectos centrales de la iniciativa. Igualmente, existe evidencia que los congresistas estaban enterados del contenido puntual del artículo, pues no de otra manera puede explicarse que luego de la exposición del coordinador de ponentes, algunos representantes procedieran a formular preguntas y observaciones sobre aspectos específicos de la proposición normativa. Ninguno de estos congresistas increpó a la mesa directiva o al coordinador de ponentes acerca del desconocimiento del texto discutido, sino que, antes bien, intervinieron con argumentos sustantivos sobre el alcance del articulado, lo que exige suponer que tenían conocimiento concreto sobre su redacción.

En ese orden de ideas, yerra la demandante al considerar que la vigencia del principio de publicidad dependía exclusivamente de la publicación de la proposición en la Gaceta del Congreso. Antes bien, una exigencia de ese carácter se muestra excesiva e incompatible con la dinámica parlamentaria, pues ello acarrearía que cada vez que se presentara una proposición al articulado, tendría que suspenderse el debate hasta tanto se contara con su publicación oficial, lo que es manifiestamente irrazonable. En contrario, basta con que el mecanismo de comunicación sea idóneo y suficiente para que se preserve la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, lo que efectivamente sucedió en el presente caso.

22. La Sala concluye, conforme los argumentos expuestos, que (i) los principios de consecutividad e identidad flexible no fueron afectados, en la medida que las sucesivas modificaciones a la norma acusada no introdujeron materias inconexas con los tópicos debatidos en cada una de las instancias del trámite legislativo; y (ii) que el principio de publicidad fue acatado para el caso particular del debate en plenaria de la Cámara de Representantes, pues se contó con un mecanismo idóneo para comunicar a los congresistas el

contenido específico de las proposiciones al articulado, de modo que fue suficientemente discutido, mediante la formulación de opiniones sustantivas sobre el mismo.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad de la norma demandada, por los cargos estudiados en esta decisión.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 10 de la Ley 1474 de 2011 *“por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General