

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

Auto 705 de 2024

Referencia: expediente D-15357

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 2294 de 2023, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”

Demandante: Delian Alfonso Arias de la Cruz

Magistrado sustanciador:
Juan Carlos Cortés González

Síntesis de la decisión

Objeto de la decisión. La Corte Constitucional analizó si se configuró un vicio de procedimiento por vulneración del principio de publicidad y si este era subsanable, respecto de la publicación del informe de conciliación correspondiente al proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado) (antecedentes legislativos de la Ley 2294 de 2023¹), en la plenaria del Senado de República. Correspondió verificar si bastaba con la remisión a la Imprenta Nacional del texto conciliado o que dicho informe fuera efectivamente incorporado a la gaceta y publicado materialmente por esa entidad o se acreditaba el uso de medio alternativo para tal fin. Lo anterior, a efecto de establecer que su publicación se diera al menos un día antes de la sesión plenaria de aprobación del proyecto y acreditar, en caso de que aquello no hubiera ocurrido, si procedía la aplicación del párrafo del artículo 241 de la Carta, en cuanto disponer la subsanación del vicio de trámite.

Lo que resolvió la Corte. La Sala Plena ordenó al Presidente del Senado de la República que, con el fin de subsanar el vicio de procedimiento advertido, en los términos del inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política, someta a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara (antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023) publicado en la Gaceta 427 de 2023. Para tal efecto, el Senado de la República tendrá el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de este auto.

¹ “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”.

También, ordenó al Presidente del Senado de la República que, vencido el término anteriormente señalado, rinda informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la providencia y remita copia de las respectivas actas de plenaria, para que la Corte Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley 2294 de 2023. Finalmente, ordenó suspender los términos para la tramitación de los procesos que cursen ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación contenidos en dicha ley, a partir de la presente providencia y hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la misma dentro del presente expediente.

Razones de la decisión. La Sala encontró que se configuró un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República. Lo anterior, porque la gaceta en la que fue insertado se publicó el mismo día de la plenaria que lo aprobó y cuando aquella ya había sido levantada. Además, advirtió que no fueron acreditados mecanismos alternativos que garantizaran el principio de publicidad y, asimismo, verificó una circunstancia exógena que impidió la publicación del informe de conciliación, por los problemas tecnológicos de la página de internet destinada por la Imprenta Nacional para tal fin.

Luego, la Corte verificó que el vicio era *relevante* porque afectó el principio de publicidad, la garantía del debate parlamentario y la participación política. Además, atentó contra la racionalidad que orienta la labor legislativa. En el trámite del proceso de constitucionalidad quedó demostrado que los senadores no conocieron el día anterior el informe de conciliación que sería objeto de discusión y aprobación. Aquel tampoco fue *convalidado* con las manifestaciones realizadas por el Secretario General del Senado de la República y por uno de los senadores ponentes en la sesión de aprobación, en las que se dio cuenta de tener en su poder el documento en físico y se efectuó la explicación del informe de conciliación, respectivamente. En este caso, la Corte señaló que dichas actuaciones no pueden aceptarse como mecanismos de convalidación, porque se pretermitió una etapa de publicidad dispuesta específicamente por el constituyente para la aprobación de los informes de conciliación.

En cuanto a la subsanación del yerro, la Sala Plena advirtió que se encontraba ante un escenario novedoso, puesto que no existía precedente jurisprudencial de esta corporación sobre la aplicación del parágrafo del artículo 241 de la Constitución frente al trámite de leyes del plan nacional de desarrollo. De esta manera, descartó que la Sentencia C-577 de 2000 configurara precedente obligatorio porque esa decisión se ocupó de supuestos fácticos y jurídicos distintos. En aquella oportunidad, la Corte encontró que el Congreso de la República no aprobó el proyecto de ley conciliado por la comisión accidental creada para el efecto. De esa manera, la devolución al Congreso de la República era imposible porque implicaba construir el texto del plan y, por tanto, rehacer por completo la etapa de conciliación.

Luego, referenció las providencias que han aplicado la subsanación en el procedimiento legislativo y estableció que procedía aquella en este caso, por cuanto con esta fórmula se hacen efectivos los principios de supremacía constitucional, democrático, conservación del derecho, razonabilidad y prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. La Sala entonces estableció la materialización de dichos postulados, mediante la posibilidad excepcional de subsanar vicios de forma en la ley del plan nacional de desarrollo, considerando las particularidades constitucionales del trámite legislativo de este tipo de leyes.

Frente a ello, se determinó que el vicio era *subsanable* porque: i) no se configuró la pretermisión de alguna etapa estructural del procedimiento, ni la actuación implicaba rehacer el trámite; ii) la irregularidad solo afectó algunos artículos de los 372 que componen la Ley 2294 de 2023, y iii) no se desconocieron los requisitos formales del proceso de formación y discusión de la ley.

La Sala precisó que en este caso se configuró la posibilidad excepcional de subsanar el vicio procedimental, en aplicación del parágrafo del artículo 241 superior, con límites y bajo estrictos criterios de interpretación constitucional que atiendan las especiales circunstancias acreditadas en el presente asunto, como fueron: i) que el mismo cumple con los criterios jurisprudenciales aplicables para admitir vicios de procedimiento subsanables y ii) que el principio de publicidad fue desconocido por cuenta de causas exógenas y relacionadas con problemas tecnológicos de la página web prevista por la Imprenta Nacional para tal finalidad. En su análisis resaltó que no todo vicio de procedimiento en el trámite de la ley del plan nacional de desarrollo es subsanable con fundamento en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución.

Finalmente, la Corte Constitucional advirtió que, hasta tanto no se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la ley demandada, una vez regrese del Senado de la República, esta sigue vigente y surte efectos.

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 4° y el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política ha proferido el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. El 26 de mayo de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Delian Alfonso Arias de la Cruz demandó la Ley 2294 de 2023² por vicios de procedimiento legislativo, al considerar que esta fue promulgada con desconocimiento del principio de publicidad. Mediante auto del 20 de junio de 2023, el despacho sustanciador inadmitió la demanda por considerar que el demandante no acreditó los presupuestos de

² “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida.”

claridad, especificidad y suficiencia que requería la argumentación. El actor presentó escrito de subsanación de la demanda el 26 de junio de 2023, con base en el cual fue admitida mediante auto del 24 de julio de 2023.

2. En dicha providencia, se comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República, al ministro de Hacienda y Crédito Público y al director del Departamento Nacional de Planeación para que, si lo estimaban oportuno, presentaran por escrito las razones que justificaban la constitucionalidad de la norma sometida a control. También, se ofició a la Secretaría General del Senado de la República, a la Imprenta Nacional de Colombia y a los senadores Jhon Jairo Roldán Avendaño, Juan Diego Echavarría Sánchez, Angélica Lozano Correa, Carlos Alberto Benavides Mora, Juan Felipe Lemos Uribe y Liliana Esther Vitar Rodríguez, para que informaran a la Corte sobre aspectos relacionados con el trámite legislativo surtido en la plenaria del Senado de la República respecto al informe de conciliación en el Proyecto de Ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado).

3. Adicionalmente, con la admisión se invitó a Fedesarrollo, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT), al Consejo Gremial, a ANIF-Centro de Estudios Económicos, DeJusticia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a las facultades de Derecho y Economía o de Ciencias Económicas de las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, EAN, de los Andes, Javeriana, del Rosario, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Externado, Libre, EAFIT, Sergio Arboleda, Santo Tomás, del Norte y de la Sabana, para que, si lo estimaban conveniente, emitieran concepto sobre puntos relevantes de la controversia relacionados con: (i) la publicación del informe de conciliación en el Proyecto de Ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado); (ii) las condiciones sobre formas alternativas de publicación en el trámite del Congreso de la República y iii) los elementos que pudieran acreditar o no que la manifestación del Secretario del Senado de la República sobre que el informe de la ponencia reposaba en físico en dicha dependencia garantizase el principio de publicidad.

4. El 11 de agosto de 2023, Positiva Compañía de Seguros S.A. solicitó la acumulación de los procesos D-15370, D-15373, D-15380 y D-15357 por tratarse de demandas de inconstitucionalidad “promovidas respecto del artículo 97 de la Ley 2297, o del plan en su totalidad, por existir coincidencia total de la norma acusada, además de compartir algunos de los cargos formulados por los accionantes dentro de los expedientes recién referidos.”³ De igual forma, el 12 de enero de 2024, la senadora Paloma Valencia solicitó la acumulación de los expedientes D-15357 y D-15380 porque presentan identidad en la norma demandada⁴. Al constatar que las demandas fueron asignadas en distintos programas de reparto e incluidas en planes de trabajo diferentes y una de ellas ya cuenta con sentencia de fondo, las peticiones no resultaron procedentes⁵.

³ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=64696>.

⁴ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=74786>.

⁵ Esto, de conformidad con lo establecido en los artículos 5 del Decreto 2067 de 1991 y 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional. El expediente D-15370 se repartió al despacho de la magistrada Cristina

5. Previo a adoptar la decisión contenida en esta providencia, la Sala Plena declaró fundado el impedimento presentado por el magistrado Vladimir Fernández Andrade el 24 de enero de 2024, según lo acredita la Secretaría General de la Corte Constitucional.

II. LA NORMA DEMANDADA

6. El actor ataca en su integralidad y por vicios de forma en su expedición la Ley 2294 de 2023 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, misma que aparece publicada en el Diario Oficial No. 52.400 del 19 de mayo de 2023. Por su extensión podrá consultarse en el siguiente link http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

III. LA DEMANDA

7. El accionante argumenta que la norma acusada tiene vicios de procedimiento, por lo que considera que se vulneran con ella los artículos 2, 29, 157.1 y 161 de la Constitución. En concreto, porque el Senado de la República no publicó en la Gaceta del Congreso el informe de conciliación sobre el proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara) y 274 de 2023 (Senado).

8. En el único cargo acreditado, el actor especificó que en la plenaria del Senado de la República citada para el 4 de mayo del 2023, con el objetivo de anunciar el informe de conciliación sobre el proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara) y 274 de 2023 (Senado), a las 11:50 pm, el Secretario General del Senado de la República anunció que el informe de conciliación del proyecto se encontraba en físico, en su poder, y que también fue publicado en la Gaceta 427 de 2023 del Senado. Sin embargo, a las 11:52 p.m. dicho proyecto de conciliación aún no se encontraba publicado en la Gaceta del Congreso de la República y, pasada la medianoche, el informe de conciliación seguía sin ser publicado en la Gaceta del Congreso.

9. A pesar de lo anterior, el 5 de mayo del 2023 a las 12:01 a.m. se citó al Senado de la República para que a las 12:05 am se votara el informe de conciliación del proyecto referenciado. Finalmente, el 5 de mayo del 2023 a las 1:00 a.m. se publicó la Gaceta 427 del 4 de mayo del 2023. Por lo anterior, el ciudadano Arias de la Cruz consideró que no se cumple con el término establecido en el artículo 161 de la Constitución Política, pues el aludido informe de conciliación no fue publicado un día antes de ser debatido y aprobado. Para el accionante, este vicio viola el principio de publicidad.

Pardo Schlesinger el 1 de junio de 2023 y fue decidido por la Sala Plena mediante la Sentencia C-537 de 2023. Por su parte, el expediente D-15373 fue repartido al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo el 8 de junio de 2023. El expediente D-15380 fue repartido al despacho del magistrado Alejandro Linares Cantillo el 22 de junio de 2023. Finalmente, el expediente D-15357 fue repartido al despacho del magistrado Juan Carlos Cortés González el 1º de junio de 2023.

IV. RELACIÓN DE ELEMENTOS DE PRUEBA

Secretaría del Senado de la República⁶

10. Por medio de escrito remitido el 17 de agosto del 2023, Gregorio Eljach Pacheco, como Secretario General del Senado de la República indicó que: i) la Imprenta Nacional informó a la Secretaría del Senado que mediante Gaceta No. 427 del 4 de mayo del 2023, se publicó el contenido del informe de Conciliación del Proyecto de Ley “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida”; ii) el informe de conciliación del proyecto fue enviado de manera oportuna a la Imprenta Nacional para su publicación y por esa razón no se acudió a otro mecanismo alternativo y iii) el 5 de mayo del 2023, el aludido Secretario General puso a consideración de la Plenaria el texto del informe de conciliación de dicho proyecto antes de su votación y no existió objeción o consulta alguna por parte de los senadores.

11. Adicionalmente, anexó como pruebas el video de la sesión plenaria ordinaria del 5 de mayo de 2023 y precisó que los conciliadores expusieron el informe de conciliación. De la misma forma, remitió copia del acta número 49 de la sesión plenaria del Senado de la República del 5 de mayo de 2023, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso 855 de 2023 y en la que se da cuenta de la aprobación del informe de conciliación. También, anexó una certificación del 5 de mayo de 2023, suscrita por Leonor Arias Barreto, en su condición de Gerente (E) de la Imprenta Nacional de Colombia. En aquella, dicha funcionaria, precisó lo siguiente:

“Por medio de la presente me permito informar como Gerente del Diario Oficial y Gacetas, la recepción de los documentos por correo electrónico del material informe de conciliación proyecto de ley 338/2023 Cámara y 274/2023 Senado (...) la cual se publicó en Gaceta 429 a las 11:50 pm del día 04-05-2023.”

12. Luego, mediante escrito del 20 de septiembre de 2023⁷, precisó que a la Imprenta Nacional le corresponde certificar lo relacionado con la publicación en la página web de la Gaceta del Congreso.

Senadores de la República

13. *Senador Juan Diego Echavarría Sánchez*⁸. Indicó que coadyuva la respuesta del Secretario General del Senado de la República, en el sentido de que el informe de conciliación fue radicado el 4 de mayo de 2023 antes de la media noche y que la gaceta fue publicada el 4 de mayo del 2023, sin establecer una hora exacta. Adicionalmente, resaltó que el Secretario General del Senado puso a consideración de la plenaria el texto del informe de conciliación del proyecto analizado antes de la votación y que el informe de conciliación fue rendido en la plenaria del 5 de mayo de 2023.

⁶ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65450>.

⁷ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=68969>.

⁸ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65450>.

14. *Senador Carlos Alberto Benavides Mora*⁹. Refirió la contestación de la Secretaría General del Senado de la República mencionada previamente. De igual forma, indicó que no tenía conocimiento sobre la utilización de un mecanismo alternativo a la publicación de la Gaceta por la Imprenta Nacional.

15. *Senadora Lilibian Bitar Castilla*¹⁰. Coadyuvó la respuesta otorgada por la Secretaría General del Senado de la República. Indicó que no le es posible establecer la hora exacta en la que fue radicado el informe de conciliación, ni la de publicación de la Gaceta 427 del 4 de mayo de 2023.

16. *Senador John Jairo Roldán Avendaño*. Presentó un primer escrito el 28 de agosto de 2023¹¹, en el que refirió que no emitía un pronunciamiento adicional a lo expuesto por la Secretaría del Senado. Posteriormente, el 31 del mismo mes y año¹² y el 1 de septiembre siguiente¹³, presentó nuevos escritos en los que refirió la contestación de la Secretaría General del Senado de la República. De la misma forma, indicó que en relación con la existencia de mecanismos alternativos, la divulgación referida al informe de conciliación les fue dada a los senadores a través del orden del día de la sesión del 5 de mayo de 2023. Este fue recibido a través de los correos electrónicos, en los cuales aparecían los datos de la gaceta correspondiente. Adicional a esto, informó que, en su calidad de ponente y conciliador del proyecto de ley referenciado, en la sesión del 5 de mayo del 2023 efectuó la presentación del informe de conciliación correspondiente e indicó que esto puede ser constatado a través del video aportado por la Secretaría General del Senado de la República, con oficio SGE-CS-4026-2023, y de la gaceta en la que aparece la publicación del acta de dicha sesión.

17. *Senador Juan Felipe Lemos Uribe*¹⁴. Coadyuvó la respuesta brindada por la Secretaría General del Senado de la República. Indicó que, el 3 de mayo de 2023, la plenaria del Senado aprobó el proyecto y seleccionó conciliadores. Indicó que el 4 de mayo de 2023, los conciliadores del Senado acompañaron la plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre las 11:30 p.m. se logró terminar el acuerdo de conciliación, pero no tiene presente la hora precisa. Además, informó que, el 5 de mayo de 2023, acompañado por otros conciliadores, realizó la exposición de lo decidido en conciliación.

Imprenta Nacional

18. Mediante escrito remitido a esta corporación el 30 de agosto del 2023¹⁵, la Imprenta Nacional manifestó que la Gaceta 427 de 2023 fue publicada en el Portal de Publicaciones de Gacetas del Congreso a la 01:58:44 del 5 de mayo de 2023. Adicionalmente, remitió copias de las Gacetas del Congreso 427 del 4 de mayo de 2023 y 855 del 5 de mayo de 2023.

⁹ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66487>.

¹⁰ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66627>.

¹¹ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66204>.

¹² Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66628>.

¹³ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66662>.

¹⁴ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66705>.

¹⁵ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=66481>.

19. En escrito del 20 de septiembre de 2023¹⁶, la Imprenta Nacional respondió a lo solicitado en el auto del 14 de septiembre del 2023. Indicó entonces que la certificación expedida el 5 de mayo de 2023¹⁷ por parte de la representante legal encargada de la Imprenta Nacional y que fue aportada por el Secretario del Senado al presente trámite, correspondió a la recepción de la Gaceta 429 de 2023, la cual fue el 4 de mayo de 2023 a las 11:50 p.m. Adicionalmente, reportó que el informe de conciliación sobre el proyecto de ley 338 de 2023 Cámara, 274 de 2023 Senado fue publicado en la Gaceta 429 de 2023, en el Portal de Publicaciones de Gacetas del Congreso a la 01:54:06 del 5 de mayo de 2023.

20. De la misma forma, aclaró que la página web en donde se cargan las gacetas del Congreso estuvo fuera de servicio por aproximadamente 2 horas (entre 04/05/2023 23:51:19 – 05/05/2023 01:50:10), por un error de comunicación entre el servidor de aplicaciones y el servidor de bases de datos. Este error fue detectado y corregido en el mismo momento en que se iba a realizar el cargue de las Gacetas 427 y 429 de 2023.

V. INTERVINIENTES E INVITADOS¹⁸

Interviniente o invitado	Argumentos
Departamento Nacional de Planeación ¹⁹	<p>Solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023, al considerar que fue expedida con observancia del principio de publicidad. Indicó que aquel postulado debe interpretarse de manera armónica con el de instrumentalidad de las formas. Por tal razón, son admisibles modalidades alternativas de comunicación respecto de las proposiciones, bajo un criterio de flexibilidad sobre el debate parlamentario. Preciso que el principio de publicidad constituye una garantía institucional para la deliberación legislativa y, aunque la Constitución y la Ley 5ª de 1992 no prevén todos los instrumentos de publicidad, la jurisprudencia ha validado medios alternativos.</p> <p>Expuso que, en la ley demandada, la Secretaría General del Senado solicitó el 4 de mayo de 2023 la publicación del informe de conciliación y, antes que acabara el día calendario, la Imprenta Nacional recibió dicho documento. Si bien por razones ajenas a las dos corporaciones, la página web en donde se cargan las gacetas del Congreso estuvo fuera de servicio; los congresistas tuvieron la posibilidad de conocer el alcance y contenido del informe a través de medios alternativos de publicidad. Entre ellos se encuentran: i) el informe de conciliación que estuvo en físico en las secretarías de las respectivas corporaciones, ii) el informe de conciliación fue explicado de manera oral y previa a su votación y iii) el texto completo se encontraba en el microsítio de la página web de la Cámara de Representantes.</p> <p>También indicó que el vicio de forma demandado se centra en la eventual ausencia de publicación del informe de conciliación del proyecto ley No. 338/23 Cámara y 274/23 Senado, el cual se refiere a 32 artículos que fueron aprobados con discrepancias entre las cámaras del Congreso, pero no incluyen la totalidad de la ley demandada. Por lo anterior, se debe tener en cuenta el alcance del principio de conservación del derecho, derivado del principio democrático. Y, si se concluye que en el proceso de publicación del informe de conciliación del proyecto de ley no se agotaron todos los trámites y requisitos previstos en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992, solo deberían declararse inexecutable las normas objeto del informe y preservar las demás disposiciones de la ley demandada.</p>

¹⁶ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=68968>.

¹⁷ Ver supra fj 10.

¹⁸ La Sala aclara que no referirá las intervenciones del Ministerio de Hacienda (presentada el 23 de octubre de 2023), David Luna Sánchez (presentada el 23 de octubre de 2023), la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (presentada el 15 y el 16 de noviembre de 2023) y de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República (presentada el 11 de diciembre de 2023) por extemporáneas. Lo anterior, conforme al informe secretarial de fijación en lista por 10 días desde el 6 de octubre de 2023 y hasta el 20 del mismo mes y año. En relación con la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la Sala reitera el Auto 3154 de 2023 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁹ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71035>.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República ²⁰	<p>Solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto a la demanda, al considerar que no se cumplen con los requisitos de fondo para su admisibilidad. Lo anterior por cuanto los argumentos presentados por el demandante se centran en el principio de publicidad, frente a lo cual indica que este fue garantizado a través de la remisión del texto conciliatorio a la Imprenta Nacional. De la misma forma, solicitó que se declare exequible la Ley 2294 de 2023 al considerar que el Congreso de la República garantizó el principio de publicidad en el trámite legislativo, pues de manera oportuna se dio a conocer el texto conciliado a los congresistas. Consideró que esto se hizo a través de diferentes medios, como la radicación del informe en la Secretaría del Senado antes de la media noche del 4 de mayo de 2023 y el envío a la Imprenta Nacional a las 11:50 p.m. del 4 de mayo de 2023, para su publicación en la Gaceta del Congreso. Adicional a esto, resaltó la importancia en cuanto que el texto fue objeto de conciliación en una comisión accidental conformada por 6 Senadores y 6 representantes a la Cámara.</p> <p>De la misma forma, indicó que en el presente caso no eran procedentes los métodos alternativos de publicación de la ley. Explicó que la jurisprudencia constitucional ha establecido que los mecanismos alternos solo resultan aplicables cuando no es posible realizar la publicación en la Gaceta del Congreso. Por lo que, en este caso, no resultaban procedentes ya que el texto del documento conciliado fue publicado en término en la respectiva Gaceta del Congreso. Lo anterior al considerar que la obligación del Congreso va hasta la remisión del texto conciliado el día antes del debate aprobatorio y que los actos posteriores al trámite legislativo exceden sus funciones. Debido a esto, no es posible que se configure un vicio de procedimiento en la formación de las leyes por una actuación que no es propia del legislador, sino que se encuentra en cabeza de la Imprenta Nacional.</p> <p>Asimismo, resaltó la importancia del principio de <i>in dubio pro legislatoris</i>, el cual es una manifestación del principio democrático. Por lo que, cuando exista cualquier duda razonable relacionada con la ocurrencia de un vicio de procedimiento, esta debe ser resuelta en favor de la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso de la República. Esto se encuentra vinculado con el principio de instrumentalidad de las formas, por el cual se debe aplicar una interpretación teleológica respecto del procedimiento de formación de las leyes, en función del fin sustantivo del legislador, que en este caso se concreta en la puesta en marcha de las bases del Plan Nacional de Desarrollo. Por lo anterior, la Corte debe evaluar en conjunto las actuaciones surtidas dentro del proceso de conformación de la ley demandada.</p>
Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ²¹	<p>Solicitó que la norma demandada sea declarada exequible. Consideró que se debe tener en cuenta el principio de conservación de derecho, pues si bien la presente demanda se centra en la totalidad de la Ley 2294 de 2023, el informe de conciliación publicado en la Gaceta del Congreso solo se refiere a 32 artículos que fueron aprobados con discrepancias entre las cámaras.</p> <p>De manera adicional, indicó que la ley demandada cumplió con el principio de publicidad, pues el informe de la Comisión Accidental de Conciliación del proyecto de ley N. 338/23C y 274/23S fue publicado en las Gacetas N. 427 y 429 del 4 de mayo de 2023. Y, además de la respectiva publicación, en la plenaria de cada cámara se anunció la citación para la votación del informe de conciliación y se especificó el número de las gacetas en las que fue publicado, por lo que no se sorprendió a los congresistas con votaciones de última hora. Asimismo, resaltó que el Congreso de la República es bicameral, por lo que el 4 de mayo del 2023, de manera paralela, se estaba tramitando el mismo proceso legislativo de informe de conciliación en la Cámara de Representantes. Dentro de este trámite, el Presidente de la Cámara informó que el proyecto fue debidamente publicado.</p> <p>Finalmente, expuso que el yerro tecnológico que no permitió subir las Gacetas 427 (Senado) y 429 (Cámara) es un defecto que no tiene la suficiente trascendencia para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley demandada, más cuando se considera que se cumplieron con las finalidades sustanciales de los principios de participación, respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros.</p>
Ministerio del Interior ²²	<p>Solicitó que la norma demandada sea declarada exequible. Consideró que, en principio, el plan nacional de desarrollo no presenta un vicio de trámite en su procedimiento que transgreda el control de constitucionalidad, toda vez que cumplió con los requisitos establecidos en los artículos 6, 34, 35, 37, 39, 43, 68, 79, 83, 87, 88, 94, 96, 103, 108, 109, 112, 113, 114, 115, 116, 139, 140, 141, 147 y 158 de la Ley 5 de 1992.</p> <p>Adicionalmente, indicó que la jurisprudencia constitucional ha establecido mecanismos de publicidad distintos a la publicación en la Gaceta del Congreso, como lo es la lectura oral antes del debate y la votación. Por lo que, el texto conciliado fue ampliamente comunicado y socializado al interior del Senado de la República.</p> <p>De la misma forma, solicitó la aplicación del principio <i>in dubio pro legislatoris</i>, según el cual, ante la existencia de cualquier duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, esta debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo</p>

²⁰ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71001>.

²¹ Expediente Digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70998>.

²² Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=71000>.

	<p>deliberante. Este principio opera de manera coincidente con el de instrumentalidad de las formas, por lo que la trascendencia de los yerros en el trámite legislativo, debe ser analizada desde la afectación a la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras. Por lo anterior, de no existir certeza sobre un posible vicio de procedimiento, la Corte debe tener en cuenta que la voluntad de ambas cámaras fue aprobar los 34 artículos sometidos a conciliación.</p> <p>Igualmente, consideró que la presente demanda no satisface las exigencias establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, toda vez que los planteamientos de censura no cumplen con los atributos de claridad, especificidad y pertinencia. Lo anterior, al estimar que el fundamento de ella es la particular interpretación que el accionante hace subjetivamente, de forma descontextualizada y sin rigor técnico sobre las normas acusadas.</p>
Positiva Compañía de Seguros S.A. ²³	<p>Solicitó que la norma demanda se declare exequible al considerar que siguió los procedimientos establecidos para la aprobación de las leyes. Lo anterior al estimar que “<i>los Congresistas que aprobaron la Ley 2294 de 2023 tuvieron acceso por diferentes medios, incluidas las Gacetas del Congreso, al informe de conciliación del Proyecto de Ley No. 338/23- Cámara, 274/23-Senado</i>”. Por lo que, el trámite surtido respecto del informe de conciliación referenciado se ajustó a lo establecido por la Constitución.</p> <p>Expuso que el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental de Conciliación del proyecto de ley aludido fue publicado en las Gacetas 427 y 429 del 4 de mayo de 2023. Que el 4 de mayo de 2023 fueron publicadas en la página web de la Cámara de Representantes y en el sitio web designado para el trámite del proyecto de ley No. 338/23 C, mientras que la votación del informe ocurrió el 5 de mayo de 2023. Finalmente, en la sesión plenaria del Senado de la República del 5 de mayo de 2023, el Secretario General de esa corporación indicó que el informe de conciliación fue remitido a la Imprenta Nacional para su publicación y que dicha Secretaría contaba con un ejemplar de la gaceta. Además, advirtió que el informe se encontraba en forma física para la consulta, así como en la página web de la Secretaría General del Senado.</p> <p>Ahora bien, si se considera que la publicación del informe de conciliación en la Gaceta del Congreso de la República no cumplió con los requisitos legales y constitucionales, se debe tener en cuenta el principio de instrumentalidad de las formas en el debate legislativo. Por lo que el principio de publicidad no solo se materializa a través de cumplir lo establecido en el Reglamento del Congreso para publicar las decisiones y trámites, sino que existen mecanismos alternativos. En el caso en estudio, la explicación ofrecida en cada cámara por los conciliadores sobre el informe de conciliación de la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 fue completa, suficiente, veraz y precisa.</p> <p>Adicionalmente, indicó que el informe de conciliación, que eventualmente carece de publicación, se refiere a 34 artículos que fueron aprobados con discrepancias entre las plenarios de la Cámara de Representantes y el Senado. Por lo que, la amplia mayoría de los artículos que componen la ley demandada fueron aprobados sin discrepancias y fueron objeto de conciliación. Debido a esto, el pronunciamiento de constitucionalidad solo debe ser en relación con los artículos incluidos en el informe de conciliación.</p>
Universidad del Norte ²⁴	<p>Indicó que el análisis de constitucionalidad no puede ser en relación con todos los artículos de la ley, sino únicamente respecto de aquellos que fueron aprobados con discrepancias entre las cámaras. De la misma forma, solicitó declarar exequible la Ley 2294 de 2023 al considerar que se cumplió con los procedimientos formales para el trámite de aprobación de las leyes. En concreto, porque las gacetas en las que se encontraba el informe de conciliación fueron debidamente publicadas en la página del Congreso y, después de esta publicación, se realizó la votación en las sesiones plenarias de las cámaras. Por lo anterior, se cumplió con el principio de publicidad.</p> <p>Adicional a esto, indicó que los medios alternativos de publicación dentro del trámite legislativo son válidos mientras que se cumplan con los medios legales requeridos para tal fin. Por lo que, en primera medida, se debe publicar en los medios legales establecidos y, de manera posterior, hacer uso de los medios alternativos. Señaló, igualmente, que esta interpretación deriva del principio de la primacía de lo sustancial sobre las formalidades, el cual se encuentra establecido en el artículo 228 de la Constitución.</p>
Diego Alejandro Guzmán Aponte ²⁵	<p>Solicitó que la ley demandada se declare inconstitucional e inexecutable al considerar que en el trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023 se violó el principio de publicidad. Luego de referir la Sentencia C-786 de 2012, indicó que respecto de lo ocurrido con la mencionada normativa “podríamos observar que se está incumpliendo o violando lo estipulado por nuestra Carta Magna. Esto nos inquieta en cuanto a cómo se le está dando continuidad a los proyectos de ley o si se está respetando el debido proceso al momento de establecer una ley, además una de las preocupaciones que surgen de la lectura de la Ley 2294 es la posibilidad de que se puedan afectar los derechos fundamentales mediante la ampliación de ciertos poderes de las autoridades de la seguridad.”</p>

²³ Expediente digital D-15227. Intervención – Positiva – Compañía de Seguros.

²⁴ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70921>.

²⁵ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70349>.

Karen Rosada Keila Rebolledo, Alexander Garavito, Vanesa Rodríguez y David Canchila Monsalve ²⁶	Solicitaron que la norma demanda sea declarada inexecutable. Lo anterior, al indicar que existe una vulneración al principio de publicidad, pues el informe de conciliación fue remitido por la Secretaría General del Senado a la Imprenta Nacional el 4 de mayo de 2023, a las 11:50 pm, pero este solo fue publicado hasta el 5 de mayo de 2023, a las 1:54:06 (Gaceta 429) y 1:58:44 (Gaceta 427), una hora luego del momento en que se da por finalizada la votación del informe de conciliación. De la misma manera, indicaron que los senadores David Luna y Ciro Ramírez manifestaron la imposibilidad de conocer el informe de conciliación al no encontrarse disponible. Adicionalmente, resaltaron que la ley demandada vulnera el principio de consecutividad, al no haber agotado en debida forma las etapas del proceso de formación de la ley, pues hay una ausencia de deliberación sobre el informe de conciliación del texto.
Harold Eduardo Sua Montaña ²⁷	Solicitó que la corporación haga uso de la facultad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política y la norma sea declarada executable temporal. Lo anterior para que los senadores voten nuevamente el informe de conciliación de la ley acusada. Esto por considerar que el vicio de procedimiento generado, por el poco tiempo de publicación del informe de conciliación, es subsanable.

VI. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

21. La procuradora general de la Nación presentó concepto en el que le solicitó a la Corte que declare la inexecutable de los artículos 27, 28, 69, 83, 101, 200, 233, 327 y 371, así como de los apartes normativos (incisos, expresiones, párrafos, numeral o literales) que fueron objeto de conciliación respecto de los artículos 3, 8, 13, 16, 26, 32, 38, 40, 51, 55, 96, 100, 121, 172, 173, 174, 180, 194, 207, 210, 2015, 224, 275, 289, 293, 297, 312, 337, 339, 342, 356 y 372 de la Ley 2294 de 2023.

22. En relación con el trámite legislativo de la Ley 2294 de 2023, la procuradora general de la Nación evidenció que:

a. En las sesiones del 2, 3 y 4 de mayo de 2023, las plenarias de las cámaras aprobaron el proyecto de ley 274/23S – 338/23C. Sin embargo, ante las discrepancias presentadas en algunos artículos de la iniciativa, las mesas directivas de las corporaciones dispusieron la creación de una comisión accidental para elaborar un informe de conciliación en el que se armonizaran las disposiciones respectivas.

b. El 4 de mayo de 2023, los parlamentarios designados rindieron el informe de conciliación correspondiente a las mesas directivas y, en el caso del Senado de la República, el mismo fue enviado por la Secretaría General a la Imprenta Nacional a las 11:54 pm, vía correo electrónico, con el propósito de que fuera insertado en una edición de la Gaceta del Congreso y publicado en la página web oficial.

c. A las 12:05 am del 5 de mayo de 2023, la Plenaria del Senado de la República se reunió con el fin de discutir el informe de conciliación del proyecto de ley 274/23S – 338/23C. En el transcurso de la sesión: (a) el parlamentario John Jairo Roldán Avendaño reseñó sumariamente el contenido de algunos fragmentos de dicho texto y el Secretario General advirtió que, “por vía electrónica, fue remitido en su momento a la imprenta Nacional para la

²⁶Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70462>.

²⁷Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=70892>.

publicación en tiempos del día de ayer” en la página web. Sin embargo, (b) los senadores David Luna Sánchez y Ciro Alejandro Ramírez Cortés, en representación de los partidos Cambio Radical y Centro Democrático respectivamente, replicaron para dejar constancia que “al momento de la apertura el día de hoy de la plenaria del senado no tuvimos acceso al documento de conciliación por ningún medio y estuvimos muy atentos de la publicación virtual donde tampoco apareció”²⁸, por lo que era necesario suspender para estudiar con detenimiento el trabajo de la comisión accidental.

d. A la 1:20 am del 5 de mayo de 2023, luego de que la Plenaria del Senado aprobara el informe de conciliación por mayoría de 65 votos afirmativos contra 21 negativos, la mesa directiva levantó la sesión parlamentaria.

e. La Imprenta Nacional elaboró la edición 427 de la Gaceta del Congreso de fecha 4 de mayo de 2023 y procedió a publicar dicho documento en la página web oficial a la 1:58 am del 5 de mayo de 2023.

f. En la sesión plenaria del 17 de octubre de 2023, el Secretario General del Senado de la República afirmó ante la Plenaria de la corporación que en la deliberación del informe de conciliación del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo “cinco para las doce (...) yo anuncié que aquí estaba la ponencia (...), pero la Imprenta la publicó como a las dos horas, ya en el día siguiente. Entonces, se votó sin publicación y allí hay un problema jurídico muy complicado.”²⁹

23. Para la Procuraduría General de la Nación el trámite parlamentario de la Ley 2294 de 2023 desconoció la regla contenida en el inciso segundo del artículo 161 de la Constitución. Esto, porque el informe de conciliación de la iniciativa fue insertado en la edición 427 de la Gaceta del Congreso del 4 de mayo de 2023, la cual fue publicada el 5 de mayo de 2023 a la 1:58 am, el mismo día calendario de la deliberación y aprobación de dicho informe por la Plenaria del Senado de la República. La divulgación oficial en la internet de la edición de la Gaceta que contenía el informe de conciliación se realizó 38 minutos después de levantada la sesión de la Plenaria del Senado de la República del 5 de mayo de 2023, la cual finalizó a la 1:20 am. Explicó que también se ha determinado que, ante el incumplimiento del deber de publicar un documento en la Gaceta del Congreso, es posible que las cámaras convaliden dicha infracción por medio de dos mecanismos alternativos establecidos en la Ley 5° de 1992: (i) la lectura del documento antes de “que haya de votarse” y (ii) “la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros” de la cámara. Sin embargo, en el Auto 011 de 2018 se declaró la inoperatividad del primer mecanismo. En este sentido, la lectura de algunos fragmentos del informe de conciliación realizada por el senador ponente, durante la sesión del 5 de mayo de 2023, no convalidó la infracción del inciso segundo del artículo 161 de la Constitución. En torno al segundo medio alternativo, se tiene que el Senado de la República no acudió a dicho mecanismo supletorio u otro similar. Lo anterior al considerar que el

²⁸ Ibidem.

²⁹ Intervención de la Procuraduría General de la Nación, pág. 6.

Secretario General del Senado certificó que “comoquiera que el informe de conciliación del proyecto se envió vía correo electrónico oportunamente a la Imprenta Nacional para su publicación, no se acudió a otro medio alternativo” de divulgación.

24. Finalmente, expuso que, en principio, el vicio generado por la infracción de la regla contenida en el inciso segundo del artículo 161 de la Constitución puede ser subsanable por medio de la devolución del cuerpo normativo a las cámaras con el propósito de repetir la fase de armonización, en los términos establecidos en el artículo 241 superior. Sin embargo, esto no es posible en el presente caso, pues se trata de una ley que aprueba el plan nacional de desarrollo. Aplicar una subsanación implicaría desconocer el plazo constitucional de tres meses que tienen las cámaras para aprobar dicho instrumento de planeación y la prohibición orgánica de ampliar el término que tiene el Congreso de la República para decidir sobre la iniciativa presentada por el gobierno. Lo anterior, con fundamento en las sentencias C-557 de 2000 y C-1403 del 2000.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

A. Competencia

25. La Corte Constitucional es competente para proferir este auto, con fundamento en lo establecido en el numeral 4 y el párrafo del artículo 241 de la Carta, al igual que lo contemplado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992.

B. Formulación de los problemas jurídicos

26. La Sala considera que los problemas jurídicos que debe resolver en esta oportunidad son los siguientes:

- ¿Se incurrió en un vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad y violación del artículo 161 de la Constitución, en el trámite de aprobación del informe de conciliación sobre el proyecto de ley que dio origen a la Ley 2294 de 2023, porque este fue publicado en la Gaceta del Congreso el mismo día en que se aprobó por la plenaria del Senado de la República?

- En caso afirmativo, se debe establecer ¿si aquel vicio es subsanable y procede la aplicación del párrafo del artículo 241 superior, en concordancia con el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992?

27. Para responder a los problemas jurídicos formulados, la Sala abordará los siguientes temas: i) el principio de publicidad, las formas de garantizarlo y el alcance del artículo 161 superior y su verificación en el trámite de la ley del plan nacional de desarrollo y ii) los vicios de procedimiento, en particular, la aplicación de los presupuestos de relevancia, convalidación y subsanación. Finalmente, iii) analizará el caso concreto.

El principio de publicidad en el trámite legislativo

28. El artículo 157.1 superior estableció que para que un proyecto sea ley debe haber sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva. Por su parte, el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 dispone que “los proyectos de Ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicará en la página web de cada cámara”. Ambos mandatos están dirigidos a promover el principio de publicidad, como uno de los pilares del trámite legislativo.

29. En la Sentencia C-481 de 2019, la Corte Constitucional explicó el alcance del principio de publicidad en el trámite legislativo y señaló que este garantiza el funcionamiento del sistema democrático al actuar en dos escenarios: el primero, en lo que se refiere a garantizar la transparencia, la razonabilidad y el correcto ejercicio y desarrollo de las discusiones a cargo del Congreso y el segundo, en cuanto está “dirigido a brindar las condiciones necesarias que permitan activar la participación y el control ciudadano”³⁰. El primer frente se refiere al ejercicio de la función legislativa en sí misma, la cual consta de dos componentes, a saber, (i) la deliberación, que se materializa a través del debate y (ii) la adopción de decisiones a través de la votación³¹.

30. Para que exista el debate y se constate un ejercicio correcto de deliberación, “los congresistas deben conocer previamente los proyectos, iniciativas y proposiciones que deben estudiar y analizar para participar, en representación de sus electores (...)”³². Es aquí donde el principio de publicidad juega un papel fundamental debido a que “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 (...) Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.”³³ Ese conocimiento, como lo expuso la Sentencia C-481 de 2019, debe ser completo, suficiente, veraz y preciso, por lo que está prohibido para los congresistas discutir y votar un texto indeterminado o desconocido parcialmente.

³⁰ Sentencia C-084 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³¹ Ley 5ª de 1992. “Artículo 94. Debates. El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, es lo que constituye el debate. El debate empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general.”

³² En la Sentencia C-537 de 2012, la Corte Constitucional expuso: “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 (...)”.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2001, cuyos criterios fueron reiterados en las sentencias C-751 de 2013 y C-084 de 2018. También, en la Sentencia C-840 de 2013 la Corte puntualizó: “5. La debida conformación de la voluntad democrática del legislativo, según lo expuesto, está supeditado a un presupuesto epistemológico. Para que las cámaras puedan adoptar una decisión informada y deliberada sobre los proyectos de ley, deben establecerse mecanismos idóneos y suficientes para que los parlamentarios conozcan el contenido de las iniciativas. Es bajo esta lógica que la jurisprudencia constitucional ha establecido la obligación que el procedimiento legislativo cumpla con el principio de publicidad, entendido como la obligación que el proyecto de ley sea publicado en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión correspondiente, de acuerdo a lo ordenado en el numeral primero del artículo 157 C.P., precepto replicado por el artículo 156 del Reglamento del Congreso”.

31. *Formas de garantizar el principio de publicidad.* Este tribunal ha establecido que para materializar el principio de publicidad debe haber certeza sobre el acceso integral por parte de los congresistas al contenido de las disposiciones que se debaten. En ese sentido, el reglamento del legislativo ha dispuesto medios oficiales como la Gaceta del Congreso³⁴ para difundir los documentos relacionados con el trámite parlamentario, en cumplimiento del artículo 157.1 constitucional. Sin embargo, la jurisprudencia de esta Corte, en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, ha admitido medios alternativos de publicidad que responden a la naturaleza del debate que se surte en el Congreso y que, si no fueran considerados, su no admisibilidad conduciría a obstaculizar el trámite de los proyectos de ley³⁵.

32. En concreto, precisó que la publicidad debe traducirse en un conocimiento real por parte de los congresistas que participan en el debate. Por ello, “tal conocimiento se presume cuando se utilizan los medios previstos en el Reglamento del Congreso para difundir una determinada información en el curso del trámite legislativo. No ocurre lo mismo, empero, cuando la información se encuentra *disponible* para que los congresistas la consulten, si los medios en los que se deposita no han sido previamente distribuidos, anunciados o referenciados. Si bien se acepta que existan medios sucedáneos de publicidad en el trámite de las leyes, tal posibilidad únicamente satisface el principio de publicidad si se demuestra que los destinatarios de la información han sido previamente advertidos o enterados de que no se acude al medio ordinario de publicidad, sino que, se recurre a otro mecanismo y se indica claramente dónde y en qué condiciones se puede acceder a la información. En otros términos, el recurso a los medios legales ordinarios de publicidad permite suponer el cumplimiento del deber de informarse para emitir el voto de manera informada y consciente, pero la publicación en medios alternativos de publicidad sólo indicaría conocimiento si, lógicamente, se demuestra que existe claridad respecto de cuál es la fuente de la información y en qué condiciones se podría acceder a la misma. Aceptar lo contrario, no obstante el principio de instrumentalidad de las formas, conllevaría a vaciar de contenido el principio de publicidad como presupuesto del debate y del voto informado por parte de los congresistas; así como con el hecho de permitir que la ciudadanía pueda ejercer una adecuada vigilancia y control sobre sus representantes.”³⁶

33. La Sentencia C-481 de 2019 identificó algunos mecanismos alternativos de publicidad que la Corte Constitucional ha encontrado válidos en materia de proposiciones: i) la publicación en la Gaceta del Congreso; ii) dar lectura oral antes de su debate y votación; iii) distribución de copias “a cada parlamentario con antelación a la discusión y votación, con el fin de que puedan ser leídas y conocidas por los congresistas. Incluso, dando aplicación al principio de instrumentalidad de las formas, se ha permitido que se dé (iv) **explicación oral**

³⁴ Ley 5ª de 1992. “Artículo 130. Votación nominal. (...) Las actas de las sesiones plenarios, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa, la cual se publicarán en la página web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad”.

³⁵ Sentencia C-481 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

³⁶ Sentencia C-481 de 2019 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

del contenido particular y concreto, con tal “grado de especificidad que permita a los congresistas conocer adecuada, previa y suficientemente la proposición normativa objeto de discusión y aprobación”³⁷. Por otra parte, la expresión de opiniones sobre las modificaciones propuestas puede derivar en la inferencia de que hubo información suficiente^{38,39}.

34. *El principio de instrumentalidad de las formas.* Este tribunal ha establecido que dicho postulado exige que “las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente”⁴⁰ en función del valor sustantivo que se quiere salvaguardar. Esto permite la flexibilización de algunas reglas del trámite legislativo, sin que por ello estas normas se vacíen de contenido, “en tanto a través de ellas se garantiza la debida conformación de la voluntad democrática del Congreso de la República; máxime si se tiene en consideración que las formas se han establecido para proteger los valores significativos en lo que toca a la expresión de la voluntad del pueblo a través de sus representantes (artículo 3 y 150 CP)”⁴¹.

35. *El principio de publicidad en la ley del plan nacional de desarrollo.* El artículo 342 constitucional asignó al Congreso de la República la reglamentación de lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo a través de la expedición de una ley orgánica. En virtud de ello, se expidió la Ley Orgánica 152 de 1994⁴² que establece el trámite para la aprobación del plan nacional de desarrollo. Por su parte, el artículo 150.3 de la Constitución Política estableció que el plan nacional de desarrollo debe ser aprobado por ley de la República, a la cual le son aplicables los requisitos de procedimiento o de forma que se establecen tanto en la Constitución como en la ley⁴³, entre ellos, el requisito de publicidad de que trata el artículo 157.1 de la Carta y los artículos 147.1⁴⁴ y 156⁴⁵ de la Ley 5ª de 1992.

36. En la Sentencia C-415 de 2020⁴⁶, la Corte Constitucional estudió el trámite de la ley del plan nacional de desarrollo y expuso que la exigibilidad del principio de publicidad toma mayor importancia en su caso. En concreto, expresó lo siguiente: “[p]or las particularidades que reviste la aprobación de la ley del plan, a saber, la exclusiva iniciativa gubernamental, contar con un término restringido para su aprobación y limitarse las posibilidades de

³⁷ Sentencia C-131 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁸ Sentencia C-760 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁹ Sentencia C-415 de 2020. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁴⁰ Sentencia C-737 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴¹ Sentencia C-481 de 2019. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁴² Por la cual se establece la ley orgánica del Plan del Desarrollo.

⁴³ Sentencia C-359 de 2016. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁴⁴ Ley 5ª de 1992. “Artículo 147. Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. (...)”.

⁴⁵ Ley 5ª de 1992. “Artículo 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la comisión permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”.

⁴⁶ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

modificación de sus disposiciones por los congresistas, además de la prelación sobre las demás leyes reconocida al plan nacional de inversiones; la Corte encuentra que las formas y reglas de procedimiento establecidas como garantías democráticas, v. gr. el principio de publicidad, toman mayor importancia en cuanto a su exigibilidad para salvaguardar el sano equilibrio entre las ramas del poder, ya que como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional la ley del plan es objeto de una deliberación más restringida para el Congreso de la República”.

37. *El alcance de las comisiones de conciliación y la publicidad del informe que profieren.* La conciliación de textos diversos aprobados por las cámaras es un instrumento previsto en el artículo 161⁴⁷ superior, que además está regulado en los artículos 186 a 189 de la Ley 5ª de 1992. Por él se garantiza el principio de identidad flexible y constituye un instrumento para resolver las diferencias que surjan entre los textos aprobados por las plenarios de ambas cámaras⁴⁸. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el trámite de la conciliación cuenta con tres momentos, “(i) la conformación e integración de la comisión de conciliación; (ii) la habilitación de competencia y trabajo de los conciliadores designados; y, (iii) la deliberación y aprobación del informe de conciliación”⁴⁹. En este último momento es en donde surge la aplicación del principio de publicidad en sentido estricto, conforme el inciso 2 del artículo 161 superior. En efecto, es entonces cuando nace la obligación de publicar, bien sea por la Gaceta o a través de alguno de los mecanismos alternativos avalados, el informe de conciliación, por lo menos con un día de anticipación a la consideración y aprobación del proyecto correspondiente.

38. En cuanto al alcance del término “un día de anticipación” esta Corte ha manifestado que puede tener dos entendimientos: “a) Que entre la publicación del informe en la Gaceta del Congreso debe anteceder, por lo menos, por un día al debate y votación del informe de la comisión accidental encargada de unificar el texto aprobado; o b) Que entre la publicación en la Gaceta del Congreso debe anticiparse un día -24 horas- al debate y votación del informe de la comisión accidental.”⁵⁰. Ante estas posibilidades, la Corte concluyó que, en aplicación de los principios democráticos y de publicidad, la interpretación que debe dársele al artículo es que la publicación del informe en la Gaceta del Congreso debe anteceder por lo menos por un día al debate y votación del informe de conciliación. Tal aproximación reconoce la dinámica del Congreso, no impone formalismos que el ordenamiento no ha previsto y, en todo caso, logra el objetivo previsto, en cuanto que los congresistas conozcan el informe realizado. En conclusión “basta con que la publicación del informe se haga en

⁴⁷ Constitución Política. “Artículo 161. “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.

⁴⁸ Constitución Política, artículo 187.

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-325 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁵⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-590 de 2012. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

un día calendario diferente y anterior a la fecha de discusión y aprobación del mismo”⁵¹.

39. En el Auto 011 de 2018⁵² esta corporación analizó la constitucionalidad de la Ley 1777 de 2016 por el mismo posible vicio procedimental. En esa oportunidad, encontró la Corte que existió un quebrantamiento de la regla de publicación del informe de conciliación, toda vez que su publicación efectiva se dio el mismo día de la sesión. Lo anterior, al considerar que en la Cámara de Representantes el informe de conciliación se radicó el 16 de diciembre de 2015, a las 11:40 pm, pero la publicación efectiva en la gaceta de la ponencia se realizó a las 1:06 am del 17 de diciembre del 2015 y la sesión se llevó a cabo el 17 de diciembre del 2015, entre las 0:38 am y la 1:42 am.

40. De otra parte, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, la “jurisprudencia constitucional ha sostenido que no es de recibo la actitud deliberante pasiva orientada a pre-constituir un vicio, como tampoco es admisible la omisión negligente de quien, por cualquier razón no justificada, se margina del debate y solo cuando éste ha concluido, después de la votación, presenta objeciones que, oportunamente puestas a consideración de la corporación, a través de los mecanismos procedimentales específicamente previstos para el efecto, habrían permitido evitar o subsanar determinadas irregularidades de trámite.”⁵³ Por lo que, “las actitudes reticentes de los congresistas en el curso de los debates y las constancias posteriores a la conclusión del mismo y a la votación del proyecto, constituyen comportamientos contrarios al citado deber de diligencia, que no pueden invalidar la expresión legítima de voluntad democrática.”⁵⁴

41. Conforme lo anterior, en Sentencia C-298 de 2016⁵⁵, que estudió la constitucionalidad de la Ley 1753 de 2015⁵⁶, esta Corte consideró que no se vulneró el principio de publicidad por más que el informe conciliatorio se publicó minutos antes de finalizar el 5 de mayo del 2015 y la sesión para su discusión y aprobación se citó para el día siguiente. Lo anterior al considerar que “ningún legislador dejó constancia o informó a la Plenaria sobre la falta de conocimiento o de publicidad como objeción a la consideración o aprobación del mismo.”

Los vicios de procedimiento subsanables

42. El párrafo del artículo 241 superior establece que: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.” Lo anterior en el entendido de que “no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la

⁵¹ Corte Constitucional. Auto 011 de 2018. M.P Carlos Bernal Pulido.

⁵² M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁵³ Sentencia C-786 de 2012. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁴ Sentencia C-786 de 2012. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁵ M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁵⁶ “por medio de la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”.

Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad.”⁵⁷ Esta posibilidad de saneamiento “se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse dicha facultad con alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo.”⁵⁸

43. Los supuestos de irregularidad o vicios de procedimiento podrían ser los siguientes: (i) errores de trámite que, por su intrascendencia, no afectan de ninguna forma propósitos sustantivos. En este caso no se está, en estricto sentido, ante un vicio de procedimiento, por lo que no hay lugar a la subsanación; (ii) defectos de trámite que, si bien tuvieron ocurrencia, son convalidados en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar el saneamiento; (iii) vicios que son identificados por la Corte en el control de inconstitucionalidad, respecto de los cuales aplica la fórmula de subsanación prevista en el parágrafo del artículo 241 superior; y (iv) vicios que también son advertidos en el escrutinio judicial, pero que pueden ser subsanados por la misma Corte⁵⁹.

44. En el análisis de constitucionalidad, a la Sala Plena le corresponde establecer la existencia de un vicio de trámite, su relevancia y, finalmente, la posibilidad de subsanación⁶⁰. En relación con la *relevancia de las irregularidades*, se debe considerar: (i) su entidad o gravedad; (ii) el contexto en el cual se presenta y (iii) la incidencia del vicio en la integralidad del trámite legislativo.⁶¹ La gravedad es entendida como “la magnitud de desconocimiento de derechos, principios o valores sustantivos que garantizan las disposiciones desconocidas.”⁶² Por lo anterior, “solo aquellos vicios con la entidad suficiente para alterar la decisión tomada, en uno u otro sentido, o aquellos que restrinjan las prerrogativas que garantizan la racionalidad deliberativa del debate legislativo, se han considerado *relevantes* al momento de ejercer el control constitucional.”⁶³ Es por esto que la Corte Constitucional ha considerado como vicios relevantes: “(i) aquellos que desconocen algún principio o valor constitucional; (ii) los que afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o (iii) los que dan lugar a desconocer las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Constitución Política.”⁶⁴

45. Ahora, una vez la Sala ha establecido que el vicio de trámite existente es relevante, debe estudiar *si este fue convalidado* en los términos del numeral 2º

⁵⁷ Sentencia C-737 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁵⁸ Auto 032 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Reiterado en Auto 505 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁵⁹ Auto 032 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Reiterado en Auto 505 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuartas

⁶⁰ Auto 011 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

del artículo 2 de la Ley 5 de 1992⁶⁵ y, de no ser así, debe establecer si es posible retrotraer la actuación, de tal forma que el Congreso de la República corrija el defecto y, después de subsanado, se remita a la Corte para decidir de manera definitiva sobre la exequibilidad⁶⁶.

46. De otro lado, la Corte ha establecido una pauta general para evaluar la subsanabilidad de los vicios, que está en función de los principios democráticos de eficiencia y economía que deben irradiar la actividad legislativa.⁶⁷ Por lo anterior, “únicamente cuando el vicio detectado tenga tal gravedad y magnitud que impregne la conformación de la voluntad mayoritaria, se debe declarar la inexecutable de la iniciativa legislativa.”⁶⁸ Esta corporación ha establecido como vicios insubsanables: (i) aquellos que a pesar de que se subsanen darían lugar al desconocimiento *íntegro* de alguna de las etapas estructurales del procedimiento legislativo⁶⁹; (ii) aquellos vicios que darían lugar al desconocimiento *absoluto* de la integridad de los requisitos formales del proceso de formación o discusión de las leyes; por ejemplo, “la pretermisión de la iniciativa legislativa, la pretermisión de las publicaciones de proyectos e informes, la pretermisión de los anuncios, la pretermisión de las votaciones, la pretermisión de las mayorías o la afectación intensa de los derechos de las minorías parlamentarias o las bancadas en oposición”⁷⁰; y (iii) aquellos que darían lugar a rehacer el proceso legislativo o a modificar el objeto del proyecto de ley objeto de revisión. Lo anterior implica que “sólo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se ha llevado a cabo. Es decir, no es constitucionalmente válido presentar como «subsanación de un vicio en el procedimiento legislativo» lo que en realidad equivaldría a llevar a cabo etapas del proceso de formación de la ley -o de los actos legislativos- que no se surtieron”⁷¹.

47. En relación con el vicio de procedimiento que se presenta por el hecho de que la gaceta contentiva del informe de conciliación hubiese sido publicada de manera posterior a la terminación de la sesión, la Corte ha indicado que este es subsanable⁷². Lo anterior al considerar que: (i) la posibilidad de subsanar el vicio no da lugar a que se pretermita alguna de las etapas estructurales del procedimiento legislativo, en la medida en que se surtieron acciones tendientes a cumplir la etapa de conciliación del proyecto de ley⁷³; (ii) la subsanación del vicio no da lugar al desconocimiento de los requisitos formales del proceso de formación y discusión de la ley; y (iii) este vicio no implica que se rehaga el proceso legislativo o se modifique su objeto⁷⁴.

⁶⁵ Ley 5 de 1992. “Artículo 2. Principios de interpretación del reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: (...) 2. Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido que así se garantiza no sólo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones.

⁶⁶ Auto 011 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁶⁷ Auto 653 de 2018. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Auto 011 de 2018. M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Auto 031 de 2012. Citado en el Auto 011 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*.

C. Análisis del caso concreto

48. La Sala Plena procede a resolver el caso concreto y encuentra que se produjo un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado), respecto del trámite surtido ante la Plenaria del Senado de la República. Adicionalmente, considera que el vicio es subsanable, por lo que resulta aplicable el parágrafo del artículo 241 superior. A continuación, la Corte presenta los argumentos que sustentan su postura.

49. Inicialmente, la Sala precisa que el informe de conciliación presentado a la plenaria de Senado, conforme al contenido de la Gaceta 427 de 2023, no versaba sobre la totalidad de los artículos del proyecto de ley. Al revisar su contenido, se observa que inicialmente se anuncia la conciliación sobre 43 artículos⁷⁵ y enseguida se advierte que se presenta en dicha gaceta un cuadro comparativo con los textos que ofrecían diferencias y el contenido que se propone adoptar. En este último caso, se aprecian materialmente 45 artículos⁷⁶. Por tal razón, la Sala tomará para efectos de esta providencia los 45 artículos contenidos en el cuadro comparativo que corresponde al informe de conciliación y que se relacionan en el Anexo que hace parte integral de la presente providencia⁷⁷. Por tal razón, el presente análisis no recae sobre la totalidad de los artículos que componen la Ley 2294 de 2023.

La existencia de un vicio procedimental en la publicación del informe de conciliación respecto del trámite surtido ante la plenaria del Senado de la República

50. *El trámite del informe de conciliación en la plenaria del Senado de la República.* La Sala pudo establecer que el trámite del informe de conciliación del proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado) en la Plenaria del Senado de la República fue el siguiente:

- A las 11:16 pm del jueves 4 de mayo de 2023, inició la sesión plenaria del Senado. Al realizar el anuncio de proyectos para ser debatidos en la siguiente sesión, el Secretario manifestó que quedaba pendiente el anuncio de la conciliación del proyecto de ley por no encontrarse publicado el informe de conciliación en la Gaceta del Congreso.

⁷⁵ Gaceta 427 de 2023 página 1, refiere que los artículos conciliados fueron los siguientes: 3, 8, 9, 14, 17, 25, 29, 34, 36, 45, 87, 91, 108, 152, 153, 159, 174, 184, 187, 191, 199, 207, 245, 263, 267, 281, 301, 316, 338, 356, 361, 370, 371, artículo nuevo sobre Consejo Nacional Electoral, artículo nuevo Extinción de obligaciones EIS Cúcuta, artículo nuevo control tráfico de fauna, artículo nuevo explotación estratégica de cobre, artículo nuevo educación para el trabajo, artículo nuevo regiones autonómicas, artículo nuevo personal de las comisarías de familia, artículo nuevo bingo electrónico, artículo nuevo beneficio auditoria, artículo nuevo estrategia de lucha nacional contra la corrupción.

⁷⁶ Gaceta 427 de 2023 página 2-14 refiere que los artículos conciliados fueron los siguientes: 3, 8, 9, 14, 17, 25, 29, 34, 36, 45, 49, 87, 91, 108, 152, 153, 159, 174, 184, 187, 191, 199, 207, 245, 263, 267, 281, 301, 316, 338, 356, 361, 370, 371, 373, artículo nuevo sobre Consejo Nacional Electoral, artículo nuevo Extinción de obligaciones EIS Cúcuta, artículo nuevo control tráfico de fauna, artículo nuevo explotación estratégica de cobre, artículo nuevo educación para el trabajo, artículo nuevo regiones autonómicas, artículo nuevo personal de las comisarías de familia, artículo nuevo bingo electrónico, artículo nuevo beneficio auditoria y artículo nuevo estrategia de lucha nacional contra la corrupción.

⁷⁷ La Sala Plena precisa que el informe de conciliación aprobado da cuenta que 4 artículos fueron eliminados y por lo tanto no surgieron a la vida jurídica.

- Aproximadamente treinta minutos después de iniciada la plenaria⁷⁸, y realizadas distintas intervenciones, el Secretario del Senado anunció el proyecto en el siguiente sentido: “honorables Senadores, tengo a la mano el texto escrito, impreso (...) del texto conciliado trabajo hecho por los 12 conciliadores desde la tarde de hoy Senado y Cámara; un solo texto y que corresponde en la publicación a la Gaceta del Congreso número 427 de 2023 Senado y 429 de 2023 Cámara con fecha de mayo 4 de 2023⁷⁹. Queda anunciado en debida forma con la presidencia de Honorio Henríquez Pinedo para la sesión siguiente en la que se someterá a votación ese informe de conciliación unificado y publicado en debida forma. Gracias Presidente, está debidamente anunciado”⁸⁰. La sesión finalizó a las 11:57 pm y se convocó para el viernes 5 de mayo a las 12:05 am.

- Como consta en el Acta No. 49 de 2023 publicada en la Gaceta 855 del mismo año, el viernes 5 de mayo a las 12:11 am la Presidencia del Senado dio inicio a la sesión convocada. Al llegar al tercer punto del orden del día se abrió la discusión y aprobación del informe de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara. Sobre la publicidad del informe, el Secretario del Senado aclaró: “permítanme mostrar físicamente 360 páginas impresas con el articulado (...) texto que, por vía electrónica, fue remitido en su momento a la Imprenta Nacional para la publicación en tiempos del día de ayer y los números de la gaceta fueron aquí informados en su momento y, este es el informe de la conciliación que también está disponible tanto en la Gaceta como en la página de la Secretaría General, como impreso aquí para quien quiera hacer y esta es un ejemplar de la gaceta para información simplemente y abundar en más elemento de legalidad y constitucionalidad del proyecto que se está tramitando, gracias Presidente”.

- Luego de la aclaración anterior, se concedió el uso de la palabra al senador John Jairo Roldán Avendaño para que expusiera el informe de conciliación de la siguiente manera:

“(...) señor Presidente fue discutida en la plenaria de Cámara y plenaria de Senado una Ponencia de 373 artículos después de la discusión en el Senado que terminó el día miércoles, la discusión en Cámara que terminó el día de hoy aparecieron unas diferencias de la discusión entre una y otra Cámara de 34 artículos, aprobados de manera idéntica tanto en el Senado como Cámara 339 artículos, 16 artículos nuevos, 7 de los 16 artículos fueron idénticos tanto en Cámara como en Senado de los restantes se aprobaron 5 artículos de Senado, 4 artículos de Cámara la ponencia del Plan Nacional de Desarrollo queda entonces así señor Presidente.

De 372 artículos, vamos a pasar, señor Presidente, a explicar de una manera sucinta los 34 artículos en los que se presentaron diferencias y fueron motivo de la conciliación, vamos a pasar a mencionar su título y cuál fue el texto que se acogió, si se acogió texto de Senado o si acogió texto de Cámara.

Artículo 3º, ejes de transformación del Plan Nacional de Desarrollo se acoge el texto de Cámara. *Artículo número 8º*, implementación de recomendaciones del informe final de la comisión para el esclarecimiento de la verdad, se acoge el texto del Senado, es decir, el artículo 8º quedó eliminado del Plan Nacional de Desarrollo. *Artículo número 9º*, plan de acción para la aceleración de pago de indemnizaciones, se acoge el texto del Senado. *Artículo número 14*, mecanismo no judicial de contribución a la verdad y la memoria histórica, se acoge el texto de Senado. *Artículo número 17*, asignaciones para la paz, se acoge el texto de la Cámara de Representantes. *Artículo número 25*, coordinación interinstitucional para el control y vigilancia contra la deforestación y, otros crímenes ambientales, se acoge el texto de la Cámara de

⁷⁸ El anuncio del informe de conciliación fue hecho alrededor de las 11:49 p.m., como consta en el video de la plenaria del Senado publicado en el canal oficial de YouTube del Congreso de la República. <https://www.youtube.com/watch?v=nOTFERqhAjc>.

⁷⁹ Revisadas las gacetas, se verifica que tienen fecha de publicación del 4 de mayo de 2023.

⁸⁰ Acta No. 48 de la sesión ordinaria del Senado de la República celebrada el día jueves 4 de mayo, publicada en la Gaceta 854 del 14 de julio de 2023.

Representantes. *Artículo número 29*, determinantes de Ordenamiento Territorial y su orden de prevalencia, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo número 34*, estrategia nacional de coordinación para la adaptación al cambio climático de los asentamientos y reasentamientos humanos, se acoge el texto de la Cámara de Representantes. *Artículo número 36*, metodología orientada al reconocimiento de capacidades, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 45*, modificación del artículo segundo de la Ley 160 de 1994 que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, se acoge el texto de Cámara de Representantes. *Artículo 49*, concesión forestal campesina, se acoge el texto de la Cámara de Representantes. *Artículo número 87*, fortalecimiento patrimonial de las empresas del orden nacional, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 91*, participación en contratación y compras públicas mediante asociaciones públicas populares, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 108*, orientaciones curriculares, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 152*, cofinanciación de sistemas de transporte, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 153*, modificación del artículo 33 de la Ley 1753 de 2015 otras fuentes de financiación para los sistemas de transporte, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo número 159*, Agencia Nacional de Seguridad Vial, se acoge el texto de Senado. *Artículo número 174*, modificación del artículo 240 de la Ley 1753 de 2015 ruta sociales Satena, se acoge el texto de Cámara de Representantes. *Artículo 184*, modificación los párrafos 5° y 6° del artículo 92 de la Ley 1708 de 2015, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 187*, modificación del artículo 91 de la Ley 1708 de 2015, se acoge el texto de Senado. *Artículo 191*, Sistema Nacional de Seguimiento y Monitorio para la Superación de la Mal Nutrición, se acoge el texto de Cámara. *Artículo 199*, pagos por servicios ambientales para la paz, se acoge el texto de Cámara de Representantes. *Artículo 207*, se adiciona los párrafos 5°, 6° y 7° al artículo 54 de la Ley 143 de 1994, se acoge el texto de Cámara. *Artículo 263*, concepto de vivienda de interés social, se acoge el texto de Cámara. *Artículo 267*, adiciónesele inciso 5 y dos párrafos al artículo 4° de la Ley 2079 de 2021 Política de Estado de vivienda y hábitat, se acoge el texto de Senado. *Artículo 281*, Sistema Nacional de libertad religiosa de cultos y conciencias diálogo social, paz total, igualdad y estigmatización sin a libre, se acoge el texto de Cámara. *Artículo 316*, acuerdos de la consulta previa y otros espacios de diálogo dentro de la consulta previa, se acoge el texto de Cámara. *Artículo 338*, artículo nuevo autorizaciones seccional para el otorgamiento de créditos directos a los patrimonios autónomos que constituya la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (Findeter), para el desarrollo de Proyectos de Inversión en Infraestructura en sectores elegibles, se acoge el texto de Senado. *Artículo 356*, asociaciones de iniciativa público popular, eliminado en Senado, se acoge el texto de Senado, es decir, se elimina el artículo de asociaciones de iniciativa público popular. *Artículo 361*, artículo nuevo adiciónese el inciso segundo, tercero y cuarto, así como el párrafo segundo al artículo 6° de la Ley 2165 de 2021, se acoge texto de Senado. *Artículo 370*, artículo nuevo, para los proyectos férreos en sistemas de transporte público masivo, se acoge el texto de Senado de la República. *Artículo 361*, adiciónese el artículo 5 A, a la Ley 182 de 1995 así, se acoge el texto de Senado. *Artículo nuevo*, el artículo 91 de la Ley 38 de 1989 modificado por el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, se acoge el texto de Senado. *Artículo nuevo*, impulso de la movilidad educativa y formativa para el fortalecimiento de la educación para el trabajo y desarrollo humano, se acoge el texto de Senado. *Artículo nuevo*, para las obligaciones, para las obligaciones EIS Cúcuta S.A ESP con la nación se adelantará un proceso de extinción mediante compensación, se acoge el texto de Senado. *Artículo nuevo*, explotación estratégica de cobre, se elimina. *Artículo nuevo*, regiones autonómicas, aprobado en Senado, se acoge el texto de Senado. Nueva estrategia contra la lucha contra la corrupción aprobado en Cámara, se acoge el texto de Cámara. *Artículo nuevo*, beneficio de auditoria aprobado en Cámara, se acoge el texto de Cámara. *Artículo nuevo*, sustitúyase el artículo 11 de la Ley 2126 de 2021, el cual quedará así, la naturaleza de los empleos de selección y vinculación de personal de las comisarías de familias, aprobado en Cámara, se acoge texto de Cámara. *Artículo nuevo*, adiciónese un párrafo al artículo 32 de la Ley 643 de 2001. Párrafo las operadoras, las operadoras de juegos de azar de bingos autorizadas por Coljuegos aprobado en Cámara, se elimina. *Artículo 373*, vigencias, se acoge el artículo 373 vigencias, aprobado en la Cámara de Representantes.

Este es el informe señor Presidente para ser sometido a su discusión y votación ante la plenaria del Senado.”

- Durante el trámite intervino el senador David Luna Sánchez y expuso lo siguiente:

“En segundo lugar, Presidente son 372 artículos como bien dijo el doctor Roldán hace unos minutos, entendemos la dinámica del Congreso, pero no por eso la compartimos, este texto acaba de ser publicado, sí, el señor secretario mostró una fotocopia del mismo, pero a ninguno de nosotros se nos compartió impreso y en el sistema durante varios momentos y minutos no fue publicado, motivo por el cual ha sido imposible terminar de entender qué es lo que se está votando y qué es lo que se cambió y qué es lo que se incluyó.”

- Nuevamente, el senador Jhon Jairo Roldán Avendaño intervino y precisó:

“Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador John Jairo Roldán Avendaño: Dos temas, el primero Senador David Luna dentro de la Comisión Integral de ponentes estuvo el Representante a la Cámara Óscar Darío Pérez miembro de la oposición ya pues, en las otras designaciones son potestad tanto del Presidente de Cámara como del Presidente de Senado.

Señor Presidente el medio de, aquí de la agilidad de la lectura quiero dejar señor secretario, señor secretario, señor secretario como esto es, una corrección a la lectura que acabo de hacer para que quede muy clara en el acta, el artículo 184 fue leído que es una modificación al artículo 92 de la Ley 1708 fue leído como que se adopta se acoge el texto de Senado no, se acoge el texto de Cámara fue verificado.

Y, en el artículo 356 dije una información parcialmente cierta efectivamente se acoge el texto de Senado en este artículo de asociaciones públicos populares que, el texto de Senado se aprobaron, no el texto de Cámara que fue donde se eliminaron. Con esa corrección señor secretario que quede en el acta se corrigen estas dos salvedades errores míos en la lectura gracias señor secretario.”

- Seguidamente, intervino el senador **Ciro Alejandro Ramírez Cortés** y manifestó lo siguiente:

“Segundo, desde las 11:19 que sonó el himno nacional en la plenaria de Senado el día de ayer pm, hasta el momento de la apertura el día de hoy de la plenaria del senado no tuvimos acceso al documento de conciliación por ningún medio y, estuvimos muy atentos de la publicación virtual donde tampoco apareció, por eso queremos que en el acta quede la constancia que el documento no fue publicado, ni los Senadores tuvimos acceso a él por estas dos razones.”

- Cerrada la discusión del informe, se sometió a votación y fue aprobado con 65 votos por el sí y 21 por el no, para un total de 86 votos.

- La sesión terminó a la 1:20 am.

51. A partir del ejercicio probatorio adelantado en el presente trámite de constitucionalidad, la Corte encontró acreditado lo siguiente:

- El medio anunciado por la Secretaría General del Senado de la República para garantizar la publicidad del informe de conciliación antes de la sesión del 5 de mayo de 2023 fue la Gaceta del Congreso. En tal sentido, precisó que “tenía a la mano el texto escrito, impreso, del texto conciliado (...) y que corresponde en la publicación a la Gaceta del Congreso 427 de 2023 (...) con fecha de mayo 4 de 2023”.

- La Gaceta 427 de 2023 fue publicada en el Portal de Publicaciones de Gacetas del Congreso a la 01:58:44 del 5 de mayo de 2023.

- La Gaceta 427 de 2023 da cuenta de que el informe de conciliación presentado a la Plenaria del Senado de la República no recayó sobre la totalidad del articulado del proyecto de ley⁸¹.

- La página web en donde se cargan las Gacetas del Congreso estuvo fuera de servicio por aproximadamente 2 horas (entre 04/05/2023 23:51:19 – 05/05/2023 01:50:10), por un error de comunicación entre el servidor de aplicaciones y el servidor de bases de datos⁸².

- Al iniciar la sesión del 5 de mayo de 2023, el Secretario General del Senado de la República indicó que tenía: i) “360 páginas impresas con el

⁸¹ Ver supra fj 49.

⁸² Intervención Imprenta Nacional Op. Cit.

articulado” y ii) el informe de la conciliación que “está disponible tanto en la gaceta como en la página de la Secretaría General.”

- El senador Jhon Jairo Roldan Avendaño, en la sesión del 5 de mayo de 2023, anunció que el informe de conciliación versaba sobre 34 artículos y procedió a su exposición sucinta. Sin embargo, el desarrollo de la misma recayó sobre 42 artículos.

- La plenaria del Senado de la República aprobó el informe de conciliación y la sesión terminó a la 1:20 am del 5 de mayo de 2023.

- El Secretario General del Senado indicó que no se acudió a otro mecanismo alternativo para la publicidad del informe de conciliación. En documento radicado el 17 de agosto de 2023 ante esta corporación, el mencionado funcionario indicó lo siguiente: “Como quiera que el informe de conciliación del proyecto se envió vía correo electrónico oportunamente a la Imprenta Nacional para su publicación, no se acudió a otro medio alternativo. Así mismo el día 5 de mayo el Secretario General puso a consideración de la Plenaria el texto del informe de conciliación del proyecto antes de su votación. (...) En la sesión plenaria del día 5 de mayo del 2023, fecha en la cual el titular de esta Secretaria puso a consideración y disposición de los Honorables Senadores asistentes el texto del informe de conciliación del proyecto sin que existiera objeción o consulta alguna de los Senadores que posteriormente fue votado y aprobado por la Plenaria.”⁸³

- El senador Carlos Alberto Benavides Mora como ponente coordinador manifestó no tener conocimiento sobre la utilización de otro mecanismo alternativo a la publicación de la gaceta por parte de la Imprenta Nacional.

- Los senadores David Luna Sánchez y Ciro Alejandro Ramírez Cortés manifestaron durante la sesión plenaria que no tuvieron acceso al informe de conciliación por ningún medio y que tampoco fue publicado en internet.

52. Con fundamento en lo expuesto, la Sala Plena constata que existió un vicio de procedimiento en la publicación del informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, puesto a consideración y votación de la Plenaria del Senado de la República el 5 de mayo de 2023. En efecto, tal y como quedó acreditado, la publicación de la Gaceta 427 de 2023 en la página de internet se produjo a la 01:58:44 del 5 de mayo de 2023. Para ese momento la plenaria ya había aprobado el informe de conciliación y estaba levantada la sesión.

53. En el mismo sentido, para la Sala la manifestación del Secretario General del Senado en la sesión del 4 de mayo de 2023 sobre la tenencia del texto conciliado no configuró un método alternativo de publicación por las siguientes razones:

⁸³ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65450>.

- El contexto de la manifestación no permite establecer que la tenencia del texto por parte del Secretario General fuera el mecanismo que emplearía la corporación para la publicación del informe de conciliación y que dicha decisión hubiese sido anunciada a los congresistas de forma clara. Por el contrario, lo que hace el Secretario es informar que dicho documento fue publicado en la Gaceta 427 de 2023. Además, refirió tener impreso un texto de 360 páginas, lo que no daba cuenta del número de artículos objeto del informe de conciliación.
- Tampoco se informó de manera clara y suficiente las condiciones de disponibilidad y accesibilidad del documento por parte de los senadores.
- Dicha manifestación no se tradujo en una posibilidad de acceso real y efectivo que permitiera el conocimiento sobre el texto conciliado por parte de los senadores que participaron en el debate. Lo anterior, considerando además que durante la sesión dos senadores manifestaron que no conocieron el informe de conciliación.
- Disponer de una copia impresa del informe no bastaba y tampoco puede pretenderse que configuró un medio suficiente para ilustrar en poco tiempo al pleno del Senado. En efecto, era un medio inadecuado para que más de 100 senadores se informaran sobre el contenido del informe de manera simultánea.

54. Finalmente, si bien el Secretario General del Senado indicó en la sesión plenaria del 5 de mayo de 2023 que el informe de conciliación fue publicado en la página web de la Secretaría General de esa corporación, durante el trámite del presente proceso, ese mismo funcionario manifestó que al haber enviado el informe de conciliación del proyecto oportunamente a la Imprenta Nacional, “no se acudió a otro medio alternativo”⁸⁴. Por el contrario, manifestó que: “En la sesión plenaria del día 5 de mayo de 2023, fecha en la cual el titular de esta Secretaría puso a consideración y disposición de los Honorables Senadores asistentes el texto del informe de conciliación del proyecto sin que existiera objeción o consulta alguna de los Senadores”⁸⁵. De esta manera, en el expediente no obra documento que certifique que el informe de conciliación haya sido publicado en la página web de la Secretaría General del Senado de la República, ni que ese medio hubiere sido comunicado a los senadores.

55. En el Acta 48 de la sesión del 4 de mayo de 2023, se evidencia que el Secretario General del Senado no indicó que el texto conciliado estaba disponible para los senadores en la página web de la Secretaría General de esa corporación o mediante cualquier otro mecanismo alternativo. En concreto, ese funcionario manifestó lo siguiente:

“Asume la presidencia desde este momento formalmente para efecto de la hora de la realización en debida forma del proceso de anuncio. Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Presidente, honorables Senadores, tengo a la mano el texto escrito, impreso, dame un segundo para mostrárselo a los congresistas, del texto conciliado trabajo hecho por los 12 conciliadores

⁸⁴ Expediente digital <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=65450>.

⁸⁵ Ibidem.

desde la tarde de hoy Senado y Cámara; un solo texto y que corresponde en la publicación a la *Gaceta del Congreso* número 427 de 2023 Senado y 429 de 2023 Cámara con fecha de mayo 4 de 2023. Queda anunciado en debida forma con la presidencia de Honorio Henríquez Pinedo para la sesión siguiente en la que se someterá a votación ese informe de conciliación unificado y publicado en debida forma. Gracias Presidente, está debidamente anunciado.

(...)

Presidente para ratificarle a algunos senadores, han preguntado si se hizo el anuncio para la siguiente sesión plenaria del informe escrito del trabajo de los conciliadores, aquí está el informe lo tengo dije el número de la *Gaceta de Congreso*, la fecha, en debida forma. *Gaceta de Congreso* número 427 de 2023 Senado, 429 de 2023 Cámara, fecha 4 de mayo de 2023. Está el escrito del informe de manera que se ha cumplido en debida forma el procedimiento que establece la Ley 5a.”

56. De acuerdo con lo anterior, la Sala constata que durante el procedimiento legislativo para aprobar el informe de conciliación no se utilizó un mecanismo alternativo para garantizar la publicidad del informe de conciliación con un día de antelación a la sesión del 5 de mayo de 2023. La intervención del senador Roldán tampoco acredita la condición de considerarse un mecanismo alternativo de publicidad del informe de conciliación con 1 día de antelación, pues además de ser genérica, incurre en imprecisiones que adelante se detallarán y no permite suplir la ausencia de publicación del informe, pues no se comunicó a los senadores que pretendía suplir aquella y, por el contrario, siempre se advirtió que la misma se surtía mediante la inserción del informe en la Gaceta.

57. Conforme a lo expuesto, la Sala concluye que durante el trámite legislativo no se cumplió con lo establecido en el artículo 161 superior⁸⁶.

58. *El vicio procedimental no fue convalidado.* Tal y como se expuso previamente, en el Acta No. 49 de 2023 publicada en la Gaceta 855 del mismo año, quedó consignada la intervención del Secretario General en la sesión del 5 de mayo de 2023, en la que expresó que tenía “360 páginas impresas con el articulado” y el informe de la conciliación que “está disponible tanto en la gaceta como en la página de la Secretaría General.” Al igual que la manifestación del senador Jhon Jairo Roldan en la que explicó el informe de conciliación. Tal y como lo expuso la Corte en el Auto 011 de 2018, que se reitera en esta oportunidad, no se encuentra convalidado el vicio por las siguientes razones:

- La manifestación del Secretario y la explicación sucinta de los artículos objeto del informe de conciliación por parte del senador Roldán realizada en la plenaria de Senado el 5 de mayo de 2023 no suplen la publicación establecida en el inciso segundo del artículo 161.

- Aceptar la convalidación en este caso por las mencionadas actuaciones implicaría desconocer la etapa definida por el constituyente y las garantías parlamentarias que aquella protege. Además, implicaría habilitar un mecanismo que en este caso particular, no fue preciso ni suficiente en la información que debió transmitirse a los senadores que participaban en la plenaria. De igual

⁸⁶ Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto.

forma, desconocería el derecho que le asiste a la comunidad para contar con la publicidad efectiva que le permita el ejercicio del control político sobre las decisiones del Congreso y facilitar su participación en las decisiones que la afectan.

- Los senadores David Luna Sánchez y Ciro Alejandro Ramírez Cortés, de distintos partidos políticos, durante la sesión del 5 de mayo de 2023, advirtieron que no conocían el informe de conciliación y que aquel documento no fue publicado en la página de internet respectiva. La Sala advierte que, adicionalmente, la queja no fue respondida por la Plenaria del Senado y el reclamo de los congresistas concuerda con las pruebas allegadas al proceso, las cuales dan cuenta de que, en efecto, no hubo publicación previa. Tal aspecto, evidencia la ausencia de convalidación del vicio identificado.

59. *El vicio procedimental es relevante.* Lo anterior, porque tiene la entidad suficiente para afectar la validez parcial de la ley demandada en tanto desconoció el principio de publicidad, la garantía del debate parlamentario y el principio de participación política. Además, atenta contra la racionalidad que orienta la labor legislativa. En el trámite del proceso de constitucionalidad quedó demostrado que los senadores no conocieron el día anterior el informe de conciliación que sería objeto de discusión y aprobación, a través de la gaceta o de algún medio alternativo de publicación. Esta circunstancia afecta gravemente la manifestación de la voluntad democrática de los congresistas, en especial de las minorías políticas. Al respecto, la Sentencia C-325 de 2022⁸⁷ precisó la entidad de los vicios de procedimiento por la falta de publicación en término del informe de conciliación que corresponde al texto del proyecto de ley. En la mencionada decisión, como fundamentos principales, esta Corte estableció los tres momentos relevantes del trámite de conciliación así: (i) la conformación e integración de la comisión de conciliación; (ii) la habilitación de competencia y trabajo de los conciliadores designados; y (iii) la deliberación y aprobación del informe de conciliación. Precisó que en el tercer momento, surge la obligación de publicar -oficialmente o por mecanismos alternativos avalados- el informe de conciliación como mínimo con un día de anticipación a la consideración y aprobación en cada una de las plenarias, en tanto con ello se materializa el *principio de publicidad constitucional en sentido estricto* que consagra el inciso 2º del artículo 161 de la Constitución, lo que garantiza el pleno conocimiento y certeza de los congresistas sobre el texto sometido a deliberación y que será materia de votación, al igual que por parte de la ciudadanía.

El vicio procedimental es subsanable y procede la aplicación del parágrafo del artículo 241 de la Carta a la ley del plan nacional de desarrollo

60. Previo a continuar con el estudio de fondo, la Sala refiere que la procuradora general de la Nación indicó que el vicio generado por el desconocimiento del artículo 161 de la Constitución podría subsanarse mediante la devolución del cuerpo normativo a las cámaras respectivas con

⁸⁷ M.P. Diana Fajardo Rivera.

fundamento en el artículo 241 superior. Sin embargo, advirtió que ello no es posible en este caso porque se trata de una ley que aprueba el plan nacional de desarrollo. En tal sentido, precisó que dicha actuación desconocería el plazo constitucional de tres meses que tiene el Congreso de la República para aprobar dicho instrumento regulatorio y la limitación orgánica de esa corporación legislativa en cuanto ampliar el plazo para decidir sobre tal iniciativa. Refirió que tal limitación está contenida en las sentencias C-557 y C-1403, ambas del 2000.

61. Bajo tal entendido, a la Sala Plena le corresponde establecer si tal y como lo expone la procuradora general de la Nación, según las sentencias C-557 y C-1403, ambas del 2000, no es posible aplicar el parágrafo del artículo 241 superior por tratarse de una ley que aprueba el plan nacional de desarrollo. Para tal efecto, la Corte adoptará la siguiente metodología: i) expondrá el contenido de las mencionadas providencias y ii) establecerá que no configuran precedente obligatorio aplicable al presente asunto.

Las sentencias C-557 y C-1403, ambas de 2000, y la inaplicación del parágrafo del artículo 241 superior respecto de la ley del plan nacional de desarrollo

62. *La Sentencia C-557 de 2000*⁸⁸. Esta providencia analizó una demanda en contra de la Ley 508 de 1999 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999-2002”. La Corte encontró que en esa oportunidad concurrieron dos defectos, que debían ser calificados como subsanables o insubsanables: (i) la conformación indebida de la comisión accidental de conciliación⁸⁹; y (ii) la ausencia absoluta de conocimiento, debate y aprobación del texto de la ley por parte del Congreso de la República derivada de la inexistencia de un informe de conciliación⁹⁰. La Sala resalta el reproche por desconocimiento del artículo 161 de la Carta con base en que:

⁸⁸ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Esta regla jurisprudencial fue mencionada en la Sentencia C-737 de 2001. Dicha decisión analizó la constitucionalidad de la Ley 619 de 2000 “por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.” Al respecto, también ver las Sentencias C-730 y C-843, ambas del 2000.

⁸⁹ La Corte encontró tuvo por cierto el reproche formulado por uno de los congresistas intervinientes en el proceso según el cual: “las presidencias de ambas cámaras conformaron una primera comisión de conciliación y luego, ante el desacuerdo parcial que algunos de sus miembros manifestaron respecto del acta de acuerdo suscrita, éstos fueron reemplazados intempestivamente por otros, que, según manifiesta, no se reunieron formalmente en Comisión de Conciliación, aprobándose una nueva acta que fue la sometida finalmente a consideración de ambas corporaciones legislativas.” Al respecto, la Corte indicó que “a pesar de que las normas pertinentes de la Ley 5ª de 1992 no incluyen un procedimiento especial para la designación de esta comisión, como tampoco lo hace la Ley 152 de 1994, la Corte considera pertinente aclarar que, en virtud de los principios de imparcialidad y publicidad que gobiernan el ejercicio de la función pública (C.P. art. 209), las mencionadas presidencias del Congreso estaban en la obligación de disponer los mecanismos necesarios para garantizar la transparencia en la designación de la comisión accidental, incluyendo, el dejar constancia sobre su integración desde el momento mismo de su nombramiento. **La omisión en dejar constancia expresa sobre la integración de la Comisión accidental, para luego proceder al nombramiento de una segunda, es indicativa de la manera irregular como se procedió en el seno de las Cámaras en el trámite final del proyecto correspondiente a la Ley bajo examen.**” (énfasis añadido)

⁹⁰ La Sala encontró que “la fórmula de conciliación aparentemente adoptada no satisface las exigencias constitucionales y legales para el trámite de los artículos divergentes, por dos razones fundamentales: **en primer lugar porque, como se dijo, tal fórmula no determinó el texto con el cual se superaban las divergencias, sino que defirió al Gobierno tal determinación, con lo cual el Congreso incumplió con una obligación que le es inherente y exclusiva. Y en segundo lugar, y lo que es más grave, porque con el señalamiento de la fórmula enunciada el Congreso hizo dejación de la facultad constitucional que sólo a**

“finalizando el término para que el Congreso aprobara la Ley del Plan de Desarrollo para los años 1999-2002, el Senado y la Cámara de Representantes habían aprobado textos correspondientes a proyectos que no coincidían en su totalidad. Así, en aras de unificar el proyecto aprobado por las dos cámaras, el Congreso terminó aprobando un texto que supuestamente desconocía, fruto del mecanismo ideado por las comisiones accidentales de ambas cámaras, el cual consistió en someter ante el Senado y la Cámara de Representantes un proyecto conformado por: i) los artículos iguales aprobados por ambas corporaciones durante el trámite legislativo; ii) por los artículos que contaran con el “debido aval del Gobierno Nacional”, respecto de aquellos en que los textos de las cámaras diferían entre sí; y iii) por las proposiciones radicadas oportunamente en la Secretaría del Senado y Cámara que contaran igualmente con el aval del Gobierno Nacional. Debido a esto, según el demandante, (...) el Congreso vulneró el artículo constitucional anteriormente mencionado, el cual dispone que las comisiones accidentales de las cámaras, en orden a solucionar las discrepancias que se presentaren entre aquellas respecto de un proyecto, deben preparar y someter ante sus respectivas plenarias un único texto. (...) El vicio de la ley demandada, indica el actor, es de naturaleza insubsanable pues el término de tres (3) meses previsto por el artículo 341 de la Constitución Nacional para la aprobación de la Ley del Plan de desarrollo por parte del Congreso ha expirado en la actualidad.”

63. Luego de encontrar acreditados los vicios de trámite de la Ley 508 de 1999, la Corte Constitucional analizó al posibilidad de aplicar el parágrafo del artículo 241 superior. En tal sentido, indicó lo siguiente:

“Podría pensarse que dada la importancia que la Constitución le concede al instrumento de planificación, ha ideado un trámite especialmente ágil para su expedición, en el cual las modificaciones introducidas por alguna de las Cámaras no implican que el proyecto retorne a las Comisiones requiriendo tan sólo la aprobación de la otra Cámara. Por ello, ante la situación que ahora se presenta, bastaría con que el texto de los artículos de la Ley 508 que fueron aprobados divergentemente en el curso del trámite legislativo surtido el año pasado, se sometiera nuevamente a aprobación de las plenarias. Obtenida dicha aprobación, se habría subsanado el vicio de trámite que se produjo.”

64. Con todo, posteriormente expuso que:

“Para la Corte no es posible subsanar el vicio referido en la forma descrita, y a esta conclusión llega a partir de lo dispuesto por el inciso 3° del artículo 341 de la Carta, en armonía con los incisos 2° y 3° del artículo 22 de la Ley 152 de 1994. La primera de estas normas prescribe que “(s)i el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.” Por su parte los incisos 2° y 3° del artículo 21 mencionado señalan:

Ley 152 de 1994. Artículo 22

(...)

“Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.”

(Resaltado por fuera del original)”

65. Finalmente, la Corte en aquella oportunidad concluyó lo siguiente:

“En el estado actual de cosas, subsanar el vicio de trámite de que adolece la Ley 508 de 1999 acudiendo al mecanismo consistente en volver a someter los artículos divergentes a la aprobación de las plenarias de ambas Cámaras, implicaría el desconocimiento del término perentorio impuesto por el constituyente y el legislador para la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, que para el caso examinado expiraba el 5 de mayo de 1999, por lo cual tal posibilidad no se ajusta a derecho, lo cual conduce a concluir que el vicio que se ha detectado, a la fecha es insubsanable.”

él compete de aprobar los textos legislativos, poniéndola en manos del Gobierno Nacional. Al decir que el texto finalmente aprobado sería aquel que contara con el aval de Gobierno, lo que hizo fue delegar en el Ejecutivo la facultad de aprobar dicha ley, posibilidad que le estaba constitucionalmente vedada puesto que ninguna disposición se la permitía, existiendo, en cambio, otras que le imponían la obligación contraria, esto es, la de aprobar él mismo el texto finalmente resultante de la labor conciliatoria llevada a cabo (sic) por la Comisión de conciliación.” (énfasis agregado)

66. *La Sentencia C-1403 de 2000*⁹¹. Esta providencia estudió demandas de inconstitucionalidad en contra del Decreto 955 de 2000⁹², que fue expedido con fundamento en la decisión de inexecutable contenida en la Sentencia C-557 de 2000. En esta ocasión, la Corte Constitucional indicó lo siguiente:

“(…) al contrario de lo entendido por el Gobierno y por el Procurador General de la Nación, considera que la hipótesis mencionada es muy distinta de la que se presenta en el caso materia de examen: mientras la circunstancia extraordinaria prevista por la Constitución es la de un proyecto de ley presentado por el Gobierno oportunamente y no aprobado por el Congreso dentro del término de tres meses que la misma norma le otorga -lo que da lugar a la llamada "legislación por prescripción"-, la que ocupa ahora la atención de la Corte es la de un proyecto de ley presentado por el Gobierno y aprobado por el Congreso, posteriormente sancionado y promulgado por el Gobierno, que por tanto fue ley de la República, que rigió y produjo efectos, pero que fue luego objeto de la declaración de inexecutable por vicios de procedimiento en su formación.

Son dos fenómenos enteramente distintos que, a juicio de esta Corporación, no pueden confundirse, menos todavía para propiciar que el Gobierno asuma unas atribuciones legislativas que la Carta Política no le otorga.”

67. *La Sentencia C-557 de 2000 no constituye precedente en este asunto*. La Sala considera que la mencionada providencia no contiene un precedente aplicable al presente caso, pues aquella se ocupó de supuestos fácticos y jurídicos distintos. La consideración en virtud de la cual no era posible subsanar el vicio de trámite en que incurrió la Ley 508 de 1999, acudiendo al mecanismo consistente en volver a someter los artículos divergentes a la aprobación de las plenarias de ambas Cámaras, debe leerse en armonía con la regla de decisión de la citada sentencia. Esta consiste en que el Congreso de la República no puede aprobar textos de ley implícitos o indeterminados.

68. En la Sentencia C-577 de 2000, la Corte constató que el procedimiento legislativo que culminó con la sanción de la Ley 508 de 1999 incurrió en un vicio porque el Congreso aprobó “un proyecto conformado por: i) los artículos iguales aprobados por ambas corporaciones durante el trámite legislativo; ii) por los artículos que contaran con el ‘debido aval del Gobierno nacional’, respecto de aquellos en que los textos de las cámaras diferían entre sí; y iii) por las proposiciones radicadas oportunamente en la Secretaría del Senado y Cámara que contaran igualmente con el aval del Gobierno nacional.”

69. Lo anterior significa que, en realidad, el Congreso de la República no aprobó el proyecto de ley conciliado por la comisión accidental creada para el efecto, en la medida en que aquel era implícito y, en estricto rigor jurídico, no contenía un cuerpo normativo. Al respecto, se debe recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia atrás indicada, solo es posible subsanar vicios de trámite sobre la base de un trámite que efectivamente se haya llevado a cabo. La devolución al Congreso en el caso de la Sentencia C-577 de 2000 era imposible porque implicaba construir dicho cuerpo normativo y, por tanto, rehacer por completo la etapa de conciliación.

70. Por el contrario, en el presente caso la Corte identificó un vicio de procedimiento relacionado con la falta de publicación del informe de conciliación un día calendario diferente y anterior a la fecha de su discusión y

⁹¹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁹² “por el cual se pone en vigencia el Plan de Inversiones Públicas para los años 1998 a 2002”.

aprobación por la plenaria del Senado, y no con la falta de aprobación del informe de conciliación o la aprobación de un informe de conciliación implícito, como ocurrió en la Sentencia C-577 de 2000. El desconocimiento del artículo 189 de la Ley 5 de 1992, generó entonces que no se surtió la fase aprobatoria de la conciliación, no hubo un cuerpo normativo aprobado y, por ende, no procedía considerar la posibilidad de habilitar mediante auto la subsanación de la iniciativa, pues además el Congreso debió aplicar el término constitucional de 3 meses para aprobar el plan nacional de desarrollo.

71. De lo anterior se concluye que la Sentencia C-577 de 2000 no contiene un precedente aplicable al presente caso, porque en ella la Corte resolvió un problema jurídico diferente al que ocupa su atención en esta oportunidad.

72. De otra parte, *la Sentencia C-1403 de 2000 tampoco constituye precedente en este caso*. La Sala concluye que dicha providencia estudió la constitucionalidad del Decreto 955 de 2000 y no se ocupó de la posibilidad de aplicar el párrafo del artículo 241 superior en relación con una ley del plan nacional de desarrollo. Por tal razón, dicha providencia no constituye tampoco precedente frente al asunto de la referencia.

El precedente constitucional sobre la aplicación del párrafo del artículo 241 superior y su posibilidad de aplicación excepcional y restringida a la ley del plan nacional de desarrollo

73. La subsanación de vicios de forma ocurridos en el trámite legislativo es una posibilidad con la que cuenta el juez constitucional para hacer valer la supremacía de la Carta, sin que distinga el texto constitucional si se trata de proyectos de ley o de leyes en vigencia. Esta se ha desarrollado desde la Sentencia C-607 de 1992⁹³, y se entiende como una materialización de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, según el cual “las formas procesales no tienen un valor en sí mismas y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo.”⁹⁴. Por ello, dentro del trámite que correspondió a esa demanda de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional profirió el auto del 3 de septiembre de 1992, que permitió al Congreso subsanar el vicio de forma que se presentó en el trámite de la Ley 1ª de 1992⁹⁵, antes de que existiera un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la misma. Ello según lo establecido en el párrafo del

⁹³ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁹⁴ Sentencia C-282 de 2021. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

⁹⁵ “por la cual se provee la organización y funcionamiento de las juntas administradoras locales, en el Distrito Capital.”

artículo 241 constitucional⁹⁶, así como en el artículo 45 del Decreto Ley 2067 de 1991⁹⁷ y el artículo 202 de la Ley 5° de 1992⁹⁸.

74. La posibilidad de subsanar vicios en el trámite legislativo constituye una concreción del principio democrático y se ha aplicado a diferentes tipos de leyes. Por ejemplo, en el Auto 086 de 2012⁹⁹, la Corte ordenó devolver al Congreso el proceso legislativo para que subsanase el vicio de trámite respecto del proyecto de ley No. 200/09 –Senado- y No. 235/11 –Cámara-¹⁰⁰. Lo anterior al considerar que se omitió el requisito de votación nominal y pública del informe de las objeciones gubernamentales. En este caso, esta Corte concluyó que el vicio que se presentó era subsanable, pues “la Cámara sí tuvo la intención de aprobar dicho informe pero no utilizó el mecanismo adecuado para manifestar su voluntad ya que en lugar de votar de manera nominal y pública, como lo exige en estos casos la Constitución y la Ley 5ª de 1992, realizó una votación ordinaria.”¹⁰¹

75. Por otra parte, en relación con leyes aprobatorias de tratados, en el Auto 089 de 2005¹⁰² esta Corte ordenó la devolución de la Ley 896 de 2004¹⁰³ al Senado de la República para que “en la Plenaria de dicha cámara se cumpla con el procedimiento previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003. Lo anterior al considerar que “si bien la mayoría de eventos en los cuales se ha permitido la subsanación de un vicio, la decisión de la Corte recayó en un proyecto de ley, también se ha admitido dicha posibilidad respecto de leyes sancionadas.”¹⁰⁴

76. *Sobre la aplicación del párrafo del artículo 241 superior a normas que tienen un plazo para su trámite legislativo fijado por la Constitución.* En el Auto 170 de 2003¹⁰⁵ la Corte Constitucional estudió un vicio de trámite legislativo por el incumplimiento del requisito de mayorías exigidas por la

⁹⁶ Constitución Política. Artículo 241 “Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

⁹⁷ Decreto Ley 2067 de 1991. Artículo 45 “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolver a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto.

⁹⁸ Ley 5 de 1992. Artículo 202 “Vicios Subsanoables. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. Subsano el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad. Las Cámaras podrán subsanar los vicios presentados atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte Constitucional. En su defecto, una Comisión Accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las Plenarios para su aprobación o rechazo.

⁹⁹ M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰⁰ “Por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pamplona”.

¹⁰¹ Auto 086 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰³ Por medio de la cual “se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia para la Recuperación de Bienes Culturales y otros Específicos Robados, Importados o Exportados Ilícitamente, suscrito en la ciudad de la Paz, a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001).

¹⁰⁴ Auto 089 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Constitución en el trámite de aprobación del proyecto de ley estatutaria 142/02 Senado y 055/02 Cámara¹⁰⁶. En esa oportunidad, esta corporación resolvió devolver al Congreso de la República el proyecto de ley para que “dentro del plazo señalado en el artículo 202 de la ley 5° de 1992 se surta nuevamente el trámite respectivo a partir del segundo debate en la Cámara de Representantes”¹⁰⁷. Entonces se consideró que dicho vicio podía ser subsanado, por más que el artículo 153 superior estableciera que la aprobación de las leyes estatutarias deberá efectuarse dentro de una misma legislatura. En ese sentido, precisó que dicho término “solamente es predicable del trámite dado por el Congreso pero no de la revisión previa encomendada a la Corte Constitucional por el mismo texto”¹⁰⁸.

77. Lo anterior, al concluir que una interpretación literal y exegética de la norma llevaría a conclusiones absurdas o a efectos contrarios a los buscados por la misma norma¹⁰⁹. Por lo que “no puede entenderse que se ha desconocido en el presente caso el requisito de que el trámite se surta en una sola legislatura, pues este se predica de la actuación del legislador-que efectivamente tramitó y votó el proyecto de ley en dicho plazo como se desprende del expediente legislativo analizado por la Corte-, pero no de las consecuencia que se deriven del ejercicio del control de constitucionalidad, las cuales rigen por los mandatos superiores y legales que permiten el saneamiento de los vicios de procedimiento”¹¹⁰.

78. Por su parte, en el Auto 081 del 2008¹¹¹, esta corporación devolvió a la Presidencia de la Cámara de Representantes el proyecto de Ley Estatutaria No. 27/06 Senado – 221/07 Cámara (Acum. 05/06 Senado)¹¹² con el fin que se tramitara la subsanación del vicio de procedimiento encontrado, el cual consistía en la “pretermisión del anuncio previo de la discusión y votación para una sesión futura, a celebrarse en una fecha determinada o determinable. Ello en razón a que de “lo ocurrido en la sesión plenaria de la Cámara del 22 de mayo de 2007 no puede concluirse que hubo certeza acerca de la sesión en la que se realizaría la discusión y aprobación del Proyecto de Ley¹¹³”. Este asunto tenía que ver con un proyecto de ley estatutaria que regulaba aspectos del *habeas data*, frente a lo cual la Corte Constitucional concluyó que la orden de devolución al Congreso para la subsanación del vicio encontrado “es compatible con el límite temporal previsto en el artículo 153 C.P., para el caso del trámite de las leyes estatutarias. Ello debido a que el límite de una legislatura se explica exclusivamente a la formación original de la ley, sin que pueda extenderse a plazos adicionales fijados por el Tribunal Constitucional con el objeto de subsanar vicios de trámite.”¹¹⁴

¹⁰⁶ “por la cual se reglamenta el artículo 30 de la Constitución Política”.

¹⁰⁷ Auto 170 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ M.S. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹² “por la cual se dictan las disposiciones generales del hábeas data y se regula el manejo de la información contenida en bases de datos personales, en especial la financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países y se dictan otras disposiciones.”

¹¹³ Auto 081 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹¹⁴ Ibidem.

79. Asimismo, en el Auto 118 de 2013¹¹⁵ se encontró que se configuró un vicio en el trámite del proyecto de ley estatutaria número 134 de 2011 Cámara (acumulado al 133) – 227 de 2012 Senado¹¹⁶ por “una falta de votación nominal y pública al proyecto en sesión plenaria del Senado (cuando debate), sumada a la falta de claridad y certeza sobre la aprobación unánime de esa etapa”¹¹⁷. En esa oportunidad, este tribunal devolvió a la Presidencia del Senado de la República el proyecto de ley, con el fin de que se tramitara la subsanación del vicio de procedimiento identificado. Lo anterior, al aclarar que “no existe una contradicción entre la obligación constitucional de que el proyecto de ley estatutaria sea aprobado en una sola legislatura y la posibilidad de que sea reenviado al Congreso para que se subsane la votación. La jurisprudencia ya ha asumido ese debate y ha concluido que el trámite subsanatorio no hace parte del término de que trata el artículo 153 C.P.”¹¹⁸.

80. En suma, la Corte Constitucional ha desarrollado un precedente reiterado y pacífico sobre la aplicación del párrafo del artículo 241 constitucional respecto de leyes estatutarias que tienen un plazo especial para su trámite legislativo. Aquel se decanta por la siguiente regla jurisprudencial:

El párrafo del artículo 241 de la Carta es aplicable a las leyes que tienen plazo específico en la Constitución, porque aquel solo es predicable del trámite que debe surtir ante el Congreso de la República, pero no de la revisión de constitucionalidad que debe realizar la Corte en el marco de sus competencias constitucionales.

81. La subsanación de vicios de procedimiento, por aplicación del párrafo del artículo 241 superior, en leyes del plan nacional de desarrollo *es una posibilidad excepcional, con límites y sujeta a estrictos criterios de interpretación constitucional*. La Sala considera que esta postura materializa los principios de: i) supremacía de la Constitución; ii) democrático; iii) conservación del derecho; iv) razonabilidad y v) prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Lo anterior, por las siguientes razones:

- El párrafo del artículo 241 constitucional no excluye de su aplicación a la ley del plan nacional de desarrollo. En efecto, su texto es el siguiente: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

- Aplicar la limitación propuesta por la procuradora general de la Nación con referencia a la Sentencia C-557 de 2000, implicaría desconocer la razón de la decisión contenida en esta, así como vaciar de contenido el párrafo del artículo 241 superior y comprometer su efecto útil, lo que afecta el principio de

¹¹⁵ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹⁶ “por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

¹¹⁷ Auto 118 de 2013. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹¹⁸ Ibidem.

supremacía constitucional. En efecto, tal aproximación llevaría a una interpretación irrazonable de dicha cláusula y que no fue prevista por el constituyente porque, en la práctica, aquella no sería aplicable a ningún tipo de ley. La Sala reitera que todas las clases de ley establecidas en la Carta tienen un término previsto para su trámite, incluso las leyes ordinarias que, por disposición del artículo 162 superior, deben aprobarse en máximo 2 legislaturas. En este caso, de aplicarse una postura tal, si una ley ordinaria ha sido aprobada dentro del límite del término constitucional previsto para tal fin y es sometida al control constitucional de esta Corte por vicios de forma, no podría aplicarse el párrafo del artículo 241 de la Carta porque la decisión de subsanación que ordene la Corte se haría por fuera del término de las 2 legislaturas.

Adicionalmente, la remisión al artículo 22 de la Ley 152 de 1994 no justifica dicha postura por las siguientes razones: i) una lectura integral de aquel permite concluir que regula las modificaciones por parte del Congreso durante el trámite legislativo¹¹⁹ y no se extiende al cumplimiento de las órdenes que profiera la Corte Constitucional y ii) en el sistema de fuentes, dicha norma no puede enervar la supremacía de la Carta, pues esta no contempla exclusiones en la aplicación del párrafo del artículo 241 de la Carta.

Sin embargo, la Sala enfatiza que la aplicación de la mencionada norma constitucional en las leyes del plan nacional de desarrollo es excepcional. Lo anterior, con fundamento en la especial regulación de dicho cuerpo normativo¹²⁰ y la particular trascendencia para el país en aspectos económicos, sociales y ambientales de tal normativa. De esta manera, la interpretación constitucional para verificar la aplicación de aquella a una ley del plan nacional de desarrollo implica límites y estrictos criterios de procedencia, de tal manera que no se desnaturalice la esencia de dicho cuerpo normativo y se puedan generar escenarios de abuso del derecho, de distorsión institucional o de inseguridad jurídica. Por ello, para que la Corte aplique el párrafo del artículo 241 constitucional deberá tener en cuenta que se podrán subsanar los vicios advertidos en este tipo de leyes siempre que esté acreditado (i) que es posible subsanar el vicio; (ii) se demuestren las razones extraordinarias para el saneamiento excepcional; y (iii) se constate que el vicio no impacta el principio democrático, la supremacía de la Constitución, la conservación del derecho y la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas. Es claro que todo vicio de procedimiento en las leyes del plan nacional de desarrollo no resulta susceptible de subsanación por aplicación del párrafo del artículo 241

¹¹⁹ **ARTÍCULO 22. MODIFICACIONES POR PARTE DEL CONGRESO.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del Gobierno Nacional por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

¹²⁰ Al respecto ver la Ley 152 de 1994.

superior. Lo será solamente aquel que cumpla las condiciones definidas por la jurisprudencia de esta corporación y que configure una situación excepcional.

- No hay razones suficientes para excluir a la ley del plan nacional de desarrollo de la aplicación del párrafo del artículo 241 superior. Si el principal argumento es que la Constitución prevé un término específico para el trámite legislativo de dicha iniciativa, tal regla ha sido precisada en forma progresiva y constante por este tribunal respecto a leyes sujetas a términos especiales, específicamente en el caso de las estatutarias, en el sentido de que aquella aplica para el procedimiento que debe surtirse ante el Congreso de la República y no para la revisión de constitucionalidad que adelanta la Corte en el marco de sus competencias.

- La ley del plan nacional de desarrollo tiene naturaleza de ley ordinaria. Al respecto, este tribunal ha indicado que dicho cuerpo normativo es una ley ordinaria y además refleja la relevancia constitucional de la función de planeación como instrumento fundamental para el manejo económico del Estado¹²¹.

- Para hacer efectiva la aplicación de principios democráticos, es esencial garantizar la voluntad representativa en esta clase de ley. La ley del plan nacional de desarrollo es de vital trascendencia para la operación del Estado Social de Derecho y la gestión institucional. Si respecto de leyes ordinarias y estatutarias procede la posibilidad de disponer la alternativa de la subsanación, con mayor razón frente a la ley del plan nacional de desarrollo debe garantizarse la voluntad democrática, en una materia tan importante para el devenir del Estado y sus instituciones, mediante la aplicación del párrafo del artículo 241 superior en casos excepcionales. Una postura contraria implicaría el sacrificio desproporcionado, irrazonable e injustificado de una expresión genuina de la voluntad democrática y participativa y podría utilizarse para abusos que afecten la constitucionalidad de dicha normativa, puesto que la configuración de cualquier vicio de procedimiento podría generar la inexequibilidad total o parcial de ese cuerpo legal.

- Lo anterior, porque si bien las leyes estatutarias y la ley del plan nacional de desarrollo son diferentes y a esta última aplican términos específicos y estrictos, no es procedente aplicar el criterio divergente para inaplicar la subsanabilidad solamente a la ley del plan nacional de desarrollo, cuando *a fortiori* se concluye que si en el caso de aquellas que desarrollan los derechos fundamentales y deben tramitarse en una legislatura, la jurisprudencia ha admitido la subsanación, en la definición del plan nacional de desarrollo se impone preservar la competencia del legislativo – como expresión de la democracia representativa – a efectos de superar los vicios que sean saneables y frente a circunstancias de excepción.

82. Con fundamento en lo expuesto, esta Corte considera que el párrafo del artículo 241 de la Carta es aplicable a la ley del plan nacional de desarrollo,

¹²¹ Al respecto, ver las sentencias C-557 de 2000, C-1065 de 2001 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-385 de 2022 M.P. Diana Fajardo Rivera.

porque el término para su expedición solo es predicable del trámite que debe surtir ante el Congreso de la República, pero no respecto de la revisión de constitucionalidad que deba realizar la Corte Constitucional en el marco de sus competencias constitucionales. Sin embargo, advierte que la aplicación de dicha figura a las leyes del plan nacional de desarrollo es excepcional, con límites y bajo estrictos criterios de interpretación constitucional.

83. *Análisis del caso concreto.* La Sala Plena encuentra que el vicio procedimental identificado en la publicación del informe de conciliación en el presente expediente es subsanable y que procede la devolución de la Ley 2294 de 2023 al Presidente del Senado de la República, para que subsane el vicio de procedimiento por desconocimiento del principio de publicidad. Para tal efecto, referirá el Auto 011 de 2018 que, como se expuso previamente, analizó la subsanación por un vicio equivalente al estudiado en esta oportunidad.

84. En tal sentido, se considera que el vicio a pesar de ser relevante y no haber sido convalidado, puede ser subsanado por el Congreso de la República por las siguientes razones:

- No configura la pretermisión de alguna etapa estructural del procedimiento legislativo ni genera rehacer el trámite. Lo anterior, porque el vicio se evidencia en la fase final del trámite surtido por el Senado de la República, esto es, la aprobación del informe de conciliación. Por el contrario, la posibilidad de subsanar el vicio garantiza los principios de supremacía constitucional, publicidad, de instrumentalidad de las formas, de razonabilidad y de conservación del derecho. También, efectiviza los derechos de los congresistas a tomar decisiones de manera informada y oportuna, al igual que el de las minorías políticas.

- De esta manera, la subsanación del vicio no implica omitir etapas estructurales del procedimiento legislativo, ya que se adelantaron acciones para cumplir la etapa de conciliación. Aunque no se acreditó la publicación previa de la propuesta de la comisión de conciliación, como lo exige la Constitución, la construcción del articulado por dicha comisión accidental, el debate y la aprobación en las plenarias del Congreso sí tuvieron lugar. La posibilidad de subsanar el vicio garantiza la supremacía constitucional y permite cumplir con los principios de publicidad y debate parlamentario.

- La subsanación del vicio no significa desconocer los requisitos formales del proceso legislativo, ni implica rehacerlo o modificar el objeto de la ley. De esta manera, se permite corregir la voluntad legislativa viciada y que se expresó en la sesión del 5 de mayo de 2023 al aprobar el informe de conciliación¹²².

- La irregularidad no afecta los 372 artículos que componen la Ley 2294 de 2023. En ese sentido, solo recae sobre los artículos que fueron objeto del informe de conciliación.

¹²² Sobre las comisiones de conciliación y su función ver ffj 38 y ss de esta providencia.

- No desconoce los requisitos formales del proceso de formación y discusión de la ley; por el contrario, su subsanación permite perfeccionar el trámite legislativo mediante la adecuada formación y expresión de la voluntad democrática.

- El vicio se produjo por una causa exógena al Congreso de la República. Aquel se debió a los problemas tecnológicos de la página de internet destinada para la publicación de la gaceta correspondiente por parte de la Imprenta Nacional. Adicionalmente, se advierte que en este caso se omitió adelantar una actuación adecuada para asegurar que el informe de conciliación fuera publicado oportunamente y puesto en conocimiento de los senadores, aún mediante medios alternativos de publicidad.

85. La aplicación del párrafo del artículo 241 superior, con límites y bajo estrictos criterios de interpretación constitucional que atienden las especiales circunstancias acreditadas en el presente asunto, permite proceder a la subsanación por cuanto el yerro: i) cumple con los criterios jurisprudenciales aplicables para admitir vicios de procedimiento subsanables y ii) el principio de publicidad fue desconocido por cuenta de causas exógenas y relacionadas con problemas tecnológicos de la página web prevista por la Imprenta Nacional para tal finalidad. Bajo este entendido, la Sala reitera que no todo vicio de procedimiento en el trámite de la ley del plan nacional de desarrollo es subsanable con fundamento en el párrafo del artículo 241 de la Constitución.

86. Por lo expuesto y de acuerdo con lo ordenado por el párrafo del artículo 241 superior y por el artículo 202 de la Ley 5ª de 1991, la Sala ordenará devolver la Ley 2294 de 2023 al Senado de la República para que, con la finalidad de sanear el vicio de procedimiento identificado, realice el debate y votación sobre el informe de conciliación del proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, en los términos del numeral 2º del artículo 161 de la Carta. Para tal efecto, se otorgará al Senado de la República un plazo máximo de treinta (30) días hábiles¹²³, contados a partir de la comunicación de esta providencia. Vencido el mencionado plazo, el Senado de la República deberá rendir informe a la Corte Constitucional sobre el procedimiento adelantado. Lo anterior, con la finalidad de que esta corporación pueda decidir de manera definitiva acerca de la constitucionalidad de la Ley 2294 de 2023.

87. *La configuración de prejudicialidad*¹²⁴. La Sala evidencia que en el presente asunto se configuró el fenómeno de la prejudicialidad respecto de los procesos que cursan o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación en el proyecto

¹²³ Sobre este aspecto, la Sentencia C-767 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez, precisó que el plazo máximo en días que la ley otorga para corregir vicios de procedimiento subsanables, cuando la Corte Constitucional así lo determina, debe entenderse en días hábiles. A tal conclusión arribó porque dicho término no se encuentra limitado por el reglamento del Congreso y por tanto, debe acudirse a una interpretación que favorezca de la mejor forma posible la conservación del acto en estudio y el principio democrático. En ese sentido, el Auto 086 de 2012 M.P. Juan Carlos Henao Pérez ordenó devolver el expediente legislativo para efectos de subsanación del vicio de trámite y otorgó un plazo de 30 días hábiles para tal fin. De igual manera, el Auto 011 de 2018 ordenó al presidente del Senado de la República subsanar el vicio y otorgó el plazo de 30 días hábiles.

¹²⁴ Al respecto Auto 2221 de 2023 M.P. José Fernando Reyes Cuartas, entre otros.

de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023.

88. La Corte reitera que el Decreto Ley 2067 de 1991 no establece una regla particular sobre la prejudicialidad. Por esa razón, se han aplicado al respecto, las normas procesales de carácter general¹²⁵. De esta manera, el artículo 161 del Código General del Proceso establece que el juez decretará la suspensión del proceso cuando “la sentencia que deba dictarse dependa necesariamente de lo que se decida en otro proceso judicial que verse sobre cuestión que sea imposible de ventilar en aquel como excepción o mediante demanda de reconvencción”.

89. Bajo este entendido, en los procesos de control de constitucionalidad, le corresponde a la Sala Plena de esta corporación ejercer su función constitucional y legal de dirección del procedimiento y adoptar las acciones que aseguren el cumplimiento de sus finalidades¹²⁶. En ese sentido, se estima que las actuaciones que cursan o llegaren a cursar ante la Corte Constitucional por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, no podrían resolverse de fondo sin que previamente se adopte el fallo sobre la constitucionalidad de la demanda de la referencia. Esto debido a que es indispensable afrontar el trámite de subsanación del vicio de procedimiento advertido en esta providencia y proceder luego al análisis sobre la constitucionalidad de la ley una vez surtido aquel, lo que configura un presupuesto sustantivo para resolver las demandas contra la Ley 2294 de 2023 que cursan o llegaren a cursar en la Corte. Ello implica la suspensión de los términos procesales en tales causas, a partir de la presente providencia y hasta el día hábil siguiente a aquel en que se adopte la decisión definitiva en este expediente, conforme las anotaciones que en cada proceso realice la Secretaría General de esta corporación.

90. Finalmente, la Corte Constitucional advierte que hasta tanto no se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la ley demandada, esta sigue vigente y surte efectos¹²⁷. Esta previsión ha sido utilizada, entre otras, en Auto del 3 de septiembre de 1992¹²⁸, cuando la Corte resolvió: “Sexto: Mientras se surte el trámite previsto en este Auto, la Ley 1a. de 1992 continúa rigiendo con la plenitud de sus efectos”¹²⁹. De igual manera, en el Auto 011 de 2018, la Sala Plena indicó que: “Finalmente, advierte la Corte Constitucional que, hasta tanto no se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la Ley demandada, esta sigue vigente y surte efectos.”

91. En esta oportunidad, la Sala considera que dicha medida es procedente por las siguientes razones: i) esta Corte no se ha pronunciado de manera definitiva sobre la constitucionalidad de la normativa demandada, por cuanto

¹²⁵ Auto 2221 de 2023. Esa providencia refirió los Autos 204 de 2021, 408 de 2020, 517 de 2018, 230 de 2017, 216 de 2016, 173 de 2015, 331 de 2014 y 128A de 2004.

¹²⁶ Auto 2221 de 2023.

¹²⁷ Auto 011 de 2018 M.P. Carlos Bernal Pulido.

¹²⁸ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁹ Referencia contenida en la Sentencia C-607 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

la presente decisión no es de fondo sobre la norma enjuiciada y el cargo admitido, y ii) se impone aplicar los principios de seguridad jurídica y de instrumentalidad de las formas, así como de conservación del derecho frente a una ley que está vigente, por lo que el efecto de la subsanabilidad, prevista como opción por el constituyente, justifica que la Ley 2294 de 2023 no pierda vigencia mientras se resuelve definitivamente sobre su constitucionalidad en el presente expediente.

VIII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO. ORDENAR al Presidente del Senado de la República que, con el fin de subsanar el vicio de procedimiento advertido en esta providencia, en los términos del inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política, someta a debate y votación de la Plenaria del Senado de la República el informe de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, publicado en la Gaceta 427 de 2023. Para tal efecto, el Senado de la República tendrá un plazo máximo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la comunicación de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR al Presidente del Senado de la República que, vencido el término de que trata el numeral anterior, **RINDA** informe a la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de la presente providencia y **REMITA** copia de las respectivas actas de Plenaria, para que la Corte Constitucional se pronuncie definitivamente sobre la constitucionalidad de la Ley 2294 de 2023, respecto del cargo admitido en el expediente de la referencia.

TERCERO. SUSPENDER los términos para la tramitación de los procesos que cursen ante la Corte Constitucional, por demandas instauradas contra los artículos objeto de conciliación sobre el proyecto de ley número 274 de 2023 Senado, 338 de 2023 Cámara, antecedente legislativo de la Ley 2294 de 2023, hasta el día hábil siguiente a la fecha en la que se profiera decisión sobre la constitucionalidad de la misma dentro del presente expediente.

La Secretaría General de la Corte Constitucional realizará las anotaciones que correspondan en los expedientes respectivos.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Presidente

Natalia Angel Cabo

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

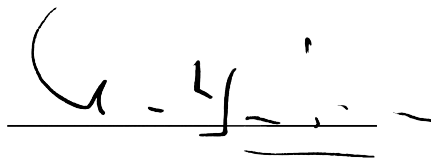


JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

Diana Fajardo R

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

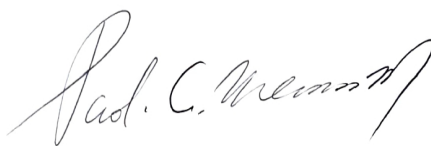
VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado
Con impedimento aceptado



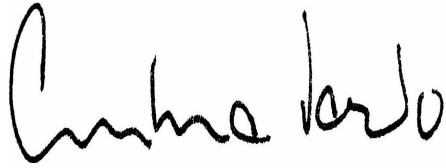
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **3b4d140c00ba3a9858b7c2447454ea204e960177ce076e79142ee989708e62ee**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>