



COMUNICADO 14

Abril 10 de 2024

Auto 705 de 2024

M.P. Juan Carlos Cortés González

Expediente D-15357

La Corte ordenó al Presidente del Senado someter a votación el articulado conciliado de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 2294 de 2023, con el fin de subsanar el vicio por la no publicación en tiempo del informe de conciliación

La no publicación el día anterior a la aprobación en la plenaria del Senado del articulado conciliado de la ley del plan nacional de desarrollo, es un vicio en el trámite legislativo que, bajo estrictos criterios, puede subsanarse en aplicación del párrafo del artículo 241 de la Constitución

1. Norma demandada

Se demandó 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2294_2023.html

2. Decisión

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 2º 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.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de 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 en la plenaria del Senado de República en el proyecto de ley 338 de 2023 (Cámara de Representantes) y 274 de 2023 (Senado) (antecedentes legislativos de la Ley 2294 de 2023). 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 y acreditar si procedía la aplicación del parágrafo del artículo 241 de la Carta, en cuanto disponer la subsanación del vicio de trámite.

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, se 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 el día de la sesión de aprobación, en la que daban cuenta 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 pretermite 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 Política de 1991 frente al trámite de leyes del plan nacional de desarrollo. Bajo ese entendido, referenció las providencias que han aplicado la subsanación en el procedimiento legislativo y estableció que procede la aplicación de dicha norma constitucional, lo que permite, en este caso, la remisión al Senado de la República de lo actuado para efecto de subsanar el vicio identificado.

Lo anterior, 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. En efecto, la Sala estableció la materialización de dichos postulados mediante la posibilidad excepcional de subsanar vicios de forma en atención a las particularidades constitucionales del trámite legislativo de las leyes del plan.

Seguidamente, 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 Corporación precisó que en este caso se configuró la posibilidad excepcional de subsanar el vicio procedimental, en aplicación del parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política, 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.

4. Salvamento de voto y reservas de aclaración de voto

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** salvó voto. Reservaron aclaración de voto la magistrada **Diana Fajardo Rivera** y los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **José Fernando Reyes Cuartas**.

El magistrado **Lizarazo Ocampo salvó el voto por tres razones**. Primera, porque desconoce el precedente de la Sentencia C-557 de 2000 sobre subsanación de vicios de procedimiento en la ley aprobatoria del plan, sin el cumplimiento de los requisitos de transparencia y argumentación necesarias para apartarse de tal precedente. Segunda, porque la decisión no valora adecuadamente la posibilidad que tuvo el Senado de acudir a otros medios para garantizar la publicidad del informe a pesar de las advertencias de algunos senadores. Y tercera, porque otorga un plazo de 30 días hábiles a pesar de que el procedimiento legislativo de las leyes aprobatorias del plan tiene plazos más cortos que los de las leyes ordinarias y que los plazos de días en la ley aprobatoria del plan se contabilizan en días calendario.

En relación con el desconocimiento del precedente la sala, en esta oportunidad, se apartó, sin ningún argumento, de la interpretación según la cual son insubsanables los vicios de procedimiento en el trámite de las leyes aprobatorias de los planes de desarrollo en los términos de los artículos 330 y siguientes de la Constitución, y de la Ley Orgánica 152 de 1994. Dijo sobre el particular la Corte en aquella sentencia:

4. Naturaleza insubsanable del vicio de inexequibilidad que se presenta.

28. (...)

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 plenarios. Obtenida dicha aprobación, se habría subsanado el vicio de trámite que se produjo.

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 plenarios, 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)

En relación con la posibilidad de acudir a otros medios para garantizar la publicidad del informe a pesar de las advertencias de algunos senadores, la Sala Plena ha debido examinar con rigor las circunstancias de tal omisión, pues se trata de un requisito de la mayor importancia en el procedimiento legislativo en materia de leyes aprobatorias del plan nacional de desarrollo, en cuanto la deliberación y, en general, las competencias del Congreso se encuentran reducidas pues tiene 3 meses para ello con la consecuencia de que, si no lo aprueba, corresponde expedirlo al gobierno mediante decreto con fuerza de ley.

Finalmente, si bien los 30 días para la subsanación es un término judicial, lo cierto es que dicho término o plazo se fija para la repetición de un trámite legislativo, razón por la que se debe fijar en días comunes u ordinarios, en particular cuando se trata de la ley aprobatoria del plan de nacional de desarrollo cuyo procedimiento se encuentra fijado en la ley orgánica 152 de 1994 en días ordinarios improrrogables.

Sobre la contabilización de los términos señalados para el procedimiento legislativo dijo la Corte en la Sentencia C-708 de 1996:

4.2. El Plazo señalado por el artículo 160 es un plazo de días comunes

Sobre el punto de si el plazo al que se refiere la norma constitucional en comento es un plazo de días hábiles o un plazo de días comunes, atendiendo a la razón de ser de la fijación de este término constitucional, la jurisprudencia ha definido también que el plazo

debe entenderse como de días comunes. En ese sentido, en la misma Sentencia anteriormente citada se dijo:

"Ahora bien, si tales son los propósitos de la norma, los días que deben transcurrir entre el primero y el segundo debate y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación del debate en la otra no deben ser necesariamente hábiles, pues la consideración de los textos que habrán de ser votados puede tener lugar también en tiempo no laborable, según las disponibilidades de cada congresista, a la vez que en los lapsos contemplados, aun tratándose de días comunes, puede la ciudadanía expresarse."

Ya en ocasión anterior, la Corte había definido la misma cuestión, cuando en Sentencia C-607 de 1992, expresó:

"... los días a que hace alusión el artículo 160 de la Carta son días calendarios, independientemente del estudio acerca de si son días hábiles o inhábiles. Así lo establece el artículo 83 del Reglamento del Congreso de la República, Ley 5a. de 1992, cuando anota que "todos los días de la semana... son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones..." (M.P. Doctor Alejandro Martínez Caballero)

Por tales razones, autorizar la subsanación, como lo hizo la mayoría en este caso, afecta la eficacia de las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite legislativo de las leyes aprobatorias del plan de desarrollo, y sienta un mal precedente porque abre la puerta para el desconocimiento de las reglas de deliberación pues con posterioridad al vencimiento del plazo para la aprobación del plan la Corte devolverá el proyecto para su subsanación en caso de que llegare a ser demandada.



José Fernando Reyes Cuartas
Presidente
Corte Constitucional de Colombia