

D-10863  
ck

Bogotá, 10 de junio de 2015

hora 3:25 PM  
Alexander des.  
Disco Computo

HONORABLES MAGISTRADOS  
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA  
E.S.D.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1753 de 09 de junio de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

Nosotros, Víctor Javier Correa Vélez, Alberto Castilla Salazar, Alirio Uribe Muñoz, Iván Cepeda Castro, Senén Niño Avendaño, Germán Navas Talero, Jorge Enrique Robledo, Alexander López Maya, Congresistas del Polo Democrático Alternativo; ciudadanos colombianos, todos identificados como aparece al pie de nuestras firmas, respetuosamente presentamos ante la Corte Constitucional la presente DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra la Ley 1753 de 2015 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: "Todos por un nuevo país".

**I. NORMAS DEMANDADAS**

Ley 1753 de 09 de junio de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

**II NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS**

**ARTICULO 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.

Prevía 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.

**ARTICULO 145.** El Congreso pleno, las Cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros. Las decisiones sólo podrán tomarse con la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

**ARTICULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara

### III HECHOS.

En la plenaria de la H. Cámara De Representantes del día cinco de mayo de 2015 durante la votación de los impedimentos se evidencio la descomposición del quorum decisorio. Antes de culminar de forma efectiva el proceso de votación se ordena por parte del presidente de la cámara la suspensión de la votación, en clara infracción de la ley quinta de 1992, Reglamento del congreso, en su artículo 132, pretendiendo regresar al quorum deliberatorio cuando este constituye apenas una fase transitoria hacia el quorum decisorio, pues una vez integrado este sería imposible retrotraerse a la condición inicial de quorum meramente deliberatorio.

viciando así todos los asuntos sometidos a consideración en dicha plenaria, destacando de manera especial el anuncio del informe de conciliación del proyecto de ley 200 cámara 138 senado de 2015 "por medio del cual por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo país". Al encontrarse viciada la sesión no habría podido emitirse válidamente el anuncio de proyectos, y en tanto no hubiese sido posible someter a aprobación el informe de conciliación en la plenaria siguiente careciendo el mismo de validez formal, afectando el destino del proyecto en curso a saber Proyecto de Ley 200 Cámara, 138 senado de 2015, el cual no habría podido surgir a la vida jurídica sin la aprobación del informe de conciliación de conformidad con el artículo 161 de la constitución política.

### IV CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

En sentencia C-386 de 1996 se expresa que "la ausencia de reglas internas durante el debate, impide que la decisión final pueda calificarse de democrática, pues la legitimidad del mecanismo, depende del respeto y la observancia de

ciertos requisitos tales como la publicidad<sup>1</sup> o las garantías de la inviolabilidad de los parlamentarios por sus votos u opiniones<sup>2</sup>. Así las cosas, puede afirmarse que el concepto de democracia supone un mínimo de orden, el cual se manifiesta normativamente<sup>3</sup>

En punto a la existencia de una norma vinculante (entre ellas las producidas por el legislador), la Corte ha señalado que “se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento”<sup>4</sup>

De ello se desprende que la producción normativa no es un asunto que se libre al querer democrático. Por el contrario, está sujeta a estrictas prescripciones, las cuales garantizan la plena vigencia del Estado de Derecho. La concepción de que los gobernantes únicamente dirigen mediante y en virtud de la ley, apareja, en una democracia constitucional, que no puede admitirse que el legislador esté al margen del derecho. La validez jurídica de sus decisiones depende, por entero, de que la ley sea adoptada conforme al derecho. El artículo 151 de la Carta apoya esta interpretación, al disponer que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”

El acto de la suspensión de las votaciones apareja otro tipo de efectos diferentes a aquellos derivados de la mera transgresión de los mandatos legales contenidos en el artículo 132 de la ley quinta de 1992. El cual indica que: “Interrupción. Anunciado por el Presidente la iniciación de la votación, **no podrá interrumpirse**, salvo que el Congresista plantee una cuestión de orden sobre la forma como se está votando.”( negrilla fuera del texto), Tenemos entonces que uno de los efectos inmediatos de la votación es la constatación del quórum existente, pues a la votación se encuentran obligados todos aquellos congresistas presentes en el recinto que no hubieren presentado razones para abstenerse como en el caso en cuestión, de acuerdo al **Artículo 127 de la ley quinta de 1992**. La *“Decisión en la votación. Entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido. Para abstenerse de hacerlo sólo se autoriza en los términos del presente Reglamento”*.

De acuerdo a lo anterior la razón por la que el presidente de la cámara suspende la votación obedece a que de proseguir en la votación de las inhabilidades se

<sup>1</sup> Sentencia C-386 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>2</sup> Sentencia SU-047 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Carlos Gaviria Díaz

<sup>3</sup> Sentencia C-386 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>4</sup> Sentencia C-443 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

habría tenido que certificar en efecto la ausencia de quórum decisorio conforme lo reconoce en la declaración de suspensión de la votación, lo que acarrearía la obligación levantar la sesión al no reunir el requisito mínimo para continuar sesionando válidamente una vez se han sometido asuntos a decisión por parte de la plenaria. Esta omisión deliberada, al no ser subsanada, vicia el resto de la sesión toda vez que se ahonda en la pretermisión de la norma hasta lograr integrar el quórum nuevamente con la finalidad de aprobar asuntos pendientes puestos a disposición de la plenaria.

La omisión de los requisitos en materia de quórum se traduce en la configuración de un vicio de forma en el trámite legislativo, entendidos estos de acuerdo a la H Corte Constitucional conforme a lo expresado en la sentencia C730 de 2011 en la cual relaciona la sentencia C-501 de mayo 15 de 2001,<sup>5</sup> para describir el contenido de dichos vicios originados en la inobservancia de requisitos externos o ritualidades del acto bajo revisión:

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

Adicional a la revisión de los vicios de forma aquí expuestos, es perentorio identificar el alcance de los mismos en la configuración final de la ley, para ello nos servimos del ***principio de instrumentalización de las formas***”, definido en la sentencia C-737 de julio 11 de 2001<sup>6</sup>, En la cual se expone que dicho principio se encamina “a que las formas procesales *deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo*”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger *“valores sustantivos significativos”*. Bajo este entendimiento habríamos de realizar la vinculación efectiva de los procedimientos reglados alrededor del tema de quórum y mayorías como una expresión del

<sup>5</sup> Sentencia C-501 de mayo 15 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>6</sup> Sentencia C-737 de julio 11 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett

principio democrático en el trámite legislativo, siendo así, la omisión deliberada de los mismos impide no solo la decisión informada de quienes habrían de concurrir en el proceso deliberativo si no que desconoce uno de los principios fundantes de la carta política y el Estado Social de Derecho, al no someterse a las normas que le rigen en el trámite legislativo como condiciones de validez de los actos que se adelanten en cada sesión.

“La importancia de acudir al principio de instrumentalidad de las formas frente a la trascendencia de un vicio en el procedimiento de formación de una ley, fue reiterada en la referida sentencia C-473 de 2004, como quiera que permite establecer la verdadera existencia de un vicio que conlleve la inexecutable de la norma, o de una irregularidad que no afecta aspectos sustanciales”<sup>7</sup>. En este sentido Mal haríamos en considerar que el efecto de la persistencia en el vicio de procedimiento – la deliberación sin el quórum apropiado- no toca con aspectos fundamentales de las decisiones allí adoptadas al involucrar elementos determinantes del proceso legislativo, estructurados de esta forma en la constitución política y ratificados por la corte constitucional.

En este sentido la corte constitucional ha expresado *“la trascendencia de los vicios formales en el proceso legislativo emana, como se indicó en precedencia, de que la Constitución Política señala los elementos fundamentales que deben reunir los debates al interior del Congreso, sobre lo cual esta corporación, en la referida sentencia C-872 de 2002, destacó:*

*“... un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por quien tuviese iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). **Además, deben respetarse los respectivos quóruns y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159) (negrillas fuera del texto)***

En igual sentido, debe recordarse que en la sentencia C-473 de 2004 se estableció que esos presupuestos están contenidos en los artículos 145, 146, 157 y 160 superiores, de la siguiente manera:

***“En primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP)(negrilla fuera del texto). En segundo lugar,***

<sup>7</sup> SENTENCIA C730 2011 MP NILSON PINILLA PINILLA

*la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP). En tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP). En cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). En quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP). Y en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP)”*

encontramos entonces la reiteración jurisprudencial del lugar privilegiado del quórum como uno de los requisitos insoslayables del proceso legislativo y evidentemente lesionado en el caso sub análisis, pese a haber intentado burlarle como principio orientador del debate mediante la transgresión de las reglas de votación contenidas en el artículo 132 de la ley quinta de 1992 por parte del presidente de la cámara de representantes, conforme se puede apreciar en el DVD adjunto de la sesión del cinco de mayo de 2015 en la sección de video a partir de las dos horas veintidós minutos el cual se encuentra anexo al expediente de conformidad con la jurisprudencia en materia de pruebas en asuntos de constitucionalidad<sup>8</sup> que admite el registro de audio y video como elemento probatorio idóneo, en este registro se puede constatar la siguiente expresión por parte del presidente de la corporación: ***“señor secretario si el reglamento lo permite vamos a suspender la votación, vamos a pedirles a quienes se han declarado impedidos que ingresen nuevamente al recinto y como quiera que hay quorum deliberatorio y podría conformarse quorum decisorio con quienes a quienes (Sic) se les está considerando el impedimento suspendemos la votación señor secretario y continuamos con el orden del día.”***

Es a partir de este momento que se desprende el vicio que habra de afectar los siguientes actos realizados en el transito de la sesion dentro de los cuales se destaca el anuncio del informe de conciliacion del proyecto de ley 200 camara 138 senado de 2015, aprobado al final de la sesion que prosiguió irregularmente despues de haberse desintegrado el Quorum decisorio. Frente a ello es pertinente anotar que la entidad del vicio obligaba al tratarse de un mínimo constitucional como lo es el quorum decisorio a su observancia rigurosa, antes de someter cualquier asunto a consideracion de la plenaria, en segundo lugar al servirse de la suspension de la votacion es decir de la transgresion a una norma legal, para

<sup>8</sup> sentencia C 313 de 2014 MP GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

evitar verse obligado al levantamiento de la sesión deja en evidencia la ocurrencia de la desintegración del quorum al igual que la constancia presentada por el honorable representante del departamento de Antioquia Víctor Correa Velez y del honorable representante por la ciudad de Bogotá German Navas Talero en la plenaria del día Miércoles 6 de mayo, donde pone de manifiesto la existencia de la condición irregular de la sesión celebrada el día 5 de mayo de 2015 también aportado en DVD adjunto en el cual se puede verificar en el lapso de tiempo a partir de una hora veinte minutos del video hasta una hora treinta minutos.

Encontramos entonces la continuidad de la sesión en transgresión del quorum como un vicio susceptible de afectar la validez de los actos posteriores realizados en plenaria, al constituirse el vicio palmario evidenciamos que el mismo no pudo ser convalidado durante el trámite toda vez que al transgredir un requisito mínimo de deliberación, no es posible surtir validamente ningún acto posterior al incumplimiento del mismo en el término de la plenaria en curso, y siendo los tiempos de aprobación perentorios no existe actualmente forma de subsanar la transgresión al ordenamiento jurídico repercutiendo de manera inevitable sobre la validez de las normas que allí surtían algún punto de su trámite para aprobación.

Es por estas razones que solicitamos se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1753 de 09 de junio de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, dado el vicio impreso en el trámite de aprobación del informe de conciliación requisito sine qua non para el surgimiento a la vida jurídica de cualquier ley.

## **V COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación".

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

## **VI NOTIFICACIONES**

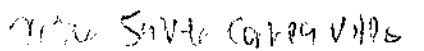
El suscrito recibe notificaciones en la Cra 7 N° 8-68 OFICINA 607 b.

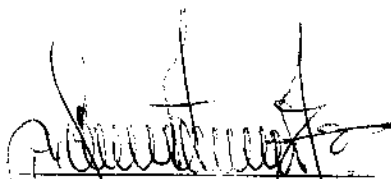
Correo Electrónico: [victor@victorcorrea.com.co](mailto:victor@victorcorrea.com.co)

Teléfono 382 41 60

De la Honorable Corte

ATENTAMENTE

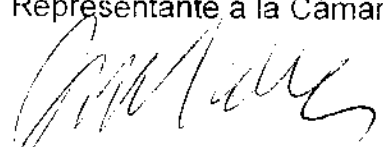
  
\_\_\_\_\_  
Víctor Javier Correa Vélez  
Representante a la Cámara

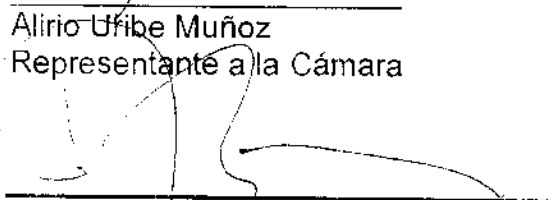
  
\_\_\_\_\_  
Senén Niño Avendaño  
Senador

  
\_\_\_\_\_  
Alberto Castilla Salazar  
Senador

\_\_\_\_\_  
Germán Navas Talero  
Representante a la Cámara

  
\_\_\_\_\_  
Alirio Uribe Muñoz  
Representante a la Cámara

  
\_\_\_\_\_  
Jorge Enrique Robledo

  
\_\_\_\_\_  
Iván Cepeda Castro  
Senador

\_\_\_\_\_  
Alexander López Maya  
Senador