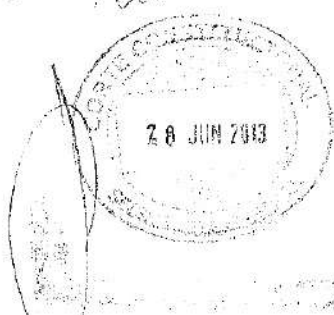


HONORABLES
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

D 9763
ok
Lora 4/10/12



Respetados Magistrados:

Protegido por Habeas Data i, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número Protegido por Habeas Data, domiciliado en Bogotá D.C., en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º, 95 numeral 7º y 242 numeral 1º de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para interponer acción pública y demandar por inconstitucionalidad la totalidad del texto de la ley 1564 de 2012, en cuanto el legislativo durante el trámite de esta ley incurrió en vicios de forma y con ello infringió los mandatos constitucionales plasmados en los artículos 133, 149 y 182 de la Constitución Política, así como los artículos 2, 43 numeral 4º, 124, 268 y 286 a 295 de la Ley 5 de 1992.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

1. Norma acusada

Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se expide el Código General del Proceso.

2. Norma constitucional infringida

Me permito señalar la normatividad constitucional infringida:

2.1 Constitución Política:

- ARTICULO 133. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

-ARTICULO 149. Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dársele efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes.

- ARTICULO 182. Los congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de intereses y las recusaciones.

2.2 Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992).

- ARTÍCULO 43. FUNCIONES. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones:

- (...)4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo.

- **ARTÍCULO 124. EXCUSA PARA VOTAR.** El Congresista sólo podrá excusarse de votar, con autorización del Presidente, cuando al verificarse una votación no haya estado presente en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta tener conflicto de intereses con el asunto que se debate.
- **ARTÍCULO 268. DEBERES.** Son deberes de los Congresistas: {...}
- 6. Poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración.
- 7. Cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés.
- **ARTÍCULO 286. APLICACIÓN.** <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** **exequible**> Todo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas.
- **ARTÍCULO 292. COMUNICACIÓN DEL IMPEDIMENTO.** Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento.
- **ARTÍCULO 293. EFECTO DEL IMPEDIMENTO.** Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista.
La excusa así autorizada se entenderá válida para los efectos del párrafo del artículo 183 constitucional, si asistiere a la sesión el Congresista.
El Secretario dejará constancia expresa en el acta de la abstención.

3. Concepto de la violación.

3.1. Hechos relevantes del trámite legislativo:

I. El proyecto de ley No. 019 de 2011 Cámara "Por el cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones" inició su trámite legislativo en la plenaria de la Cámara de Representantes en Sesión Plenaria el día martes 11 de Octubre de 2011. Dentro de la discusión de la ponencia de segundo debate fueron presentados impedimentos por los siguientes representantes: Carlos Eduardo León Celis, Libardo Antonio Taborda, Consuelo González de Perdomo, Silvio Vásquez Villanueva y Mónica del Carmen Anaya.

II. En los documentos oficiales en los cuales consta la discusión y aprobación del mencionado proyecto de ley, se puede apreciar que se omitió totalmente el trámite de tales impedimentos, y en lugar de ser sometidos a aprobación por parte de la plenaria, simplemente fueron retirados por sus ponentes sin que fuese surtido ningún tipo de debate y votación en relación con los mismos.

III. En efecto, luego de revisar la gaceta con la publicación correspondiente, se observa que a pesar de que la existencia de impedimentos y algunos de sus motivos fueron referidos por varios de los intervinientes y que por lo menos uno de sus autores insistió en la necesidad de someterlos a votación de la plenaria, se optó por acoger la proposición de otros congresistas en el sentido de no darles el trámite de ley y en lugar de ello, optar por retirarlos para "agilizar el debate".

IV. Lo anterior puede apreciarse en los siguientes apartes del Acta de plenaria No. 93 de la sesión ordinaria del día martes 11 de Octubre, publicada en Gaceta No. 19 de febrero 9 de 2012 y aprobada en plenaria de 21 de Marzo de 2012.

"Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Es el proyecto, que está en el Orden del Día en el puesto número dos, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Hay radicados 2 impedimentos para este proyecto señor Presidente: uno del doctor Silvio Vásquez, y otro del doctor Silvio Vásquez.

Que dice, ¿De conformidad con lo establecido en la Ley 5ª, en consideración que actualmente adelanta un proceso de Reparación Directa contra la Nación, Ministerio de Interior y de Justicia, Departamento de Seguridad, DAS, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio de la Defensa, Policía Nacional, Municipio de Soasa, proceso que cursa en el Tribunal Administrativo del Huila.

Bajo la radicación, que se expresa e igualmente, que me encuentro ejerciendo la defensa técnica en proceso electoral número tal, cuya pretensión era la nulidad del Acto que declaró la elección de los Representantes a la Cámara por el departamento del Huila, me declaro impedido para votar y discutir el proyecto de ley, por la cual se expide el Código General del Proceso."¹

[...]

"Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Señor Secretario, vamos a entrar a definir el tema de los impedimentos, al parecer por las explicaciones que han dado el Ministro y el Representante, no habría necesidad de presentar esos impedimentos, con lo cual avanzaríamos más eficazmente en la discusión de este proyecto.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Señor Presidente. Hay dos impedimentos de la misma naturaleza que son: el del doctor Silvio, y el de la doctora Consuelo González de Perdomo, donde manifiestan que se declaran impedidos, porque están realizando unas Acciones judiciales contra el Estado, por los hechos ya por todos conocidos de que fueron víctimas, por parte de los grupos armados ilegales.

Y otro de diferente naturaleza, del doctor Libardo Taborda, que manifiesta que se declara impedido, porque él tiene una sociedad conyugal vigente con una Juez de la República, que eso a su modo de ver es el esposo de una Juez de la República, y lo inhabilita para participar en la discusión y votación de este proyecto.

Intervención del honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguilar:

Señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Tiene la palabra el doctor Carlos Edward Osorio.

Intervención del honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguilar:

Señor Presidente, invitar amablemente al doctor Libardo Taborda, a la doctora Consuelo González, a que si les asiste su buena intención, de retirar su impedimento a partir de la lectura del artículo 572 que hace un momento he leído, así lo dispongan; de verdad que ninguna persona, que esté tramitando actualmente un proceso por causa, o razón de este Código se va a ver ni beneficiada, ni perjudicada.

Porque la norma dice ¿los procesos en curso doctora Consuelo, precisamente dice, los procesos en curso a la entrada en vigencia de esta ley seguirán rigiéndose hasta su culminación por la ley anterior¿.

Es decir, por la ley que hoy está vigente, y al doctor Libardo Taborda; el hecho de que tenga una unión marital, o un vínculo matrimonial con una Juez de la República, en nada lo afecta, o lo perjudica con la expedición de esta iniciativa.

Luego, uno entiende las preocupaciones, que les pueda asistir en principio, pero me parece que la vigencia de la norma supera cualquier dificultad. Así que la invitación atenta y respetuosa es a que quienes se han declarado impedidos, salvo que mantengan sus temores o preocupaciones retiren el impedimento.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Señor Secretario. Tiene la palabra la doctora Consuelo.

Intervención de la honorable Representante Consuelo González de Perdomo:

Gracias señor Presidente. Yo sí quiero, particularmente agradecerle al honorable Representante Ponente, pero yo insisto Presidente, en que sea la Cámara quien decida si existe un

¹ Gaceta del Congreso 19- Jueves 9 de Febrero de 2012. Página 24.

impedimento, o si no es ningún inconveniente, que esté yo presente en la discusión de este proyecto.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Así se hará honorable Representante." (...)²

[...]

"Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Mire Presidente voy a reflexionar sobre los impedimentos.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Vamos a hablar sobre el tema del impedimento sí.

Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Exacto, yo creo honorables Parlamentarios, y se lo digo desde la oposición, que lo que ha dicho el doctor del Viceministro es válido, esta es una ley doctora Consuelo que regirá hacia el futuro.

Es decir, palabras más palabras menos, ni la beneficia, ni la perjudica a usted, lo mismo a los demás; yo no puedo declararme impedido con algo que de pronto va a pasar el día de mañana, cuando no me va tocar a mí.

Yo le rogaría, que en aras de acelerar este procedimiento de un proyecto que es bueno, que tendrá otra vuelta en el Senado, se retiren esos impedimentos.

Nosotros, no podemos abusar de esa facultad de declararnos impedidos, si las causales no se dan; porque de lo contrario estaríamos simplemente entorpeciendo el debate, se lo digo en sana paz, como buen amigo.

Yo no veo que alguien, pueda declararse impedido en este caso específico, ya que se dice como lo explicó el doctor Osorio ¿que regirá para el futuro?

Yo puedo tener 20 procesos en este momento pendientes, en nada me afectan; con base en eso de que no hay, ni riesgo de que nos puedan complicar la vida, yo le rogaría el favor en aras de la celeridad, de la legislatura se retiraran esos impedimentos. Muchas gracias."

[...]

"Intervención del honorable Representante Hernando Alfonso Prada Gil:

Presidente. Yo le solicitaría, ya que no se retiró la proposición de impedimento que procedamos a votar, porque yo soy Ponente también del proyecto, y quería era intervenir de fondo.

Me inscribí, pero obviamente después del doctor Edward, le quisiera solicitar a su señoría, someter a votación inmediatamente los impedimentos si ellos no, como ya lo dijo la doctora Consuelito no va a ser retirado, vótemelo para poder arrancar el debate Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Estoy, honorable Representante, escuchando con mucho cuidado a los Ponentes del proyecto, están buscando acercamientos a efectos de hallarle una salida más expedita al proyecto.

Ustedes, entenderán que si entramos a votar impedimentos, realmente vamos a tener un problema complejo, mientras. Inmediatamente se la doy doctor Óscar de Jesús Marín.

Pero, lo que deben saber es que la Presidencia, lo que está haciendo es buscando un procedimiento eficaz para el proyecto de ley. Primero, le doy la palabra a la doctora Consuelo, inmediatamente a usted doctor Óscar de Jesús Marín.

Tiene la palabra honorable Representante Consuelo.

Intervención de la honorable Representante Consuelo González de Perdomo:

En aras de buscar agilizar la discusión del proyecto, y atendiendo la sugerencia del Ponente, yo retiro el impedimento que he presentado a consideración del Congreso, pero dejo la constancia que me retiro del recinto para la discusión.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

El doctor Óscar de Jesús Marín.

Intervención del honorable Representante Óscar de Jesús Marín Marín:

Presidente. Lo que le quería manifestar, es que mientras existan los impedimentos, no se puede siquiera abrir el debate con las personas que consideran que están impedidas, pero si ese tema

² Ibid. Pags 25 y 26.

queda resuelto me parece que se puede avanzar.

No sé si todavía por Secretaría, nos informen si hay otros impedimentos, porque es que ponemos en riesgo entonces, de que quienes se declaran impedidos con unos temores que ellos los consideren bien fundamentados.

Entonces estén aquí mirando como defienden su impedimento, y aquí avanzando en la discusión del proyecto. Muchas gracias.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Es claro honorables Representantes, que mientras los impedimentos estén en la Mesa se votaran, eso no tiene discusión, estoy esperando que el señor Viceministro, el doctor Carlos Edward, buscaban la posibilidad de un diálogo, que permitiera darle más claridad al tema de los impedimentos, pero si no es así, vamos a votar señores Congresistas.

Luego, mientras tanto hay una Proposición en la Mesa.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

He recibido también, el anuncio del retiro del impedimento del doctor Libardo Taborda, por lo tanto no queda si no un impedimento sobre la mesa señor Presidente, es el impedimento del doctor Silvio Vázquez, que es igual que retiro la doctora Consuelo Gonzales, es de la misma naturaleza.

Entonces, señor Presidente ese es el único impedimento que queda sobre la mesa de la Secretaría y salvo mejor opinión procede lo solicitado por el doctor Alfonso Prada.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Señor Secretario. Se han retirado ya dos impedimentos honorables Representantes.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

He recibido también, información de personal del doctor Silvio Vázquez, manifiesta que como su impedimento es de la misma naturaleza, el impedimento de la doctora Consuelo González, él lo retira pero deja constancia de que no va a participar, ni en la votación, ni en la discusión de este proyecto.

La doctora Mónica radica un impedimento, manifiesta que lo retira por las mismas circunstancias, pero que deja la constancia que no participa en la votación, ni en la discusión de este proyecto.

Por lo tanto, quedan como constancias para el acta. El informe de ponencia dice señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Informe de ponencia señor Secretario.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Dese segundo debate al proyecto de ley, por la cual se expide el Código General del Proceso.

El doctor Samboni radica un impedimento, el deja la constancia que no va a participar, ni discutir este proyecto y se retira del recinto, listo doctor.

¿Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones?

Dar segundo debate a este proyecto solicitan, Carlos Edward Osorio, Rubén Darío Rodríguez, Fernando de la Peña, Pedrito Tomás Pereira, Alfonso Prada, Jorge Enrique Roza, Roosevelt Rodríguez y Carlos Germán Navas.

Puede usted abrir la discusión y votación del informe de ponencia señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Se abre, la discusión y tiene la palabra el señor Viceministro, Pablo Felipe Robledo."

V. Como puede verse de los apartes transcritos, los impedimentos presentados no fueron tramitados, ni sometidos a votación. La dirección de presidencia decidió conformarse con su retiro, y darle inicio al debate sin mayor consideración. Sin embargo, luego de iniciado el debate, la intervención del representante Oscar de Jesús Marín Marín, volvió a llamar la atención de la presidencia en lo relativo a la necesidad de darle el trámite adecuado a los impedimentos presentados. En efecto, consta en folio 33 de la publicación en Gaceta antes referida, lo siguiente:

"Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

El doctor Óscar Marín pide una.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

El doctor Óscar de Jesús Marín pide una que Secretario, una moción de orden.

Intervención del honorable Representante Óscar de Jesús Marín Marín:

Muchas gracias, señor Presidente. Uno escucha al señor Viceministro, y al señor ponente al doctor Carlos Eduard, y no le queda a uno duda de que aquí doctor Carlos Eduard, de que este es un trabajo serio o sea el señor Ministro Viceministro nos genera confianza y él hace un recuento histórico y de la importancia histórica de este proyecto, y el doctor Carlos Eduard muy juiciosamente nos adentra en cuáles son las reformas que se le introducen al código.

El temor que me da y se los digo con toda sinceridad en un trabajo tan juicioso, tan supremamente juicioso cuando usted, doctor Carlos Eduard nombra a los coordinadores ponentes al doctor Rubén Darío, usted me genera confianza, los ponentes me generan confianza ya estoy seguro que allí han hecho un trabajo muy bueno, muy serio.

Pero cuando uno acude a algunas para poderse adentrar en la discusión, y en el debate, y en la aprobación de un proyecto tan serio, tan trascendental de esta magnitud histórica, acude por ejemplo, a que si hay unos impedimentos la gente lo retire, y se retire del recinto, a mí me preocupa, Presidente, porque entonces allí también en la práctica pareciera que estuviéramos introduciendo una modificación casi que diciendo a esta Plenaria, que ya los impedimentos no se necesitan, que basta solo con que la persona se retire del recinto, y a mí me parece, que no debemos permitir que eso haga carrera.

Y acudimos a eso, pareciera ser como por temor a que de pronto el Quórum con el que aprobemos este proyecto, termine siendo algo precario, entonces me gustaría que tengamos la certeza de que este trabajo tan serio sea aprobado con toda la seriedad del caso, y como amerita la sociedad colombiana.

Y yo quisiera entonces señor Presidente, en ese orden de ideas, que el señor coordinador de ponentes, nos saque en un paquete aparte, cuáles son los artículos que requieren tratamiento de Ley Estatutaria, que los hay, para qué, o si los, para que entonces sepamos frente a ellos qué clase de quórum calificado pudiéramos necesitar. Muchas gracias, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

El señor Viceministro puede responderle las inquietudes al Representante Óscar de Jesús Marín.

Viceministro del Interior, doctor Pablo Felipe Robledo del Castillo:

Sí, Representante Marín. Simplemente para decirle, que este es un Proyecto de Código, es una Ley Ordinaria, no es una Ley Estatutaria, no tiene ninguna disposición de carácter estatutario; la única referencia que hemos hecho a la palabra Estatutario, es para significar que este Congreso aprobó la Ley 1285 del 2009 que modificaba la Ley 270 del 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, y que esa Ley 1285 reformatoria de la Estatutaria Administración de Justicia, envió un mensaje en el sentido, de que Colombia debería introducirse en todas las jurisdicciones hacia la oralidad, y que este Código General del Proceso lo que hace, es honrar ese compromiso adquirido, en virtud de la aprobación de la Ley Reformatoria de la Administración de Justicia, ella sí estatutaria.

Pero este Código General del Proceso, es una ley ordinaria, no tiene ninguna disposición de carácter Estatutaria, todos son de ley ordinaria, como lo es ley ordinaria el Código Contencioso Administrativo, como lo es ley ordinaria el Código de Procedimiento Penal etc. etc. Se trata de leyes ordinarias, y no hay ninguna norma de carácter estatutario así incluso se aprobó en la Comisión Primera de la Cámara en donde no se votó, ni el código ni ninguno de sus artículos como Ley Estatutaria.

De manera tal, que por ese tema, total tranquilidad con relación a la naturaleza de las normas que están incorporadas en él proyecto de Ley de Código General de l Proceso."(las negrillas son nuestras).

VI. Se observa de este último aparte que la dirección de presidencia, a pesar de la inquietud formulada por el representante Marín, reafirmó su decisión de no darle trámite a los impedimentos presentados. Pero además de lo anterior, se resalta que la moción de orden propuesta por el parlamentario no fue estudiada en su totalidad, por razón de que el señor viceministro en su respuesta únicamente se refirió a una de las inquietudes planteadas, la naturaleza normativa de las disposiciones del proyecto, y no así a la pretermisión del trámite de los impedimentos presentados.

VII. Como resultado de lo anterior, el único tratamiento que tuvieron los impedimentos presentados fue el quedar incluidos como constancias en el acta de Plenaria No. 94 de la sesión del martes 18 de Octubre de 2011 publicada en Gaceta No. 995 de diciembre 23 de 2011, cuya transcripción, en lo pertinente, se incluye a continuación:

**"La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:
Proyecto de ley número 196 de 2011 Cámara, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.**

Sobre este proyecto señor Presidente, la Secretaria deja la siguiente constancia. Los doctores Carlos Eduardo León Celis, Libardo Antonio Taborda, Consuelo González de Perdomo, Silvio Vázquez Villanueva, Mónica del Carmen Anaya, manifestaron que retiraban los impedimentos radicados para este proyecto pero que se retiraron del recinto y no participarían ni en la discusión, ni en la votación del mismo.

Entonces el informe de ponencia es como sigue:

Dese segunda debate al proyecto de ley, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Firman: Carlos Edward Osorio, Rubén Darío Rodríguez, Fernando de la Peña, Pedrito Pereira, Hernando Alfonso Prada, Jorge Roso Rodríguez, Carlos Germán Navas y Roosevelt Rodríguez."

[...]

"Constancias sesión plenaria octubre 11 de 2011.

¿ Al Proyecto de ley número 196 de 2011 Cámara, por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, suscritas por:

1. El doctor Carlos Eduardo León Celis, Representante a la Cámara. 1 folio
2. El doctor Libardo Antonio Taborda Castro, Representante a la Cámara. 1 folio
3. La doctora Consuelo González de Perdomo, Representante a la Cámara. 1 folio
4. El doctor Silvio Vázquez Villanueva, Representante a la Cámara. 1 folio
5. La doctora Mónica del Carmen Anaya Anaya, Representante a la Cámara. 1 folio

La sesión se levantó a las 4:27 p. m.

El Presidente,

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

El Primer Vicepresidente,

ALBEIRO VANEGAS OSORIO

El Segundo Vicepresidente,

BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ

El Secretario General,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO

La Subsecretaria General,

FLOR MARINA DAZA RAMÍREZ"

VIII. Con fundamento en los hechos relacionados atrás, el suscrito formuló un derecho de petición a la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con el objetivo de que se informara si se dio el trámite correspondiente a los anteriores impedimentos, y en caso de haberse omitido dicho trámite, se informara acerca de cual es la fuente normativa que autoriza retirar los impedimentos presentados en la aprobación de un proyecto de ley, sin que los mismos fueran tramitados.

IX. El 7 de Marzo de 2013, la secretaria general dio respuesta al derecho de petición formulado con radicado interno 6204 de 4 de marzo de 2013, cuya copia anexo a esta demanda, que los impedimentos presentados no tuvieron trámite porque fueron retirados de manera voluntaria por cada H. Representante autor de los mismos y que por ello no se omitió el trámite; que no existe fuente normativa respecto al retiro de impedimentos por parte de sus autores, ya que la presentación o retiro de un impedimento es voluntad y potestad de quien los presenta, y que para tal caso por analogía se aplica el artículo 111 de la ley 5 de 1992.

X. Esa circunstancia de no haber tramitado los impedimentos presentados, configura una violación del régimen constitucional y legal del conflicto de intereses de los congresistas, así como un desconocimiento de la función de los presidentes de las cámaras de velar porque en los trámites legislativos se cumpla el reglamento del congreso.

3.2. Régimen Constitucional y legal del conflicto de intereses y del trámite de los impedimentos de los congresistas.

I. A partir del marco fáctico que se ha reseñado anteriormente, resulta que el problema que se le plantea a la Corte es el siguiente:

¿Si durante el trámite de aprobación del proyecto de ley 196 de 2011 Cámara, correspondiente a la ley 1564 de 2012, fue incumplido el régimen constitucional y legal del conflicto de intereses, al haber omitido de manera consciente el trámite de los impedimentos presentados por los H. Representantes, doctores Carlos Eduardo León Celis, Libardo Antonio Taborda, Consuelo González de Perdomo, Silvio Vázquez Villanueva, Mónica del Carmen Anaya?

II. Y en caso de existir dicha irregularidad, el problema de fondo, y quizás el más importante, estaría en la determinación relativa a si tal irregularidad constituye un vicio de forma en el proceso legislativo que afecte el principio democrático y que por ello, arroje la conclusión de una inconstitucionalidad del Código General del Proceso.

Para abordar estos interrogantes, hay que decir que no existe una regulación específica para la situación descrita, esto es, no hay una norma que concretamente se refiera a la prohibición o autorización, según sea el caso, de retiro de un impedimento presentado sin que el mismo sea tramitado.

III. Sin embargo, a partir de una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales y legales relativas a la función parlamentaria, al conflicto de intereses de los congresistas y a las funciones de la presidencia y mesas directivas de las cámaras legislativas, si pueden ser extraídos los siguientes preceptos:

- La conducta del parlamentario acerca de poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos al ejercicio de su función, constituye una obligación. No es una potestad del parlamentario, es un deber enmarcado en el cumplimiento de los principios que rigen su función. En otras palabras, no es una competencia discrecional, sino una competencia reglada del funcionario. (arts. 133, 182 y 183 de la Constitución Política; arts. 268 # 6 y 7, 286, 292 y 293 de la ley 5 de 1992).
- El congresista tiene un deber constitucional de representar a sus electores, mediante el ejercicio de deliberación y voto que debe llevarse a cabo en el seno de las cámaras legislativas. Ese un deber que sólo puede ser excusado cuando se ha aceptado un impedimento presentado por el congresista. (arts.124 y 293 de la Ley 5ª de 1992).
- En consecuencia, es un deber de la presidencia y mesa directiva de la cámara de representantes, velar porque el impedimento sea tramitado debidamente, con el objetivo de concluir si el congresista puede ser o no separado de sus deberes de representación política. En otras palabras, presentado el impedimento, la presidencia tiene el deber de tramitarlo. (Arts.59, 268-6, 291, 292, 293, 294 y 295 de la Ley 5ª de 1992; 182 de la Constitución Política; artículo 16 de la Ley 144 de 1994).

IV. Para arribar a las reglas mencionadas, basta hacer un repaso por la jurisprudencia de esta H. Corte, que en ocasiones anteriores, puntualmente en la sentencia C-1040 de 2005, analizó e interpretó el régimen del conflicto de intereses, lo relativo al trámite de los impedimentos, los efectos de su presentación, y además la competencia de la presidencia y mesas directivas para resolver sobre su existencia. En efecto, dijo la Corte:

"8.6.7.3. Procedimiento para la resolución de los impedimentos y recusaciones por conflictos de intereses de los congresistas

La Constitución Política no regula en detalle el régimen de conflicto de intereses de los congresistas; como se vio, el artículo 182 Superior defiere expresamente al Legislador la

reglamentación de la materia. El régimen legal actualmente aplicable a este tema fue adoptado por el Congreso de la República en los artículos 59, 124, 268 y 286 a 295 de la Ley 5ª de 1992, así como el artículo 16 de la Ley 144 de 1994. El régimen de los conflictos de intereses tiene una organización tripartita. En primer lugar, es obligación de los congresistas declararse impedidos ante la Comisión o Plenaria respectiva, quien deberá definir el mérito objetivo que le asiste a la razón invocada para separarse de la deliberación o votación de un asunto. La decisión y el trámite de la misma se somete exclusivamente a la definición del órgano legislativo donde tuvo lugar la declaración de impedimento, ya sea en Comisión o en Plenaria (Constitución Política, artículo 182; Ley 5ª de 1992, artículos 124, 268-6, 286, 292 y 293; Ley 144 de 1994, artículo 16). En caso de no hacerlo, en segundo término, permite la ley que cualquier otro parlamentario interponga una solicitud de recusación en su contra, con el mismo propósito de separarlo del conocimiento del asunto, la cual debe ser surtida ante la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, quien resuelve sobre la misma a través de una decisión de obligatorio cumplimiento (Ley 5ª de 1992, artículos 58, 59, 294 y 295). Finalmente, si el congresista no se declara impedido, ni tampoco se formuló una recusación en su contra, pero el parlamentario, en todo caso, incurrió en una actuación constitutiva de conflicto de intereses, puede ser sometido a un proceso de pérdida de investidura, a iniciativa de la Cámara en la cual se encuentra vinculado, previo informe elaborado por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista (Constitución Política, artículo 184; Ley 5ª de 1992, artículos 59, 296 y 298). En cualquiera de estas tres situaciones, los ciudadanos que estimen que hubo violaciones al régimen de conflicto de intereses podrán presentar demanda de pérdida de investidura (Constitución Política, artículo 184).

En primer lugar, el artículo 268-6 de la Ley 5ª de 1992 dispone es deber de los congresistas "poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración", mientras que el artículo 268-7 de la misma ley, les impone el deber de "cumplir las disposiciones acerca de las incompatibilidades y conflictos de interés". El alcance del deber de los senadores y representantes de declararse impedidos cuando adviertan que puede existir un interés directo en la decisión que les atañe -que como ya se vio es un deber constitucional expresamente consagrado en el artículo 182 Superior- es precisado con mayor detalle en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, que dispone: "[t]odo Congresista, cuando exista interés directo en la decisión porque le afecte de alguna manera, o a su cónyuge o compañero o compañera permanente, o a alguno de sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad o primero civil, o a su socio o socios de derecho o de hecho, deberá declararse impedido de participar en los debates o votaciones respectivas".

Los artículos 287 a 290 del Reglamento del Congreso regulan lo atinente al registro formal de los intereses privados de los congresistas; disponen estas normas que en cada Cámara se ha de llevar un libro de registro de intereses privados, en el que sus miembros deben consignar la información atinente a su actividad económica o sin ánimo de lucro privada. También regulan estos artículos el tema del término para la inscripción de los datos pertinentes, su publicidad y su modificación.

La declaración, comunicación y los efectos de los impedimentos son regulados por los artículos 291 a 293 de la Ley 5ª de 1992. El artículo 291 se refiere a la declaración de los impedimentos por los congresistas, así: "Todo Senador o Representante solicitará ser declarado impedido para conocer y participar sobre determinado proyecto o decisión trascendental, al observar un conflicto de interés". Su comunicación se regula en el artículo 292 *ibidem*, en los términos siguientes: "Advertido el impedimento, el Congresista deberá comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento"; y sus efectos se consagran en el artículo 293 así: "Aceptado el impedimento se procederá a la designación de un nuevo ponente, si fuere el caso. Si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista. (...)". En consonancia con esta última disposición, el artículo 124 de la Ley 5ª de 1992, establece que los congresistas sólo podrán excusarse de votar, no por decisión propia sino con autorización del respectivo Presidente, "cuando al verificarse una votación no haya[n] estado presente[s] en la primera decisión, o cuando en la discusión manifiesta[n] tener conflicto de intereses con el asunto que se debate". Esto en armonía con el artículo 127 de la Ley 5ª de 1992 que establece que votar es un deber, razón por la cual ausentarse de las sesiones donde se voten proyectos configura una causal de pérdida de investidura, al tenor de lo previsto en el artículo 183-2 de la Constitución Política.

[...]

También cabe destacar las normas ya citadas sobre el régimen de conflicto de intereses de los congresistas, en las cuales hay algunas referencias a la forma como los mismos se tramitan. De estas es importante resaltar la que indica en qué momento del trámite de los impedimentos se entiende que el congresista que solicitó ser declarado impedido queda separado del conocimiento del asunto, es decir, no puede continuar ejerciendo las funciones de representación para las cuales fue popularmente elegido. Este momento es a partir de la aceptación del impedimento, según lo establecen expresamente los artículos 124 y 293 de la Ley 5ª de 1992.

[...]

(...)Mucho menos puede hacerse ese traslado cuando ello implica separar al congresista del ejercicio de sus funciones de representación política, lo cual sólo procede cuando se le ha 'aceptado el impedimento', como lo establecen expresamente los artículos 124 y 293 de la Ley 5ª de 1992. Sólo cuando se le ha aceptado el impedimento, cabe excusar a un congresista del deber de votar. Además, como se mencionó, existen normas de alcance general, como las relativas a las funciones y potestades de las Mesas Directivas de las Cámaras Legislativas, que son relevantes para examinar, desde la perspectiva del control constitucional, la forma como se desenvuelve la discusión y la votación sobre los impedimentos presentados por los congresistas (Ley 5ª de 1992, art. 43-4).

(3) Adicionalmente, insiste la Corte en que los congresistas tienen el deber de asistir a las sesiones del Congreso y votar en las decisiones que adopten las Cámaras (Ley 5ª de 1992, art. 127); el Reglamento del Congreso no efectúa distinción alguna en cuanto al alcance de este deber de votar, es decir, no lo restringe exclusivamente a los proyectos de ley o acto legislativo que se encuentren a consideración de las Cámaras, se extiende, por lo tanto, a todos los asuntos cuya decisión se plantee a los congresistas, incluyendo la definición de los impedimentos por conflictos de interés. Los congresistas sólo pueden ser excusados de este deber de decidir efectivamente después de que les haya sido aceptado el impedimento, como lo disponen expresamente los artículos 124 y 293 de la Ley 5ª de 1992. Esto es entendible, dado que los congresistas representan a sus electores y no pueden eludir su función de representación política para la cual fueron elegidos sin que previamente se les haya aceptado el impedimento por la plenaria o la comisión constitucional permanente de cada cámara. De lo contrario, sería fácil evadir el cumplimiento de sus responsabilidades y también se abrirá la puerta para paralizar la actividad del Congreso. Así lo ha dicho también el Consejo de Estado e inclusive lo reiteró al decidir sobre la demanda de pérdida de investidura contra la representante a la Cámara Yidis Medina, demanda que no prosperó." (todas las negrillas son nuestras)

V. Como puede verse, el interprete autorizado del régimen constitucional del trámite legislativo, ha concluido que tras presentarse un impedimento, el mismo debe ser tramitado y decidido, porque sólo por esa vía queda autorizado el congresista para separarse de sus funciones de representación popular, y excusarse del ejercicio del mandato de sus electores, para no participar en el proceso de deliberación democrática.

VI. Pero más importante aún, el deber de votar de los congresistas, su obligación constitucional, se extiende a todos los asuntos que sean sometidos a su conocimiento, entre ellos, la presentación de un impedimento por la posible existencia de un conflicto de intereses. Es decir, no puede válidamente retirarse un impedimento presentado sin que el mismo haya sido tramitado, pues hacerlo implicaría desconocer ese deber y mandato democrático que tienen los parlamentarios, de ejercer su función de representación popular en los términos en que lo mandan la Constitución Política y la ley.

Además de lo anterior, en la misma sentencia se lee más adelante lo relativo a la competencia y función de la presidencia para el trámite de los impedimentos. Dice la providencia señalada:

"El régimen de los conflictos de intereses parte de la obligación constitucional y legal que le asiste a los congresistas de declararse impedidos, siempre que en la deliberación o votación de un asunto, resulte comprometida la objetividad y transparencia de sus decisiones. En dicha hipótesis le corresponde al parlamentario poner en conocimiento del Presidente de la Comisión o Plenaria respectiva, las razones o motivos que fundamentan su declaratoria de impedimento, conforme lo establecen los artículos 182 Superior y 268-6, 286, 291 y 292 de la Ley 5ª de 1992. Una vez recibida dicha comunicación, que puede tener lugar en el momento mismo en el que se adelanta la discusión de una materia en cualesquiera de las Cámaras Legislativas, el Presidente debe someter su definición a la Comisión o Plenaria respectiva, con la finalidad de excusar al congresista de participar en el debate y votación del asunto puesto a consideración, en caso de que el impedimento sea aceptado. La decisión y el trámite de la misma se deja exclusivamente al conocimiento de la Cámara donde se formalizó la manifestación de impedimento, sin que se prevea ningún tipo de participación de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

Para la Corte, la interpretación de la Ley 5ª de 1992 en punto a la competencia para resolver los impedimentos por conflictos de intereses requiere de un análisis que incorpore elementos jurídicos de juicio adicionales a los que citan el demandante y el concepto fiscal, así: (a) una lectura armónica de los artículos 59, 268-6, 291, 292, 293, 294 y 295 de la Ley 5ª de 1992, a la luz de lo dispuesto en el artículo 182 de la Constitución Política, y teniendo en cuenta el artículo 16 de la Ley 144 de 1994, indica que los impedimentos han de ser declarados en primera instancia ante la Comisión o la Plenaria correspondiente, que será dicha Comisión o Plenaria la que tomará la decisión a la que haya lugar, y que se dará traslado -inmediato- del asunto a la Comisión de Ética cuando el congresista sea recusado; (b) la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa relevante, si bien no ha dado una respuesta específica a este punto, sí ha avalado en varias oportunidades que la competencia para decidir sobre los impedimentos corresponde a las comisiones o cámaras pertinentes; y (c) la práctica del Congreso ha sido constante en el sentido de que los impedimentos se resuelven ante la comisión o plenaria correspondiente, a veces después de oír el concepto de una comisión accidental, y que sólo se corre traslado inmediato a la Comisión de Ética cuando se interpone una recusación. Cada una de estas razones se explicará con mayor detalle a continuación.

(a) En primer lugar, el artículo 59 del Reglamento no puede ser leído aisladamente para deducir que compete a la Comisión de Ética decidir en todos los casos los impedimentos planteados por los miembros del Congreso. Tal interpretación desconocería una interpretación literal y sistemática de lo dispuesto expresamente en otros artículos de la Ley 5ª de 1992 citados anteriormente, por ejemplo: (i) el artículo 268-6 que obliga a los congresistas a poner en conocimiento "de la respectiva Cámara" las situaciones que puedan dar lugar a conflicto de interés, (ii) el artículo 292, que obliga a los parlamentarios que han advertido una situación de posible impedimento, a "comunicarlo por escrito al Presidente de la respectiva Comisión o corporación legislativa donde se trate el asunto que obliga al impedimento", (iii) el artículo 293, en virtud del cual "si el conflicto lo fuere respecto del debate y la votación, y aceptado así mismo el impedimento, el respectivo Presidente excusará de votar al Congresista", y (iv) el artículo 294, que al regular el procedimiento a seguir en casos de recusación, dispone que ésta únicamente procederá cuando se "tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas", y establece que la recusación se interpondrá en primera instancia "ante ellas", es decir, ante las respectivas Cámaras; "en este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación (...)". Para la Corte es especialmente relevante esta última disposición, que expresamente señala que "en este evento" se dará traslado de la recusación a la Comisión de Ética, la especificidad de este mandato indica que fue voluntad del legislador radicar en cabeza de la célula legislativa correspondiente -a diferencia del procedimiento previsto para la definición de las recusaciones-, la competencia para resolver los casos de conflictos de intereses cuando se planteen impedimentos.

Desde esta misma perspectiva de interpretación sistemática del Reglamento del Congreso, es relevante tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 144 de 1994, "por la cual se establece el procedimiento de pérdida de la investidura de los Congresistas". Esta norma dispone: "Conflicto de intereses. Definición. Los congresistas que dentro del año inmediatamente anterior a su elección hayan prestado servicios remunerados a gremios o personas de derecho privado sobre cuyos intereses o negocios incidan directamente actos que se encuentren en estudio del Congreso,

deberán comunicarlo por escrito a la mesa directiva de la respectiva corporación, para que decida si los congresistas aludidos deben abstenerse de participar en el trámite y votación de dichos actos". Recuerda la Corte que la constitucionalidad de este artículo fue objeto de un pronunciamiento expreso en la sentencia C-247 de 1995[152], fallo en el cual se afirmó: "el artículo decimosexto se limita a reiterar lo previsto en el artículo 182 de la Constitución Política, en el sentido de que los congresistas están obligados a poner en conocimiento de la respectiva cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhiban para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración". Se tiene, pues, que el mismo Legislador y la jurisprudencia constitucional han confirmado que es a la respectiva cámara a la que le compete decidir sobre los impedimentos que planteen los congresistas.

Además, según lo previsto en los artículos 6°, 121 y 122 del Texto Superior, en el derecho constitucional de conformidad con el principio de legalidad en el ejercicio de la función pública, ninguna autoridad del Estado puede ejercer competencias que no estén expresamente autorizadas por la Constitución o la ley. En este caso, la Ley 5ª de 1992 le asigna a la Comisión de Ética, como lo ha reconocido esta Corporación, exclusivamente competencias en cuatro materias, a saber: (i) De todo lo relacionado con la aplicación del Código de Ética, tanto para velar por el comportamiento decoroso, regular y moral de sus miembros, como de los demás funcionarios y empleados que presten sus servicios al Congreso de la República (artículo 59); (ii) Debe pronunciarse acerca de la solicitud de suspensión de un congresista, cuando ésta es ordenada por una autoridad judicial (artículo 277); (iii) Le corresponde proferir un fallo definitivo con carácter vinculante, en los casos en que un parlamentario sea recusado a causa de un impedimento que aquél no le haya comunicado oportunamente al Presidente de la Cámara respectiva (artículos 294 y 295); (iv) En los casos de violación a los regímenes de conflictos de intereses y de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, la Comisión de Ética deberá informar acerca de sus conclusiones a la Plenaria, para que ésta decida si ejercita o no a través de su mesa directiva la acción de pérdida de investidura en su contra (C.P. art. 184 y Ley 5ª de 1992, artículos 59 y 298). Ninguna disposición de la Constitución, ni de la Ley 5ª de 1992, ni de otra ley que se relacione con el procedimiento legislativo, le asigna competencia alguna a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista para pronunciarse o rendir informe previo en el trámite de definición de los impedimentos.

[...]

En conclusión, una interpretación armónica de las disposiciones pertinentes de la Carta Política, el Reglamento del Congreso y sus disposiciones complementarias, a la luz de la jurisprudencia relacionada con este tema y de la práctica usualmente seguida por el Legislador, indica que son las plenarios o las comisiones las que tienen competencia para decidir sobre los impedimentos que se formulen ante ellas. Ni la Constitución ni la ley ordenan que los impedimentos sean enviados a la Comisión de Ética. La práctica parlamentaria analizada por la Corte indica que nunca las solicitudes de impedimento han sido remitidas a tal Comisión. Por lo tanto, era razonable que se mantuviera dicha práctica en este caso. Además, el Consejo de Estado en su jurisprudencia sobre conflictos de intereses de los congresistas, no ha exigido que la Comisión de Ética rinda concepto previo. Las solicitudes de impedimento por conflictos de intereses son resueltas por la respectiva Plenaria o Comisión Constitucional Permanente." (todas las negrillas son nuestras).

VII. Si bien la cita anterior en algunos de sus apartes hace referencia a la diferencia entre las competencias de la presidencia de la respectiva cámara y de la Comisión de ética, si resulta pertinente para concluir que la competencia de la presidencia para someter a votación de la cámara el impedimento presentado es una competencia reglada. Es decir, ni es potestad del congresista retirar el impedimento que presentó, ni tampoco puede la presidencia, discrecionalmente, decidir si el mismo se tramita o no.

VIII. La claridad en los términos en los que esta H. Corte ha interpretado el régimen constitucional del conflicto de intereses, hace innecesarios mayores esfuerzos argumentativos para plantear la siguiente regla: lo que manda el texto superior, y en su desarrollo el reglamento del congreso, es que es un deber del congresista presentar el impedimento y que, una vez presentado la presidencia debe someterlo a votación de la respectiva cámara, porque sólo así podría un congresista ser excusado de su deber constitucional de votar. Ese deber es la manifestación mas

elemental del principio democrático, porque su ejercicio condensa en sí mismo la razón de ser de la función parlamentaria, esto es, la representación del electorado en un ambiente que respete el pluralismo más que la existencia de mayorías.

La anterior conclusión no sólo se extrae de esta sentencia, sino que, como lo dijo la propia Corte, es lo que resulta de las normas constitucionales, la jurisprudencia del Consejo de Estado, de la Corte Constitucional y de la costumbre parlamentaria.

3.3. Existencia de un vicio de forma que afecta el principio democrático.

I. La jurisprudencia de esta Corte ha decantado el concepto de la existencia de un vicio de forma, allí donde se presente una discrepancia entre lo que en realidad, lo que fácticamente ocurrió en el trámite legislativo, y lo que en abstracto mandan u ordenan las normas parámetro que regulan dicho trámite. Ahora, si esta irregularidad ocurrida en el trámite legislativo afecta alguno de los principios constitucionales que en éste se concretan, como el principio democrático, la existencia del vicio de forma afecta la validez constitucional del respectivo proceso legislativo. En efecto, dijo esta Corporación en sentencia C-685 de 2011:

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

II. Y más adelante, agregó en la misma sentencia:

"El 'principio de instrumentalización de las formas' el cual fuera definido en la sentencia C-737 de julio 11 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett, se encamina a que las formas procesales "deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo", esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales,

pues son las encargadas de proteger "valores sustantivos significativos". La importancia de acudir al principio de instrumentalización de las formas frente a la trascendencia de un vicio en el procedimiento de formación de una ley, fue reiterada en referida sentencia C-473 de 2004, como quiera permite establecer la verdadera existencia de un vicio que conlleve la inexecutable de la norma, o de una irregularidad que no afecta aspectos sustanciales. Al respecto, se indicó: 'Es por ello que al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que 'lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.'

III. Como se mencionó en el aparte anterior de esta demanda, y como puede verse claramente en las actas que condensan el proceso legislativo de la ley 1564 de 2012, existe una diferencia marcada entre lo que mandan las normas parámetro – tramitar los impedimentos presentados- y lo que ocurrió en la realidad – el retiro de los impedimentos presentados sin que los mismos hubiesen sido sometidos a votación. Eso se traduce en la existencia de una irregularidad que redundaba sobre el principio democrático, y ello es así porque precisamente, el régimen de los impedimentos está para garantizar que la función parlamentaria se ejerza con sujeción al respeto del interés general, sin comprometer intereses individuales del congresista.

IV. Teniendo en cuenta lo dicho por la jurisprudencia de esta Corte en relación con el vicio de forma constitucional, hay que decir que, mas allá de si la omisión en el trámite y votación de los impedimentos presentados en el proceso legislativo de la ley 1564 de 2012 afectó o no la conformación del quórum decisorio, lo cierto es que si se configuró un desconocimiento del deber constitucional de votar de los señores parlamentarios, pues se retiraron del ejercicio de su función en condiciones que no se ajustaron a las normas constitucionales.

En otras palabras, no se respetó el principio de instrumentalización de las formas porque las garantías constitucionales de los electores, que deben reflejarse en el ejercicio democrático de deliberación y voto que realizan los congresistas que los representan, se vieron diluidas precisamente porque estos representantes no ejercieron la función de representar. Y es que un parlamentario, en términos de un Estado Social de Derecho, no es más que un depositario de la confianza de los ciudadanos que válidamente lo eligen, un mandatario con la exclusiva función de representar los intereses de su electorado en el proceso democrático de creación de las leyes. Baste considerar que los electores de los señores *Carlos Eduardo León Celis, Libardo Antonio Taborda, Consuelo González de Perdomo, Silvio Vázquez Villanueva, Mónica del Carmen Anaya*, sencillamente, no pudieron participar en la elaboración de la ley 1564 de 2012, porque sus representantes se separaron del ejercicio de su función, sin estar autorizados para ello y, mas grave aún, con la venia de la presidencia de la cámara que tampoco ejerció las funciones que le correspondían.

Pero además de todo lo anterior, esa omisión del trámite de los impedimentos, deja un manto de duda y afecta la transparencia del trámite legislativo. En efecto, cabe preguntarse ¿Cuál fue la razón que motivó a la plenaria a no tramitar los impedimentos, aun cuando se señaló por el representante *Oscar de Jesús Marín*, el peligro que para el trámite legislativo representaba dicha irregularidad? Porque en las sus dos intervenciones, el representante Marín fue enfático en que la existencia de impedimentos no permitía iniciar el debate hasta tanto estos fueren votados, y que no hacerlo constituía una irregularidad.

Al repasar las transcripciones de la sesión, cuando otros parlamentarios instaron a los que manifestaron sus impedimentos a que los retirasen, se observa que la principal motivación era darle celeridad al proyecto. Son constantes las alusiones a la necesidad de acelerar el trámite del proyecto, y en ese propósito, a que por ello es necesario acelerar el procedimiento. Nótese que lo anterior surge de la literalidad de algunas de las declaraciones:

"Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Tiene la palabra el doctor Carlos Edward Osorio.

Intervención del honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar:

Señor Presidente, invitar amablemente al doctor Libardo Taborda, a la doctora Consuelo González, a que si les asiste su buena intención, de retirar su impedimento a partir de la lectura del artículo 572 que hace un momento he leído, así lo dispongan; de verdad que ninguna persona, que esté tramitando actualmente un proceso por causa, o razón de este Código se va a ver ni beneficiada, ni perjudicada.

Porque la norma dice ¿los procesos en curso doctora Consuelo, precisamente dice, los procesos en curso a la entrada en vigencia de esta ley seguirán rigiéndose hasta su culminación por la ley anterior¿.

Es decir, por la ley que hoy está vigente, y al doctor Libardo Taborda; el hecho de que tenga una unión marital, o un vínculo matrimonial con una Juez de la República, en nada lo afecta, o lo perjudica con la expedición de esta iniciativa.

Luego, uno entiende las preocupaciones, que les pueda asistir en principio, pero me parece que la vigencia de la norma supera cualquier dificultad. Así que la invitación atenta y respetuosa es a que quienes se han declarado impedidos, salvo que mantengan sus temores o preocupaciones retiren el impedimento.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Señor Secretario. Tiene la palabra la doctora Consuelo.

Intervención de la honorable Representante Consuelo González de Perdomo:

Gracias señor Presidente. Yo sí quiero, particularmente agradecerle al honorable Representante Ponente, pero yo insisto Presidente, en que sea la Cámara quien decida si existe un impedimento, o si no es ningún inconveniente, que esté yo presente en la discusión de este proyecto."

[...]

"Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Mire Presidente voy a reflexionar sobre los impedimentos.

Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Vamos a hablar sobre el tema del impedimento sí.

Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

Exacto, yo creo honorables Parlamentarios, y se lo digo desde la oposición, que lo que ha dicho el doctor del Viceministro es válido, esta es una ley doctora Consuelo que regirá hacia el futuro.

Es decir, palabras más palabras menos, ni la beneficia, ni la perjudica a usted, lo mismo a los demás; yo no puedo declararme impedido con algo que de pronto va a pasar el día de mañana, cuando no me va tocar a mí.

Yo le rogaría, que en aras de acelerar este procedimiento de un proyecto que es bueno, que tendrá otra vuelta en el Senado, se retiren esos impedimentos.

Nosotros, no podemos abusar de esa facultad de declararnos impedidos, si las causales no se dan; porque de lo contrario estaríamos simplemente entorpeciendo el debate, se lo digo en sana paz, como buen amigo.

Yo no veo que alguien, pueda declararse impedido en este caso específico, ya que se dice como lo explicó el doctor Osorio ¿que regirá para el futuro¿.

Yo puedo tener 20 procesos en este momento pendientes, en nada me afectan; con base en eso de que no hay, ni riesgo de que nos puedan complicar la vida, yo le rogaría el favor en aras de la celeridad, de la legislatura se retiraran esos impedimentos. Muchas gracias."

[...]

Esas manifestaciones dejan la impresión, o mejor, permiten inferir que según la lectura de los propios parlamentarios, quienes se suponen los mejores conocedores del trámite legislativo, tramitar los impedimentos iba a demorar, o por lo menos, a restar celeridad al trámite del proyecto. Dicho de otra forma, para la plenaria, incluida la mesa directiva, retirar los impedimentos era una herramienta útil para tramitar el proyecto de ley rápidamente. Lo anterior, a no dudarlo, supone que existía el temor de que el trámite de los impedimentos pudiese

repercutir en la circunstancia de que el proyecto de ley pudiese ser despachado dentro de la legislatura respectiva.

Ahora bien, ello parece obedecer, no tanto a que el trámite de 5 impedimentos pueda paralizar un proyecto de ley en una corporación como la cámara de representantes, sino más bien a que la naturaleza de los conflictos de intereses que motivaron la presentación de los impedimentos, de haberse discutido como correspondía, podía haber motivado la presentación de otros impedimentos por parte de otros parlamentarios, escenario en el cual probablemente la cantidad de impedimentos a decidir si hubiera influido en el espacio temporal que hubiera tomado la discusión del proyecto dentro de dicha legislatura.

Lo que motivó el impedimento de los H. representantes fue la existencia de procesos judiciales en curso y de relaciones de índole personal con miembros de la Rama Judicial. Si bien la discusión acerca de si eso es un motivo que justifique la existencia de un conflicto de intereses, puede llevar a una respuesta negativa, lo cierto es que la discusión tenía que darse y el solo haberla dado podría haber generado en otros parlamentarios la presentación de sendos impedimentos. Y es que no es tan cierto que la vigencia del Código General del Proceso, como lo dijeron los representantes *Carlos Germán Navas Talero* y *Carlos Edward Osorio Aguilar*, no afecte los procesos en curso, ya que la norma del artículo 627 del Código General del Proceso consagra un sistema según el cual, algunas de las nuevas normas rigen a partir de la promulgación del código, excluyendo con ello una ultractividad de carácter general de la ley procesal anterior que regule el respectivo proceso.

Lo que se busca no es plantear la discusión acerca del fondo del conflicto de intereses, ni mucho menos sobre la vigencia del Código General del Proceso. El objetivo es mostrar a los H. Magistrados que haber omitido el trámite de los impedimentos, afectó el curso normal del trámite legislativo, porque el sólo haberse apegado a la normativa que obliga a debatirlos y votarlos, además de que podía influir sobre el tiempo que en la legislatura ocupó el proyecto, podía también haber generado la presentación de más impedimentos, e incluso motivar la presentación de recusaciones.

Para que lo anterior no suene a una mera conjetura del suscrito, simplemente basta con darle una mirada atenta a lo que dijo en su momento la dirección de presidencia de la Cámara de Representantes sobre lo "complejo" que resultaría tramitar los impedimentos. Se lee en las actas:

"Dirección de la Presidencia, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Estoy, honorable Representante, escuchando con mucho cuidado a los Ponentes del proyecto, están buscando acercamientos a efectos de hallarle una salida más expedita al proyecto. Ustedes, entenderán que si entramos a votar impedimentos, realmente vamos a tener un problema complejo, mientras."

Queda claro que para la plenaria, apegarse a la norma, al conducto regular de las cosas, representaba un problema en términos del trámite. Pero lo más grave es que advirtiendo el problema, siendo este reiterado en la declaración del representante *Marín*, e incluso siendo repetidamente tratado en las declaraciones de los representantes *Carlos Edward Osorio Aguilar* y *Carlos Germán Navas Talero*, se optó por no votarlos. Si lo único que faltaba era la votación de los impedimentos, dadas las circunstancias, la decisión de no haberla hecho parece estar motivada por un temor de que el trámite del proyecto se extendiera más allá del periodo de la misma legislatura.

Si la implicación de haber observado debidamente el trámite de los impedimentos era que la aprobación del proyecto de ley se tornase más compleja, ello no hubiese sido nada distinto a la consecuencia obvia de aplicar la constitución y la ley. Ese es el precepto de las normas que regulan el supuesto de hecho constitucional del régimen de conflicto de intereses de los congresistas, y su aplicación no puede mutar de obligatoria a optativa, en aras de que el trámite de un proyecto de ley deba agilizarse. La Cámara es la que debe ajustar su funcionamiento a las normas que rigen su función, y no han de ser las normas las que deban flexibilizarse para que los cuerpos colegiados puedan deliberar y decidir acerca de los proyectos sometidos a su consideración, dentro de las respectivas legislaturas.

Es decir que en pro de la eficiencia, de la celeridad, se sacrificó la transparencia que debe caracterizar la actuación de una cámara de parlamentarios, se violaron los deberes del congresista y se permitió darle trámite a un proyecto, viciado con una irregularidad, aun cuando de manera temprana la misma fue advertida, e incluso abordada dentro del debate. No puede leerse de otra forma el marco fáctico que muestra que presentados los impedimentos, habiéndose discutido sobre ellos, la solución no haya sido votarlos, como manda el régimen constitucional, sino retirarlos para evitar lo que les pareció un problema complejo.

V. De todo lo anterior se concluye que en el trámite legislativo de la ley 1564 de 2012, se configuró un vicio de forma que compromete la constitucionalidad de dicha norma. Es por ello que se solicita a esta H.Corte que, en ejercicio de las funciones que le encargan los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, declare la inconstitucionalidad de la ley 1564 de 2012.

4. 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.

Son ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

5. Anexos.

Adjunto copia de la ley 1564 de 2012 publicada en el diario oficial No 48.489 del 12 de julio de 2012.

6. Notificaciones.

Protegido por Habeas Data

De los Honorables Magistrados,

Protegido por Habeas Data