

Sentencia C-736/08

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Término de caducidad

La acción pública de inconstitucionalidad por vicios de forma tiene el término de caducidad de un año previsto en el artículo 242-3 de la Constitución

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

Con fundamento en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces para que un proyecto pueda ser ley es necesario que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, así como haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha formulado el denominado principio de consecutividad que, precisamente, consiste en que, por regla general, el proyecto de ley debe surtir un total de cuatro debates completos e integrales para que lo aprobado o improbadado tenga plena validez.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Carácter relativo/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No impone que los textos sean idénticos durante los debates reglamentarios

La exigencia de consecutividad se predica de las materias o núcleos temáticos, por lo que el principio examinado en lugar de ser absoluto es relativo y, por lo tanto, el texto sometido a la consideración del Congreso de la República no tiene que ser idéntico durante los debates reglamentarios, aunque las variaciones deben ser susceptibles de clara adscripción a alguno de los núcleos temáticos que se hayan debatido durante todo el proceso formativo de la ley. Así pues, el principio de consecutividad resulta plenamente observado cuando se lleva a cabo el número de los debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular, pues lo exigido por la Carta es que las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

En estrecha relación con el principio de consecutividad se encuentra el principio de identidad que permite profundizar en la conexión existente entre un asunto específico incorporado en una ley y alguno de los núcleos temáticos discutidos durante el trámite impartido al respectivo proyecto en el Congreso de la República. Mediante el principio de identidad se busca que las cámaras

debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible.

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-
Carácter flexible/**PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE**
LEGISLATIVO-Introducción de modificaciones y adiciones durante el
segundo debate en cada Cámara

En virtud de la variación introducida por la Carta vigente el principio de identidad se ha tornado flexible, porque los distintos temas debatidos en la comisiones pueden ser objeto de modificaciones, siempre y cuando los contenidos normativos propuestos conserven la unidad temática con lo que haya sido discutido y aprobado con antelación. A este propósito, el artículo 160 de la Constitución prevé que durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. La Corte estima que bien podía la Cámara de Representantes introducir en el segundo debate del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1150 de 2007 el parágrafo relativo a los elementos de los contratos estatales de alumbrado público que, finalmente, fue aprobado por la plenaria, ya que el tema de los contratos estatales de alumbrado público constituye un desarrollo natural de la más amplia temática referente a las concesiones que, estuvo presente en los proyectos iniciales, así como en las discusiones desarrolladas en cada uno de los cuatro debates que le fueron impartidos al proyecto.

COMISION DE CONCILIACION-Finalidad/COMISION DE
CONCILIACION-Función/COMISION DE CONCILIACION-
Integración

El artículo 161 de la Constitución establece que cuando surjan discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes que, reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría. En el presente caso, el proyecto que se convirtió en la Ley 1150 de 2007 fue objeto de conciliación.

COMISION DE CONCILIACION-Ambito de competencia funcional

La Corte ha precisado que las comisiones de conciliación permiten solucionar las discrepancias surgidas durante el curso de los debates, justamente porque es posible proponer modificaciones a los proyectos discutidos y habiéndose observado los principio de consecutividad e identidad en los debates y en la aprobación de la Ley 1150 de 2007, la Corporación no encuentra ningún motivo de inconstitucionalidad en la actuación de la comisión conformada que, según lo demuestra el proceso legislativo, en la práctica se limitó a proponer que el parágrafo que inicialmente incorporó la regulación de los

contratos estatales de alumbrado publico fuera adoptado como un artículo independiente, lo que finalmente sucedió.

CONTRATOS ESTATALES DE ALUMBRADO PUBLICO-
Pertenece al género de los contratos de concesión

Los contratos estatales de alumbrado público son una especie perteneciente al género de los contratos de concesión que, a su vez, son objeto del estatuto de contratación estatal y, por ende, de las medidas adoptadas por el legislador en la ley 1150 de 2007 que tuvo por objeto modificar ese estatuto

Referencia: expediente D-6892

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia de la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*.

Demandante: Hernán Antonio Barrero Bravo

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y el trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Hernán Antonio Barrero Bravo solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia de la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*.

Mediante Auto del veintiuno (21) de agosto de dos mil siete (2007) la Magistrada Sustanciadora, Catalina Botero Marino, resolvió admitir la demanda, ordenó algunas pruebas, dispuso la fijación en lista del negocio, así como el envío de copias al señor Procurador General de la Nación para los

efectos de su competencia y, por último, ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación para que conceptuaran, en caso de estimarlo oportuno.

Una vez posesionado el Magistrado Mauricio González Cuervo y asignado a su conocimiento este proceso, se declaró impedido para conocer del mismo, por cuanto participó durante el trámite de la disposición demandada en el Congreso de la República. La Sala Plena en sesión realizada el 31 de octubre de 2007 aceptó el impedimento presentado y asignó al Magistrado Ponente el conocimiento del proceso.

Mediante Auto del veinticinco (25) de enero de dos mil ocho (2008) el nuevo Magistrado Sustanciador ordenó continuar con las etapas y actos propios del proceso, fijar en lista el asunto y comunicar su iniciación al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación para que intervinieran en caso de considerarlo conveniente. También se ordenó enviar comunicación al Presidente del Congreso de la República y dar traslado al señor Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICION DEMANDADA

A continuación se transcribe el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

LEY 1150 DE 2007
(julio 16)
Diario Oficial No. 46.691 de 16 de julio de 2007
CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos

El Congreso de la República

DECRETA:

(...)

ARTICULO 29. ELEMENTOS QUE SE DEBEN CUMPLIR EN LOS CONTRATOS ESTATALES DE ALUMBRADO PUBLICO. Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen en concesión la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así

mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se regirá por las Leyes 142 y 143 de 1994. La Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto.

III. LA DEMANDA

En la primera parte de la demanda el actor realiza una serie de consideraciones sobre el servicio de alumbrado público y concluye que “lo conveniente en este caso sería que el Congreso dictara una ley completa que regulara todos los temas del servicio de alumbrado público”, en lugar de dedicarse únicamente a regular el contrato, el costo de facturación y el recaudo de la contribución, dejando a un lado la reversión de la infraestructura, la modernización del sistema de alumbrado público, la operación, administración y mantenimiento del mismo”.

A continuación el demandante se refiere al contenido del artículo demandado y a la naturaleza del contrato que celebran los municipios y los distritos con terceros para el servicio de alumbrado público, de modo que sólo después de estas consideraciones generales formula el cargo de inconstitucionalidad y al efecto señala que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 viola los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución.

Según el libelista, el motivo de la alegada vulneración consiste en que “el artículo 29 demandado apareció hasta última hora adherido a las prórrogas o adiciones de concesiones de obras públicas”, a causa de lo cual “no fue aprobado en primer debate en la comisión primera constitucional del Senado, ni en la plenaria del mismo” y “tampoco se encuentra el texto aprobado en la comisión primera de la Cámara de Representantes”, pues “se hace visible únicamente en el informe de ponencia para segundo debate, como parágrafo 2 del mencionado artículo 29”.

Añade el actor que en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes “no se hace ninguna alusión al parágrafo agregado a última hora”, de donde deduce el desconocimiento del principio de consecutividad, ya “que no fue puesto en consideración, ni debatido, impidiendo en el proceso de formación de la ley la intervención de las mayorías y de las minorías políticas”.

Puntualiza el demandante que el parágrafo 2, hoy artículo 29, “aparece en el texto definitivo aprobado en segundo debate en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes de los días 8 y 15 de mayo de 2007, como consta en las actas 047 y 049” e indica que “posiblemente tuvo únicamente un debate”, en contra de “lo exigido en el numeral 2 del artículo 157 de la Constitución Política” y que, en consecuencia, la disposición demandada “no fue tramitada ni decidida en la forma ordenada por la Carta Fundamental”.

El actor manifiesta que al haber sido aprobado el artículo 29 en un solo debate, cabe preguntar qué sentido tiene la exigencia contenida en el artículo 157-2 superior, que establece como requisito indispensable para que un proyecto se convierta en ley la aprobación en primer debate en la respectiva comisión permanente de cada Cámara.

Con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional se refiere luego el demandante a los principios de consecutividad, identidad y unidad en el trámite legislativo y señala que “estos principios no fueron tenidos en cuenta”, porque el artículo 29 acusado apareció en el texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, “sin haber sido debatido ni aprobado en primer debate de las comisiones de Senado ni de Cámara”, fuera de lo cual su materia “nada tiene que ver con los aspectos de la ley propuesta”.

Estima el ciudadano demandante que fue preocupación del legislador regular algunos aspectos de los contratos de concesión, mas no el servicio de alumbrado público que es extraño a la “denominación genérica de contrato de concesión”, dado que el alumbrado público no puede ser motivo de concesión por parte de municipios o distritos, pues las entidades territoriales no son propietarias del alumbrado público ni lo controlan. Además, indica el actor que la regulación del alumbrado público es de orden tributario como se desprende de las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, lo que, a su juicio demuestra la violación del artículo 158 superior, dado que las concesiones de energía pública se rigen por la Ley 143 de 1994.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte declarar exequible el artículo acusado, “por los cargos de la demanda”.

En primer término, el Procurador General de la Nación estimó que la incorporación de disposiciones nuevas en el segundo debate no desconoce la Constitución, pues si bien es cierto que de conformidad con el artículo 157 superior todo proyecto de ley debe surtir cuatro debates, “ello no significa que el proyecto como tal deba en su texto y contenido ser el mismo durante todo el proceso legislativo”, pues el debate “es un proceso discursivo en el que tanto las comisiones como las plenarios de cada célula legislativa tienen la facultad de introducir modificaciones a los proyectos sometidos a su consideración”.

Según la vista fiscal, esas modificaciones están autorizadas por el artículo 160 de la Carta y pueden estar contenidas incluso en artículos nuevos, tal como lo dispone el artículo 189 de la Ley 5ª de 1992, y a la respectiva comisión de conciliación le corresponderá acordar el texto que votarán las plenarios. Las modificaciones sólo encuentran el límite señalado en el artículo 158 constitucional que exige respetar la regla de unidad de materia y, por lo tanto, “lo importante es que la materia a la que los cambios se refieran, presente un

nexo sustancial con lo que se había venido debatiendo y aprobando”.

El Jefe del Ministerio Público hace énfasis en que las comisiones accidentales permiten dar cumplimiento al principio de identidad en el trámite de los proyectos de ley y precisa que “en el caso bajo estudio, al incorporarse la disposición relacionada en el segundo debate del proceso legislativo en la Cámara de Representantes, se cumplió con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución” y que, de igual forma, se cumplió a cabalidad con el procedimiento establecido en el artículo 161 de la Carta y en los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992 relacionados con la integración de la comisión de conciliación, “pues aquella fue designada oportunamente, y el informe que presentó dicha comisión que incluía el artículo demandado, fue aprobado en sesiones ordinarias de las plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes”.

Aunque el Procurador considera que el demandante no expuso suficientemente las razones por las cuales considera que la norma acusada no guarda relación con el tema de la ley, anota que el entendimiento del principio de unidad de materia no puede ser tan rígido que desconozca las relaciones sustanciales existentes entre normas que se complementan para lograr el diseño de la cuestión de fondo del proyecto legal.

A juicio del Procurador, la unidad de materia sólo se rompe “cuando existe absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre las distintos aspectos que regula la ley y la materia dominante de la misma”, luego el respeto de la facultad de configuración legislativa no aconseja un control riguroso, sino uno de intensidad baja, de modo que la relación no tiene que ser directa ni estrecha.

La vista fiscal indica que el control de constitucionalidad exige identificar los núcleos temáticos de una ley para determinar si una norma específica tiene vinculación objetiva y razonable con ellos y, tratándose del artículo demandado, señala que la Ley 1150 de 2007 reformó algunos aspectos en materia de contratación pública y que su artículo 29 “regula los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público, independientemente de que al actor le parezcan más o menos convenientes”, de donde “sin mayor esfuerzo puede verificarse que el artículo acusado tiene plena vinculación objetiva y razonable con la Ley de la que hace parte y por lo tanto encuadra perfectamente dentro de su núcleo temático, alineándose con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución”.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de la referencia.

2. Cuestión previa

Toda vez que en la demanda se formulan acusaciones por vicios de forma y que, tratándose de esta clase de vicios, la acción pública de inconstitucionalidad tiene el término de caducidad de un año previsto en el artículo 242-3 de la Constitución, la Corte verifica que la demanda fue presentada oportunamente, puesto que la Ley 1150 de 2007 aparece publicada en el Diario Oficial No 46.691 de julio 16 de 2007 y el actor radicó la demanda en la Secretaría General de la Corporación el día 23 del mismo mes y año.

3. Planteamiento del problema y cuestiones jurídicas a resolver

Considera el actor que el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 vulnera los artículos 157, 158, 160 y 161 de la Constitución, por cuanto en su tramitación legislativa el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad e identidad.

Para sustentar su aseveración, el ciudadano demandante señala que el citado artículo apareció a última hora, “adherido a las prórrogas o adiciones de concesiones de obras públicas”, debido a lo cual no fue aprobado en el Senado de la República, ni en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y se hizo “visible en el informe de ponencia para asegundo debate, como parágrafo 2 del artículo 29, de modo tal que, “posiblemente”, sólo tuvo un debate.

Así pues, le corresponde a la Corte establecer, si en la aprobación del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 el Congreso de la República desconoció los principios de consecutividad e identidad, por tratarse de una disposición que solamente fue introducida en el segundo debate efectuado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

A fin de resolver la cuestión planteada, la Corte destacará el contenido del artículo demandado y luego se referirá al trámite legislativo surtido por el proyecto que luego se convirtió en la Ley 1150 de 2007 y en cada una de las sucesivas etapas de ese trámite hará especial énfasis en el tema de la prórroga de las concesiones, pues, a juicio del actor, la regulación de los contratos de alumbrado publico apareció “adherida” al tema de las concesiones.

Una vez realizado el anterior ejercicio la Corte podrá determinar cuál fue el origen del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, apreciar cómo se surtió el procedimiento legislativo respecto del mencionado artículo y, tras una breve referencia a los principios de consecutividad e identidad, determinar si en el trámite surtido por el artículo acusado el legislador los observó o los desconoció.

4. El contenido del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007

El artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, “por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, se refiere a los “elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público” y sobre el particular establece que aquellos contratos en virtud de los cuales los municipios o distritos entreguen en concesión a terceros la prestación del servicio de alumbrado público se deben sujetar “en todo” a la Ley 80 de 1993 y especialmente en lo referente a las garantías exigidas, y a la cláusula de reversión de la infraestructura “administrada, construida o modernizada”.

También alude el artículo cuestionado a la obligación de modernizar el sistema, a la incorporación del modelo financiero y del plazo correspondiente “en armonía con ese modelo financiero”, a la interventoría “idónea”, así como a la necesidad de diferenciar entre el contrato de operación, administración, modernización y mantenimiento y aquel mediante el cual se adquiriera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, que se rige por las Leyes 142 y 143 de 1994. En su parte final indica el artículo que “la Creg regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio inherente a la energía” y que los contratos vigentes a la fecha de la Ley 1150 de 2007 deberán ajustarse a lo previsto en ella.

5. El trámite legislativo del proyecto que luego se convirtió en la ley 1150 de 2007

5.1. Los proyectos en los cuales tiene su origen la Ley 1150 de 2007

La Ley 1150 de 2007 inició su trámite en el Senado de la República y tiene su origen en los proyectos 013, 019, 020, 032 y 083 de 2005.

El proyecto de ley No. 013 de 2005 sobre el establecimiento de “reglas de transparencia en materia de contratación estatal con empresas multinacionales” fue presentado por el Senador Gabriel Zapata Correa, quien lo radicó en la Plenaria del Senado de la República el 20 de julio de 2005, fue repartido por la Presidencia de esa Corporación a la Comisión Primera Constitucional y aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 466 del martes 2 de agosto de 2005¹.

El proyecto de ley No. 019 de 2005 referente a la modificación de la Ley 80 de 1993 fue presentado por el Representante a la Cámara Luis Antonio Serrano Morales y por el Senador Luis Humberto Gómez Gallo el 20 de julio de 2005, en la Secretaría General del Senado de la República, la Presidencia

¹ Págs. 3 y ss.

de esa Corporación lo repartió a la Comisión Primera Constitucional y aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 466 del martes 2 de agosto de 2005².

El proyecto de ley No. 20 de 2005 sobre la adopción de “medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993”, así como de “otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 25 de julio de 2005, por el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt, y por el Ministro de Transporte, Andrés Uriel Gallego, la Presidencia del Senado lo repartió a la Comisión Primera Constitucional y aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 458 del lunes 1º de agosto de 2005³.

El proyecto de ley No. 032 de 2005 relativo a la modificación del Estatuto de Contratación de la Administración Pública fue presentado por el Senador Carlos Moreno de Caro el 26 de julio de 2005 ante la Secretaría General del Senado de la República, repartido por la Presidencia de esa Corporación a la Comisión Primera Constitucional y aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 458 del lunes 1º de agosto de 2005⁴.

El proyecto de ley No. 028 de 2005, sobre modificación de la Ley 80 de 1993 fue presentado por el Representante Gustavo Adolfo Lanzziano Molano el 27 de julio de 2005 en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 454, correspondiente al día viernes 29 de julio de 2005⁵ y corresponde al proyecto de ley No. 083 del Senado de la República.

Los proyectos identificados con los números 019 y 083 mencionan la cláusula de reversión de los bienes afectados a la concesión⁶ y, dentro de un acápite dedicado a los contratos estatales, se proponen definiciones generales del contrato de concesión y algunas reformas puntuales sobre la responsabilidad de las sociedades en los contratos de concesión⁷.

5.2. El trámite en el Senado de la República

5.2.1. En la Comisión Primera del Senado

Ahora bien, el proyecto de ley No. 020 de 2005 fue acumulado a los proyectos de ley 013, 019, 032 y 083 de 2005, “mediante los cuales se reforma la Ley 80 de 1993” y fueron designados ponentes los Senadores Germán Vargas Lleras, Ciro Ramírez Pinzón, Antonio Navarro Wolf, Andrés González Díaz, Mario Uribe Escobar y Darío Martínez Betancourt.

² Págs. 47 y ss.

³ Págs. 3 y ss.

⁴ Págs. 41 y ss.

⁵ Págs. 9 y ss.

⁶ Gaceta del Congreso No. 466 de 2005, pág. 48 y No. 454 de 2005, pág. 11

⁷ Gaceta del Congreso No. 466 de 2005, pág. 50 y No. 454 de 2005, Pág. 16.

La ponencia para primer debate aparece publicada en la Gaceta No. 656 del jueves 22 de septiembre de 2005⁸ y en ella se propone dar primer debate al proyecto, “con base en el pliego de modificaciones anexo”⁹. El senador Darío Martínez Betancourt presentó observaciones al proyecto de ley y al informe de ponencia, motivo por el cual se abstuvo de firmarla.

En cuanto a las concesiones, en el artículo 6 de esta ponencia se excluye del requisito del registro único de proponentes, de la calificación y de la clasificación a los “contratos de concesión de cualquier índole”¹⁰. Así mismo, en el artículo 18, relativo a la duración y prórroga de las concesiones, se propuso que “el término de duración de las concesiones para la prestación de los servicios y actividades de telecomunicaciones no podrá exceder de diez años prorrogables” y conceder algunas competencias al Ministerio de Comunicaciones¹¹.

El texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República aparece en la Gaceta del Congreso número 43 del miércoles 22 de marzo de 2006¹² y también fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 90 del día viernes 28 de abril de 2006¹³, en cuya parte final se indica que la aprobación consta “en las actas números 31, 32 y 33 de la Comisión Primera del Senado, correspondientes a las sesiones de los días 13, 14 y 15 de diciembre de 2005¹⁴, respectivamente¹⁵.

En el artículo 6 de ese texto se indica que los contratos de concesión no requieren registro, calificación ni clasificación, al paso que en el artículo 15 se puntualiza que la prórroga de las concesiones sometidas a la Ley 80 de 1993 se podrá hacer por una sola vez, previo un estudio técnico y la renegociación de las condiciones para su ejecución. Igualmente se prohíbe la prórroga automática, se fija un término de duración para las concesiones de telecomunicaciones y se propone someter a la ley del momento de su celebración los contratos de concesión vigentes al entrar a regir la nueva regulación¹⁶.

En las actas que recogen el debate que antecedió a la aprobación en la Comisión Primera del Senado¹⁷ consta que, tratándose de las concesiones, se abordó lo concerniente a su prórroga y, como quedó reflejado en el texto

⁸ Págs. 1 y ss.

⁹ *Ibidem*, pág. 6

¹⁰ *Ibidem*, pág. 8.

¹¹ *Ibidem*, pág. 10.

¹² Págs. 74 y ss.

¹³ Págs. 12 y ss.

¹⁴ *Ibidem*, pág. 16.

¹⁵ Las actas números 31, 32 y 33 de la Comisión Primera Constitucional del Senado están publicadas en la Gaceta del Congreso No. 43, del miércoles 22 de marzo de 2006, a partir de la página 20.

¹⁶ Gaceta del Congreso No. 43 de 2005, págs. 76 y 78.

¹⁷ Para tener una ilustración acerca de este debate, también se pueden consultar las Gacetas del Congreso números 21 de 2006 (págs. 3 y ss.), 23 de 2006 (págs. 5 y ss.), 25 de 2006 (págs. 7 y ss.), 26 de 2006 (págs. 14 y ss.).

surgido de la Comisión, la discusión no se circunscribió a las concesiones en materia de comunicaciones¹⁸.

5.2.2. En la plenaria del Senado

En la Gaceta del Congreso No. 90 de 2006 se publicó el “informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 020 de 2005 Senado, acumulado a los proyectos de ley números 013, 019, 032 y 083 de 2005, mediante los cuales se reforma la ley 80 de 1993” y en él se hace referencia a los “artículos que fueron eliminados en el primer debate”¹⁹, a los “artículos que sufrieron modificaciones en el trámite del primer debate”²⁰ y a los “cambios propuestos en el pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate”²¹, pliego que aparece publicado a continuación²².

En el apartado referente a los artículos que sufrieron modificaciones durante el primer debate se expresa que el tema de la prórroga de concesiones en materia de servicios y actividades de telecomunicaciones originó “una profunda discusión en relación con las prórrogas de los contratos de concesión en general” que condujo a la adopción del artículo 15 del texto aprobado en Comisión²³.

En la ponencia para segundo debate, tratándose de las concesiones, los ponentes consideraron que no resultaba “procedente permitir que las concesiones puedan ser prorrogadas de manera indefinida, por cuanto ello limitaría la libre concurrencia en los procesos de contratación estatal” y dado que, en su opinión, “en algunos casos las prórrogas pueden ser recomendables para la administración”, propusieron que “los contratos estatales de concesión se prorroguen por una sola vez” y que después el antiguo concesionario “deberá someterse al proceso licitatorio en igualdad de condiciones con los demás proponentes”²⁴. Así quedó plasmado en el artículo 15 del pliego de modificaciones para segundo debate que, además, fija en 10 años el término de duración de las concesiones en materia de telecomunicaciones y somete a las disposiciones vigentes al momento de su celebración los contratos de concesión en curso²⁵.

El debate en la plenaria del Senado de la República tuvo una parte general, como consta en las actas números 45, 46 y 47, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días 9, 10 y 16 de mayo de 2006²⁶, fecha esta última en la que se cerró el debate general y se acordó someter “a votación la proposición

¹⁸ Ver intervención del Senador Germán Vargas Lleras en la sesión del 7 de diciembre de 2005, Acta No. 30 publicada en la Gaceta del Congreso No. 43 de 2006, pag. 10 y luego el Acta no. 33, publicada en la misma Gaceta, págs. 65 y ss.

¹⁹ Gaceta del Congreso No. 90 de 2006, págs. 4 y ss.

²⁰ *Ibidem*, págs. 5 y ss.

²¹ *Ibidem*, págs. 6 y ss.

²² *Ibidem*, págs. 8 y ss.

²³ *Ibidem*, pág. 6.

²⁴ *Ibidem*, pág. 7.

²⁵ *Ibidem*, pág. 11.

²⁶ Las actas se encuentran publicadas en las Gacetas del Congreso números 137, 138 y 150 de 2006.

con que termina el informe de ponencia en la próxima sesión²⁷. En ese debate se hicieron algunas consideraciones generales sobre los artículos referentes al tema de las concesiones y su prórroga²⁸.

Durante las sesiones ordinarias del Senado de la República en las que se votó el proyecto de ley en segundo debate²⁹ también se hizo alusión a los contratos de concesión y a su prórroga y, dada la complejidad del tema, en la sesión del 30 de mayo de 2006 se acordó excluirlo de la votación en bloque que tuvo lugar en esa sesión y estudiarlo separadamente más adelante³⁰. Precisamente, en la sesión plenaria del Senado celebrada el 13 de junio de 2006 se abordó el estudio del artículo 15 del proyecto y, con base en una proposición sustitutiva presentada por el Ministro de Transporte, se acordó limitar las adiciones de contratación al 60%³¹ y también se aprobó un párrafo relativo a las concesiones de telecomunicaciones y televisión³².

Así quedo consignado en la publicación del “texto definitivo al proyecto de ley número 020 Senado y acumulados”, de acuerdo con cuyo artículo 15 “las concesiones sometidas a la Ley 80 de 1993 actuales y futuras no podrán adicionarse en inversiones acumuladas superiores al 60% del valor actualizado del contrato, entendido este como la sumatoria de los recursos previstos para el pago del Contrato de Concesión”. Además, se previó que no habría “prórrogas automáticas en las concesiones” y, en cuanto a las concesiones para la prestación de servicios y actividades de telecomunicaciones, incluidas las de televisión, en un párrafo se estableció que serían de 10 años prorrogables por lapsos iguales y que en ningún caso habría prórrogas automáticas ni gratuitas³³.

5.3. El trámite en la Cámara de Representantes

5.3.1. En la Comisión Primera de la Cámara

En la Cámara de Representantes el proyecto de ley fue identificado con el número 057 de 2006 y en la Gaceta del Congreso No. 536, correspondiente al miércoles 15 de noviembre de 2006, se publicó el informe de ponencia para primer debate³⁴, junto con el pliego de modificaciones³⁵ e igualmente los representantes Germán Varón Cotrino, Oscar Arboleda Palacio, Jorge Luis Caballero, Orlando Guerra de la Rosa, Karime Motta y Morad, Germán A. Olano Becerra, Zamir Eduardo Silva Amín, Tarquino Pacheco, William Vélez

²⁷ Gaceta del Congreso No. 150 de 2006, pág. 48.

²⁸ Véanse, por ejemplo, la intervención del Senador Germán Vargas Lleras en la sesión del 9 de mayo de 2006 (Gaceta del Congreso No. 137 de 2006, pág. 24) y las alusiones que distintos senadores hicieron al tema durante la sesión del 15 de mayo de 2006 (Gaceta del Congreso No. 150 de 2006, págs. 45 y ss.).

²⁹ La votación está recogida en las actas 49 de la sesión ordinaria del 30 de mayo de 2006, 52 de la sesión ordinaria del 7 de junio de 2006 y 54 correspondiente a la sesión ordinaria del 13 de junio de 2006 y, en su orden, se encuentran publicadas en las Gacetas del Congreso números 188, 226 y 231 de 2006.

³⁰ Cfr. Gaceta del Congreso No. 188 de 2006, págs. 32 y ss.

³¹ Véase Gaceta del Congreso No. 232 de 2006, pág. 24.

³² *Ibidem*, págs. 19 y 20.

³³ Cfr. Gaceta del Congreso No. 282 de 2006, pág. 23.

³⁴ Págs. 3 y ss.

³⁵ *Ibidem*, págs. 4 y ss.

y Roy Barreras, quienes actuaron como ponentes, propusieron a la Comisión un texto con “modificaciones, adiciones y supresiones”³⁶.

En la ponencia para primer debate en la Cámara se propuso la supresión del artículo 15 aprobado por el Senado de la República, pues en la Ley 80 de 1993 no existía antecedente sobre el tema y tampoco estaba incluido en la propuesta inicial del Gobierno. Adicionalmente los ponentes estimaron que no era conveniente generalizar la adición para todos los contratos de concesión, “teniendo en cuenta que todas las concesiones no son iguales” y que, “dependiendo del servicio, obra o gestión que se realiza”, se rigen “por diferentes normas y estatutos” como acontece, por ejemplo, con las de servicios públicos domiciliarios, regidas por las Leyes 142 de 1994 y 689 de 2001³⁷.

En la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la discusión y aprobación del proyecto se realizó durante los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2006³⁸ y la revisión de las actas permite sostener que, en el caso de las concesiones, en la sesión del 30 de noviembre de 2006, se acordó incluir un artículo nuevo con la finalidad de que fuera considerado con mayor detenimiento en la plenaria³⁹.

De conformidad con el artículo 31 del texto aprobado por la Comisión Primera de la Cámara, las concesiones sometidas a la Ley 80 de 1993, “actuales y futuras no podrán adicionarse a inversiones acumuladas superiores al 60% del valor actualizado del contrato, entendido este como la sumatoria de los recursos previstos para el pago del contrato de concesión” y, fuera de lo anterior, se prohibieron las prórrogas automáticas y en un párrafo se previó que la duración de las concesiones de telecomunicaciones sería de diez años prorrogables por lapsos iguales, sin lugar a prórrogas automáticas o gratuitas⁴⁰.

5.3.2. En la plenaria de la Cámara

En la Gaceta del Congreso No. 96 del martes 27 de marzo de 2007 fue publicado “el informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 057 de 2006 Cámara, 020 de 2005 Senado”⁴¹, que contiene el pliego de modificaciones propuesto⁴². Al justificar las modificaciones los ponentes explicaron que respecto del artículo sobre concesiones aprobado en comisión se proponía regular separadamente las concesiones referentes a las telecomunicaciones y las relativas a obras públicas y, en el caso de estas últimas, consideraron importante limitar “el porcentaje previsto para la adición al valor inicial del contrato”, eliminar “la alusión a la sumatoria de las

³⁶ *Ibidem*, págs. 8 y ss.

³⁷ *Ibidem*, págs. 7 y 8.

³⁸ Como aparece en las actas números 22, 23 y 24, respectivamente publicadas en las Gacetas del Congreso números 678, 680 y 681 de 2006.

³⁹ Gaceta del Congreso No. 681 de 2006, págs. 24 y ss.

⁴⁰ El texto aprobado en comisión está publicado en la Gaceta No. 96 de 2007, a partir de la página 13 y el artículo 31 citado aparece en la página 19.

⁴¹ Págs. 1 y ss.

⁴² *Ibidem*, págs. 7 y ss.

inversiones previstas para el pago del contrato” y delimitar “el concepto de adición siempre y cuando no implique modificación del objeto contractual”⁴³.

En el texto propuesto para el segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes, el artículo 28 se refiere a la “prórroga de los contratos de concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones y de televisión”, mientras que el 29 se ocupa de la “adición y prórroga de los contratos de concesión de obra pública” y en el párrafo segundo “sobre los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público” se incluyó lo siguiente:

“Todos los contratos en que los municipios o distritos entreguen la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en un todo a la Ley 80 de 1993, contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura, administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero. Así mismo, tendrán una interventoría idónea. Se diferenciará claramente el contrato de operación, administración, modernización, y mantenimiento de aquel a través del cual se adquiera la energía eléctrica con destino al alumbrado público, pues este se rige por la Ley 142 y 143 de 1994. La CREG regulará el contrato y el costo de facturación y recaudo conjunto con el servicio de energía de la contribución creada por la Ley 97 de 1913 y 84 de 1915 con destino a la financiación de este servicio especial inherente a la energía. Los contratos vigentes a la fecha de la presente Ley, deberán ajustarse a lo aquí previsto”⁴⁴.

En la plenaria de la Cámara de Representantes el proyecto fue discutido durante las sesiones celebradas los días 24 y 25 de abril de 2007⁴⁵ y fue aprobado en las sesiones correspondientes a los días 8 y 15 de mayo de 2007, como consta en las actas de plenaria números 047 y 049⁴⁶, previo su anuncio los días 4 y 8 de mayo de 2007, según las actas 046 y 047.

Al revisar las actas correspondientes al debate general adelantado en la plenaria de la Cámara de Representantes se encuentra que algunas alusiones generales se hicieron sobre el tema de las concesiones y de su prórroga⁴⁷. Lo propio cabe sostener de las sesiones en las cuales el proyecto fue aprobado por la Corporación, como que en la sesión del 8 de mayo de 2007 se votaron algunos artículos en bloque y habiéndose acordado la integración de una comisión destinada a estudiar las proposiciones presentadas en relación con otros artículos⁴⁸, de conformidad con el trabajo efectuado por esa comisión, en

⁴³ *Ibidem*, pág. 6.

⁴⁴ *Ibidem*, pág. 13.

⁴⁵ Las actas 043 y 044 que corresponden a estas sesiones están publicadas en las Gacetas del Congreso números 195 y 199 de 2007, respectivamente.

⁴⁶ Estas actas aparecen publicadas en las Gacetas del Congreso números 263 y 289 de 2007, respectivamente.

⁴⁷ Véanse, por ejemplo, las intervenciones recogidas en las páginas 25 y 26 de la Gaceta No. 199 de 2007.

⁴⁸ Gaceta del Congreso No. 263 de 2007, pág. 23.

la sesión del 15 de mayo hubo una votación en bloque y dentro de los textos aprobados aparece “el artículo 29 en su párrafo segundo”⁴⁹.

Así las cosas, respecto de los contratos de concesión hubo consideraciones previas a la votación y así aparece reflejado en el texto definitivo adoptado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en cuyo artículo 29, párrafo segundo, acerca de los “elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público”, se reproduce la propuesta plasmada en la ponencia para segundo debate, propuesta que ha sido transcrita en esta providencia⁵⁰.

5.4. El informe de conciliación y su aprobación

Ahora bien, las presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes designaron a los congresistas Germán Vargas Lleras, Hernán Andrade, Germán Varón Cotrino y Germán Olano como miembros de la Comisión Accidental de Conciliación.

El “Informe de conciliación al proyecto de ley número 020 de 2005 Senado, 057 de 2006 Cámara, por medio de la cual se establecen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”, aparece publicado en las Gacetas del Congreso números 274⁵¹ y 275⁵², correspondientes al miércoles 13 de junio de 2007.

En ese informe se indica que en el artículo referente a la prórroga y adición de concesiones “se elimina el párrafo 1º, en tanto que el párrafo 2º, relacionado con los contratos estatales de alumbrado público, por unidad temática pasa a ser un artículo independiente”, en el cual “se prevé que, cuando los municipios o distritos entreguen la prestación del servicio de alumbrado público a terceros, deberán sujetarse en todo a la Ley 80 de 1993 y contener las garantías exigidas en la misma, incluir la cláusula de reversión de toda la infraestructura administrada, construida o modernizada, hacer obligatoria la modernización del Sistema, incorporar en el modelo financiero y contener el plazo correspondiente en armonía con ese modelo financiero”⁵³.

Según consta en el acta número 57 de la sesión ordinaria de la Cámara de Representantes que tuvo lugar el 14 de junio de 2007, en esa fecha fue aprobado en plenaria el informe de conciliación⁵⁴, mientras que en el Senado de la República el informe de conciliación fue aprobado el 19 de junio de

⁴⁹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 289 de 2007, págs. 18 y 19.

⁵⁰ El texto definitivo aprobado en plenaria aparece recogido en la Gaceta del Congreso No. 261 del día viernes 8 de junio de 2007, a partir de la página 8 y el artículo 29 se encuentra en la página 14. Págs. 8 y ss.

⁵¹ Págs. 70 y ss.

⁵² Págs. 43 y ss.

⁵³ Cfr. Gaceta del Congreso No. 274 de 2007, págs. 71, 79 y 80. Así mismo, Gaceta del Congreso No. 275 de 2007, págs. 44 y 50.

⁵⁴ Cfr. Gaceta del Congreso No. 380 del martes 14 de agosto de 2007, págs. 26 y ss.

2007, como consta en el acta número 67 correspondiente a la sesión ordinaria efectuada en esa fecha⁵⁵.

6. Conclusiones derivadas del trámite legislativo en relación con el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007

De la revisión del trámite legislativo que condujo a la expedición de la ley 1150 de 2007 se deduce que la propuesta referente a “los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público” aparece por primera vez en el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, como párrafo segundo del artículo 29 del pliego de modificaciones relativo a la “adición y prórroga de los contratos de concesión de obra pública”, además, que su aprobación se produjo dentro de una votación en bloque que tuvo lugar en la sesión del 15 de mayo de 2007 con base en el informe de una comisión que, tras estudiar las proposiciones presentadas respecto de varios artículos, concluyó que “en relación con el artículo 29 en su párrafo segundo” prácticamente había acuerdo.

Con posterioridad los senadores y los representantes que rindieron el informe de conciliación sugirieron que el comentado párrafo segundo, “relacionado con los contratos estatales de alumbrado público” pasara a ser un artículo independiente y así fue aprobado en las respectivas plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, de tal modo que, finalmente, la regulación de “los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público” está consignada en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 que no se ocupa de otros temas, dado que de la “prórroga de los contratos de concesión para la prestación de servicios de telecomunicaciones y televisión” y de la “prórroga o adición de concesiones de obra pública” se ocupan, respectivamente, los artículos 27 y 28 de la misma Ley⁵⁶.

7. Los principios de consecutividad e identidad y el trámite surtido por el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007

Como se anunció al comienzo de estas consideraciones, una vez examinado el procedimiento legislativo que condujo a la expedición de la Ley 1150 de 2007 y extraídas las conclusiones derivadas de ese trámite en relación con el artículo 29 demandado, la Corte está en condiciones de abordar los cargos planteados por el actor y de verificar si el Congreso de la República actuó de conformidad con los principios de consecutividad e identidad o si se apartó de las exigencias propias de los mencionados principios respecto de la materia tratada en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

7.1. El principio de consecutividad

Con fundamento en el artículo 157 de la Constitución, de acuerdo con cuyas voces para que un proyecto pueda ser ley es necesario que haya sido aprobado “en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada

⁵⁵ Cfr. Gaceta del Congreso No. 416 del martes 28 de agosto de 2007, págs. 12 y ss.

⁵⁶ Gaceta del Congreso No. 337 de 2007 y Diario Oficial No. 46.691 del lunes 16 de julio de 2007, pág. 8.

cámara”, así como “haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate”, en reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha formulado el denominado principio de consecutividad que, precisamente, consiste en que, por regla general, el proyecto de ley debe surtir un total de cuatro debates “completos e integrales para que lo aprobado o improbadado tenga plena validez”⁵⁷.

Ha insistido la Corte en que los debates tornan efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, pues posibilitan la intervención de las distintas fuerzas representadas en el Congreso de la República y propician la exposición y la confrontación de los argumentos esgrimidos por voceros de las diversas opciones ideológicas, fuera de lo cual, su realización en las respectivas comisiones permanentes y en la plenaria de cada una de las cámaras resulta acorde con la conformación bicameral que el Constituyente decidió al estructurar el órgano legislativo.

También ha precisado la jurisprudencia constitucional que los sucesivos debates tienen por objeto los temas incorporados en el proyecto de ley y que cada una de las materias o núcleos temáticos, debe ser discutido, aprobado o improbadado en las comisiones constitucionales permanentes de cada una de las cámaras y en las respectivas plenarias, pues a falta de la discusión en las mentadas células legislativas y en las sesiones plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes un proyecto no puede convertirse en ley de la República.

Como quiera que la exigencia de consecutividad se predica de las materias o “núcleos temáticos”, el principio examinado en lugar de ser absoluto es relativo y, por lo tanto, el texto sometido a la consideración del Congreso de la República no tiene que ser idéntico durante los debates reglamentarios, aunque las variaciones deben ser susceptibles de clara adscripción a alguno de los núcleos temáticos que se hayan debatido durante todo el proceso formativo de la ley.

Así pues, el principio de consecutividad resulta plenamente observado cuando se lleva a cabo “el número de los debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre cada una de sus normas en particular”, pues lo exigido por la Carta es que “las distintas etapas del proceso legislativo por ella consagrado se agoten en relación con la materia sometida a regulación, pero no que se agoten en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar en la materia”⁵⁸.

Como ha sido señalado con reiteración, el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 se ocupa de “los elementos que se deben cumplir en los contratos estatales de alumbrado público” y el tema concreto sólo apareció en la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes y como una modificación sugerida a la plenaria de esa Corporación, ya que al respecto nada se había

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-208 de 2005. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

expuesto ni aprobado en la Comisión Primera de la Cámara, motivo por el cual el demandante considera que se desconoció el principio de consecutividad y que, en consecuencia, el precepto demandado es inconstitucional y debe ser retirado del ordenamiento jurídico.

Para resolver sobre la acusación así planteada es indispensable precisar cuáles fueron los núcleos temáticos abordados por el legislador durante el proceso que condujo a la expedición de la Ley 1150 de 2007, a continuación determinar si el contenido de su artículo 29 puede ser fácilmente encuadrado dentro de alguno de esos temas y, si la respuesta es afirmativa, finalmente la Corte deberá establecer si el tema al cual se adscribe la materia del precepto demandado fue objeto de tratamiento durante todos los debates reglamentarios.

En la discusión que tuvo lugar en la plenaria del Senado de la República el miércoles 10 de mayo de 2006, según consta en el Acta número 46, el senador Germán Vargas Lleras identificó algunos temas generales presentes en el proyecto de ley, a saber: a quiénes se les va a aplicar la reforma y el estatuto de contratación (i), cómo se dirimen los conflictos en materia de equilibrio económico, junto con lo referente a los acuerdos en materia de responsabilidad contractual y extracontractual (ii), el manejo del registro único a cargo de las Cámaras de Comercio (iii), las concesiones y, en especial, las “diferentes a aquellas que se refieren a comunicaciones” (iv), el régimen de concesiones “para quienes usan el espectro electromagnético” (v), las modalidades de contratación (vi) y las previsiones relativas a contratos interadministrativos con universidades y con entidades del orden internacional (vii)⁵⁹.

Más tarde, al intervenir ante la plenaria del Senado, el Director del Departamento Nacional de Planeación señaló que las “modificaciones al marco legal vigente” tenían varios capítulos: “capítulo de acceso, un capítulo de reformulación del llamado principio de selección objetiva, en tercer lugar procesos de selección adecuados al objeto de la contratación, luego viene el tema de la distribución de los riesgos en la que participan los proponentes, luego viene un tema de garantías de los contratos donde proponemos diversificar la forma de esas garantías, luego un tema muy importante que es la promoción de las Mipymes (...), luego viene el tema de los plazos que ha sido un tema de los más controversiales, los plazos de las concesiones y finalmente un tema de información del llamado sistema electrónico de contratación”⁶⁰.

Es de destacar que en ambas enunciaciones la materia de las concesiones aparece como uno de los núcleos temáticos del proyecto de ley y, dado que los contratos estatales de alumbrado público, a los que se refiere el artículo 29 de la ley 1150 de 2007, son contratos de concesión, el tema específico de la

⁵⁹ Cfr. Gaceta del Congreso No. 138 correspondiente al 24 de mayo de 2006, págs. 5 y 6.

⁶⁰ Cfr. Intervención del Director del Departamento Nacional de Planeación, Santiago Montenegro Trujillo, en la sesión ordinaria del día 16 de mayo de 2006. Gaceta del Congreso No. 150 correspondiente al 31 de mayo de 2006, págs. 24 y 25.

disposición demandada, que se ocupa de sus elementos, no es ajeno al tema general de las concesiones.

Finalmente, de conformidad con el esquema trazado es importante señalar que los contratos de concesión, así como su adición o su prórroga son asuntos que aparecen en algunos de los proyectos iniciales que luego fueron acumulados y que hay expresa constancia acerca de su discusión y aprobación en las sesiones de las comisiones permanentes y de las respectivas plenarias, al punto que en las discusiones se llegó a considerar que las aludidas materias integraban uno de los núcleos temáticos del proyecto y quizá “el tema más importante (...) y si no el más importante, el más controversial”, dado que en relación con él se identificaron “posiciones extremas” y “muy difíciles de conciliar”⁶¹.

A lo largo de los debates surtidos se hicieron alusiones a distintas clases de concesiones, tales como por ejemplo, las concesiones viales y portuarias y en la versión final de la Ley 1150 de 2007, los artículos 27 y 28 se refieren, respectivamente, a la prórroga de los contratos de concesión para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y televisión, así como a la prórroga o adición de concesiones de obra pública, lo cual demuestra que tanto las comisiones como las plenarias de Senado y Cámara se ocuparon de estudiar y debatir el núcleo temático al que se adscribe la materia regulada en el artículo demandado, en cuya aprobación, por consiguiente, se observó el principio de consecutividad, pues los contratos estatales de alumbrado público son una especie del género concesión y no es inconstitucional que hayan aparecido en la ponencia para el debate desarrollado en la plenaria de la Cámara de Representantes y a propósito de los contratos de concesión.

7.2. El principio de identidad

En estrecha relación con el principio de consecutividad se encuentra el principio de identidad que permite profundizar en la conexión existente entre un asunto específico incorporado en una ley y alguno de los núcleos temáticos discutidos durante el trámite impartido al respectivo proyecto en el Congreso de la República.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, mediante el principio de identidad se busca que las “cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible”⁶².

Sobre el particular la Corte ha destacado que la Constitución de 1991 permitió superar un criterio rígido, conforme al cual se exigía que el proyecto de ley debía ser el mismo durante los cuatro debates y que en virtud de la variación

⁶¹ Véase la intervención del Senador Héctor Heli Rojas Jiménez en la Sesión de la Comisión Primera del Senado de la República del día 15 de diciembre de 2005. Gaceta del Congreso No. 43 de 2006, pág. 66.

⁶² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-950 de 2001. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

introducida por la Carta vigente el principio de identidad se ha tornado flexible, porque los distintos temas debatidos en la comisiones pueden ser objeto de modificaciones, siempre y cuando los contenidos normativos propuestos conserven la unidad temática con lo que haya sido discutido y aprobado con antelación.

A este propósito, el artículo 160 de la Constitución prevé que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias” y, al respecto el Procurador señala que las modificaciones sugeridas “pueden estar contenidas incluso en artículos nuevos”, como, a su juicio, aconteció con la materia regulada en el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007.

Corresponde, entonces, determinar si entre el contenido incorporado en el artículo que es objeto de tacha y el núcleo temático referente a las concesiones existe un nexo que sea suficiente para predicar que durante el trámite legislativo del proyecto se observó la unidad temática.

Lo primero que al respecto conviene destacar es que la Ley 1150 de 2007 se expidió con el propósito de introducir medidas para la eficiencia y transparencia de la Ley 80 de 1993, así como otras disposiciones generales sobre contratación con recursos públicos y ello permite inferir que la Ley 1150 de 2007 se refiere a todos los contratos públicos, a todas sus especies y, desde luego, también a los contratos de concesión y a las modalidades de éstos que, en consecuencia, quedan cobijadas por la finalidad de asegurar la transparencia en toda contratación con recursos públicos.

La conexidad del artículo 29 de la Ley 1150 de 2007 con el aludido núcleo temático es fácilmente identificable, pues los contratos estatales de alumbrado público son una especie perteneciente al género de los contratos de concesión que, a su vez, son objeto del estatuto de contratación estatal y, por ende, de las medidas adoptadas por el legislador en la ley 1150 de 2007 que, como se ha visto, tuvo por objeto modificar ese estatuto.

Así pues, razón le asiste al Procurador General de la Nación al sostener que la materia regulada en el artículo censurado tiene “un nexo sustancial con lo que se había venido debatiendo y aprobando”, motivo por el cual, a juicio del Ministerio Público, no se configura la vulneración del principio de identidad que el actor esgrime en su libelo.

La Corte estima que bien podía la Cámara de Representantes introducir en el segundo debate del proyecto que luego se convirtió en la Ley 1150 de 2007 el párrafo relativo a los elementos de los contratos estatales de alumbrado público que, finalmente, fue aprobado por la plenaria en la sesión ordinaria del 15 de mayo de 2007, ya que el tema de los contratos estatales de alumbrado público constituye un desarrollo natural de la más amplia temática referente a las concesiones que, según lo expuesto, estuvo presente en los proyectos iniciales, así como en las discusiones desarrolladas en cada uno de los cuatro debates que le fueron impartidos al proyecto.

La flexibilidad del principio de identidad imponía que el Congreso y, en este caso, particularmente la Cámara de Representantes, tuviera en cuenta un desarrollo normal del tema de las concesiones, dentro del propósito general de asegurar la transparencia en la contratación con recursos públicos.

7.3. El informe de conciliación y los principios de consecutividad e identidad

El artículo 161 de la Constitución establece que cuando surjan “discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes” que, “reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”. La disposición constitucional citada añade que “previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarios” y que se considerará negado el proyecto “si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia”.

Como se desprende de la historia legislativa reseñada el proyecto que luego se convirtió en la Ley 1150 de 2007 fue objeto de conciliación y el Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, estima que la designación de una comisión de conciliación y la aprobación del respectivo informe en las plenarios de la Cámara y del Senado satisfacen a cabalidad todas las exigencias del principio de identidad y que, por ello, el precepto demandado es exequible.

La Corte ha precisado que las comisiones de conciliación permiten solucionar las discrepancias surgidas durante el curso de los debates, justamente porque es posible proponer modificaciones a los proyectos discutidos⁶³ y habiéndose observado los principio de consecutividad e identidad en los debates y en la aprobación de la Ley 1150 de 2007, la Corporación no encuentra ningún motivo de inconstitucionalidad en la actuación de la comisión conformada que, según lo demuestra el proceso legislativo, en la práctica se limitó a proponer que el párrafo que inicialmente incorporó la regulación de los contratos estatales de alumbrado público fuera adoptado como un artículo independiente, lo que finalmente sucedió.

Así las cosas, la Corte declarará exequible el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, pero limitará su decisión al cargo analizado en esta sentencia.

VI. DECISION

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

⁶³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1147 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil y, en el mismo sentido, Sentencia C-760 de 2001. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado, el artículo 29 de la Ley 1150 de 2007, “*por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Impedimento aceptado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General