



Sentencia 942 de 2008 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA C-942 DE 2008

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caducidad

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Línea jurisprudencial

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Implicaciones

Tal como ha sido reiterado por la jurisprudencia, el principio de identidad flexible exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-No vulneración por inclusión de norma cuando su contenido material guarda conexidad temática directa con el contenido del proyecto

En el presente caso, la Corte considera que en el trámite del párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se respetaron los principios de identidad y de consecutividad. Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, su contenido material guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 5, que establece los criterios de selección objetiva que deben tener en cuenta las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, al definir los factores de escogencia y calificación. En efecto, la conexidad directa que existe entre el párrafo acusado y el artículo al cual pertenece reside en la relación que existe entre el género y la especie, estando el tema de los criterios de selección objetiva y los factores correspondientes presente desde el inicio del trámite legislativo puesto que fue incluido en el proyecto de ley. Además, fue objeto de discusión y votación a lo largo de los cuatro debates. La Corte ha subrayado que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores.

COMISION DE CONCILIACION-Conciliación de discrepancias provenientes de la inclusión de disposiciones nuevas por una de las cámaras legislativas

Dado que no se vulneraron los principios de identidad y consecutividad, la diferencia entre el texto aprobado por el Senado de la República y el texto aprobado por la Cámara de Representantes constituía una diferencia que válidamente se sometió a la decisión de la Comisión Accidental de Conciliación conformada para el efecto, surtiéndose válidamente el procedimiento de conciliación. El acta de conciliación aprobada por dicha comisión fue sometida, con plena validez, a la decisión de las plenarias de ambas Cámaras.

Referencia: expediente D-7026

Actor: Edgar Eduardo Cortés Prieto

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., primero (1) de octubre de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241 No. 4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Edgar Eduardo Cortés Prieto demandó el párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, *“por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos”*, considerando que la norma acusada viola los artículos 157 y 161 de la Carta.

Mediante Auto del 26 de noviembre de 2007, el Magistrado sustanciador admitió la demanda de la referencia y ordenó comunicar su iniciación al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 2001.

Asimismo, ordenó comunicarlo el auto admisorio a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, de Antioquia, ICESI de Cali, de conformidad con lo que establece el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991. Además, ordenó correr traslado al Procurador General de la Nación, dando cumplimiento a lo prescrito por el artículo 7 del referido decreto. Finalmente, ordenó fijar en lista las normas acusadas para efectos de la intervención ciudadana, cumpliendo lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, con el aparte demandado resaltado en negrilla:

“LEY 1150 DE 2007

(julio 16)

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.

(...)

ARTÍCULO 5°. *De la selección objetiva.* Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.
2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.
3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.
4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

PARÁGRAFO 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante, lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

PARÁGRAFO 2°. Las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

III. LA DEMANDA

Para el accionante el párrafo 2° del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, resulta contrario a los artículos 157 y 161 de la Carta, como quiera que fuera aprobado desconociendo los principios de consecutividad e identidad.

En primer lugar, resalta el actor que el párrafo cuestionado sólo fue aprobado en un debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, y posteriormente incluido por la Comisión de Conciliación en su informe, y finalmente aprobado por las Plenarias de ambas cámaras.

Describe el accionante que el párrafo 2° no estaba incluido en el proyecto de ley presentado por el gobierno, ni fue adicionado en la ponencia para primer debate en el Senado. Afirma que en la Comisión Primera del Senado el párrafo cuestionado no fue aprobado como modificación o adición al artículo 5, incluido en la ponencia para segundo debate por la Plenaria del Senado ni adoptado por la Plenaria del Senado.

Agrega que la Comisión Primera de la Cámara tampoco contempló la adición de un párrafo al artículo 5° ni incluyó un artículo relativo a las certificaciones de sistemas de gestión de calidad dentro de los procesos de contratación estatal. Resalta que la referencia al párrafo

demandado aparece por primera vez en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en los siguientes términos:

PARÁGRAFO 2°. Nuevo. Se adiciona un párrafo nuevo para establecer de manera concreta que las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos, con el fin de evitar la exclusión de aquellas personas o empresas principalmente en regiones apartadas que carecen de tal requisito. Dejando sin embargo a la administración la posibilidad de fijar la implementación de planes de calidad.¹

Señala que en la sesión del día martes 15 de mayo de 2007, *“se abrió el debate al proyecto de ley 057 de 2006 Cámara, 020 de 2005 Senado, sesión en la que no se registra que hubiera sido debatida la proposición sobre la adición del párrafo 2 del artículo 5, sino que por el contrario aparece: (i) que se propuso se aprobara en bloque y ésta se negó ante solicitud expresa para ser sometido a discusión de la Plenaria el citado artículo 5º, (ii) que posteriormente se eludió el debate sobre el artículo 5º a pesar de otras solicitudes expresas para que fuera debatido y discutido, y (iii) que fue aprobado negando el espacio para su discusión, en lo que se conoce como pupitrazo.”*

A continuación cita algunos apartes del acta 49 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del día 15 de mayo de 2007, en donde, según el actor, resulta evidente que (i) el párrafo cuestionado no fue aprobado en bloque por solicitud expresa del Representante Jorge Enrique Rozo Rodríguez, (ii) que tampoco fue objeto de debate expreso, porque al momento de iniciarse su discusión, el Representante Germán Varón Cotrino propuso a la Cámara discutir temas más complejos que el planteado por el artículo 5º, propuesta que fue aceptada por la Plenaria, y (iii) que finalmente fue aprobado sin discusión por la Plenaria de la Cámara.

Para el demandante, dado que el párrafo 2º del artículo 5º no fue objeto de los 4 debates exigidos constitucionalmente, no podía ser incluido por la Comisión de Conciliación en su informe, y mucho menos aprobado por las Plenarias de ambas Cámaras.

Por lo anterior, el demandante solicita que el párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, intervino en el presente proceso para solicitar que la norma cuestionada fuera declarada exequible.

Para el apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, el párrafo cuestionado está íntimamente relacionado con el tema de la selección objetiva, asunto que estaba presente en el proyecto de ley presentado por el gobierno, fue incluido en las ponencias y objeto de debate y consideración tanto en las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes, como en las Plenarias de Senado y Cámara.

En su intervención dice lo siguiente. *“al analizar detenidamente el texto aprobado por la Comisión Primera Constitucional de Senado, consta el texto del párrafo del artículo 5 del proyecto, el cual, sin tener los exactos términos de la disposición demandada, trata el mismo tema de fondo, cual es la no exigibilidad de documentos, certificaciones u otros elementos que no sean necesarios para la comparación y valoración de las propuestas, lo cual significa que tales documentos, como lo expresa el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, no pueden erigirse en un mecanismo de exclusión o habilitación para la participación en licitaciones o concursos.”*

Resalta el interviniente que la no exigencia de certificaciones o documentos no relevantes para el proceso de selección, fue un asunto considerado y debatido expresamente en la Plenaria del Senado. *“Como puede notarse, ambas disposiciones, la del proyecto en esa etapa del trámite legislativo y la de la ley acusada, abordan el tema de que no se puede excluir o inhabilitar la participación de proponentes que no alleguen al proceso contractual ciertos documentos o certificaciones que no resultan relevantes para efectos de dar aplicación al principio de*

selección objetiva. Los términos y las palabras son diferentes, pero el fondo del asunto es el mismo, lo cual demuestra, nuevamente, la falta de entidad de los cargos que se responden.”

Al describir el trámite del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, el interviniente resalta que en todo momento, el asunto de la selección objetiva y la no exigencia de documentos o certificaciones innecesarias estuvo presente y fue objeto de debate expreso, aun cuando los términos de los textos discutidos diferían del texto finalmente aprobado.

Por lo anterior concluye, “no es cierto que existan los vicios de procedimiento legislativo alegados por el accionante, por cuanto el tema de la selección objetiva, dentro del cual se enmarca la disposición acusada, como lo demuestran los antecedentes legislativos (...), fue ampliamente discutido durante el trámite de la Ley 1150 de 2007 en el Congreso de la República. De hecho el tema de la sección objetiva tuvo amplia discusión en ambas comisiones constitucionales permanentes y lo que se tiene como disposición acusada no es más que el resultado y desarrollo de tales controversias y debates, ratificado expresamente por las plenarias de ambas cámaras cuando se presentó para su aprobación el informe de conciliación. (...) [Aún] cuando el texto como tal, de la disposición acusada sólo surgió durante el trámite del proyecto en la Cámara de Representantes, el contenido del mismo, con otros términos, pero similitud de objetivos, fue discutido y debatido desde su paso por el Senado de la República.”

2. Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, intervino en el presente proceso para defender la constitucionalidad del parágrafo demandado.

El interviniente señala que “la lectura integral y la interpretación armónica y sistemática de las normas que regulan el trámite legislativo ante el Congreso, así como la aplicación de la jurisprudencia constitucional sobre los principios de continuidad (sic), identidad flexible y unidad temática que gobiernan dicho trámite permitirían evidenciar que el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, contrariamente a lo señalado por el demandante, no adolece de vicios de procedimiento en su formación, por cuanto su trámite se enmarcó dentro de lo previsto, específicamente, en los artículos 160 y 161 de la Constitución Política y el artículo 160 y siguientes del Reglamento del Congreso.”

Recuerda el interviniente que “la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que la aplicación del principio de consecutividad conjuntamente con los principios de identidad flexible y unidad de materia, implica entonces, que un proyecto que deba ser analizado en su conjunto sin que sea posible, como lo hace el demandante, considerar aisladamente las normas para encontrar diferencias en los textos aprobados. En esta medida, la Corte ha precisado que el principio de consecutividad debe entenderse como la exigencia para que el objeto de lo decidido a lo largo de los cuatro debates corresponda al mismo tema, así el sentido de las decisiones sea diferente e, inclusive, contrario. Lo anterior por cuanto de presentarse contradicción o divergencias, sobre el mismo objeto de la decisión, es posible armonizar el proyecto mediante el mecanismo de las comisiones de conciliación.”

Para el interviniente, la Comisión de conciliación era competente para armonizar los textos aprobados por las Plenarias del Senado y de la Cámara, como quiera que el tema de la selección objetiva fue debatido en ambas cámaras y existían discrepancias entre las fórmulas adoptadas en cada una de ellas. Afirma también que el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 respeta el principio de identidad flexible ya que guarda relación temática con lo discutido y aprobado en los debates previos en la Cámara de Representantes, y con lo aprobado por el Senado. Agrega que “la inclusión en el artículo 5 de la disposición según la cual las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no puedan ser objeto de calificación ni puedan establecerse como documentos habilitantes para participar en licitaciones o concursos, era necesaria para la aplicación del principio de selección objetiva, todo lo cual hace evidente la unidad de materia durante el proceso legislativo.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto N° 4552 de 2008, solicita a esta Corte que declare exequible el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Las razones de su solicitud se resumen a continuación.

En primer lugar, en relación con la supuesta violación del artículo 157 de la Carta en la aprobación del párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, el Procurador General de la Nación señala que si bien dicho párrafo fue aprobado tal como afirma el demandante, “*por primera y única vez en la en la sesión plenaria de la honorable Cámara de Representantes del 15 de mayo de 2007, sin que hubiese pasado por la aprobación en las correspondientes comisiones permanentes,*” tal hecho no implica que hubiera existido un vicio de procedimiento. Para la Vista Fiscal, “*la actividad legislativa permite que dentro del proceso de formación de leyes se puedan hacer modificaciones, supresiones y adiciones que se consideren necesarias, sin necesidad de que éste sea devuelto a la comisión de origen, lo que desarrolla el Principio de Identidad Flexible en un proyecto de ley. (...) En tal medida, los cuatro debates celebrados en torno a la Ley 1150 de 2007, tanto en Senado como en Cámara de Representantes en sus respectivas comisiones y plenarias han mantenido unidad de materia, por cuanto el párrafo acusado, que buscaba hacer modificaciones a la Ley 80 de 1993 de Contratación Estatal, hace parte del espíritu de la misma.*”

A continuación la Vista Fiscal describe cómo el tema del párrafo cuestionado, que hace referencia a que las certificaciones de los sistemas de gestión de calidad no podrán considerarse como documentos habilitantes para participar en licitaciones o concursos y que en tal medida no serán objeto de calificación, estaba íntimamente relacionado con el tema del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, que regula los criterios que se deben tener en cuenta para la selección objetiva en la escogencia de la propuesta más favorable para la entidad contratante. A continuación el Procurador señala lo siguiente:

“(…) se puede observar que en el Proyecto de ley 020 de 2005-Senado y 057 de 2006-Cámara, desde la exposición de motivos publicada en la Gaceta del Congreso 458 de 2005 se discutió la reformulación del contenido del deber de selección objetiva en el sentido de “cerrar puertas falsas usadas a veces para afectar la sana competencia e igualdad de oportunidades de los partícipes en los procesos contractuales.” En tal medida se busca que la selección objetiva se concentre en aspectos técnicos y económicos de forma que las condiciones del proponente (capacidad administrativa, operacional, financiera y experiencia) no sean objeto de evaluación sino de verificación de cumplimiento, es decir, se conviertan en requisitos de habilitación para participar en el proceso.

Así mismo, en el Informe de Ponencia para Segundo Debate de Cámara, publicado en la Gaceta del Congreso 96 de 27 de marzo de 2007, se adicionó como nuevo entre el pliego de modificaciones propuesto para la plenaria de la Cámara el Párrafo 2º del Artículo 5º, consistente en que las certificaciones del sistema de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrá establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos, esto con el “fin de evitar la exclusión de aquellas personas o empresas principalmente en regiones apartadas que carecen de tal requisito”.

Todo lo anterior lleva a concluir que desde la misma exposición de motivos hasta el momento en que fue adicionado y aprobado el párrafo 2º del artículo 5º en la Plenaria de la Cámara, se discutió el tema relacionado con la selección objetiva y la importancia de la sana competencia e igualdad de oportunidades de los partícipes en los procesos contractuales, lo cual conduce a concluir que no procede el cargo aducido por el actor en el sentido que se violó la exigencia Constitucional de la aprobación del Congreso en los cuatro debates.

En cuanto al cargo del demandante según el cual el párrafo desconoció lo prescrito en el artículo 161 de la Carta, porque no podía ser sometido a conciliación al no haber sido objeto de los 4 debates exigidos constitucionalmente, el Procurador señala que tal argumento no es válido, porque el asunto al que se refiere el párrafo cuestionado fue debatido y aprobado de manera diferente en ambas cámaras, por lo que debía ser objeto de conciliación.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Problemas jurídicos

Para el demandante, dado que el texto del párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes y aprobado en esa Cámara, para luego ser objeto de conciliación, no surtió el trámite exigido por los artículos 157 y 161 de la Carta y violó los principios de consecutividad e identidad.

Por su parte, los intervinientes y el Procurador sostienen que no se presentó ningún vicio de trámite en la aprobación del párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. Sostienen que la unidad temática existente entre el asunto al que se refiere el párrafo cuestionado y la materia del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 y el hecho de que los principios de consecutividad e identidad flexible permiten a las Plenarias de las Cámaras introducir modificaciones, sin que tales cambios deban ser objeto de nuevo debate por las Comisiones Constitucionales, siempre que tales cambios guarden relación con la materia debatida, permitan que la Plenaria de la Cámara de Representantes adicionara válidamente el párrafo cuestionado.

Por lo anterior, corresponde a la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Se violaron los principios de consecutividad y de identidad flexible (artículos 157 y 161, CP), al haber adicionado en el cuarto debate un párrafo -relativo a la no exigencia de certificaciones de sistemas de gestión de calidad como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos - al artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, que trata sobre los criterios de selección objetiva?

Para resolver este problema, en primer lugar se efectuará una breve revisión del procedimiento de formación del párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007. En segundo lugar, recordará la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los principios de consecutividad y de identidad flexible, y finalmente, resolverá el problema planteado.

3. La acción de inconstitucionalidad por vicios de trámite fue interpuesta dentro del término constitucional

De acuerdo con lo prescrito en el numeral 3° del artículo 242 de la Carta Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1150 de 2007, fue expedida el 16 de julio de 2007 y publicada en el Diario Oficial Año Cxliii. N. 46691. La demanda de inconstitucionalidad fue presentada el 31 de octubre de 2007, es decir, cuando todavía no había vencido el término mencionado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción.

4. El trámite legislativo seguido en la aprobación de la Ley 1150 de 2007 y del párrafo 2 del artículo 5 cuestionado

El Proyecto de Ley 020 de 2005 Senado, fue presentado ante la Secretaría del Senado de la República por los Ministros del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, y de Transporte, Andrés Uriel Gallego, el día 25 de julio de 2005. El texto original y la respectiva exposición de motivos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso de la República No. 458 de 2005. A dicho proyecto de ley fueron adicionados los proyectos de ley 013,² 019,³ 032⁴ y 083⁵ de 2005.

En cuanto a la selección objetiva el proyecto original decía:

“Artículo 5º. *De la selección objetiva.* Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o términos de referencia, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación

de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcionada a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación matemática precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o términos de referencia, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones o términos de referencia para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. La ponderación del factor económico de la oferta no podrá ser superior al 20% de la calificación total.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, no servirá de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

Parágrafo transitorio. Corresponderá a las entidades cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, hasta tanto entre en vigencia el artículo 6º de la presente ley

La ponencia para primer debate en el Senado de la República correspondió a los Senadores Germán Vargas Lleras, Mario Uribe Escobar, Hernán Andrade Serrano, Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Antonio Navarro Wolf, Andrés González Díaz y Ciro Ramírez Pinzón y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 656 del 22 de septiembre de 2005.

En la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República, el artículo 5 establecía:

“ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4º del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcionada a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o

de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1º del presente artículo, en los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales para respaldar los acuerdos de reestructuración a que se refiere la Ley 550 de 1999, la menor cuantía, la contratación de bienes y servicios cuyo proceso licitatorio haya sido declarado desierto, el arrendamiento o la adquisición de inmuebles, la adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas y la contratación de obras civiles a través de cualquiera de las modalidades de selección previstas en esta ley, las entidades estatales incluirán como factor de evaluación con una ponderación de por lo menos el 80% de la calificación total, el menor precio ofrecido.

En los procesos de selección para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, se utilizará como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate. La ponderación del factor económico de la oferta no podrá ser superior al 20% de la calificación total.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

Parágrafo transitorio. Corresponderá a las entidades cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, hasta tanto entre en vigencia el artículo 6º de la presente ley.

El Proyecto de Ley fue debatido en la Comisión Primera Permanente del Senado de la República los días 2, 6, 7, 13, 14 y 15 de diciembre de 2005 y fue finalmente aprobado el 15 de diciembre de 2005.⁶ El texto relativo a la selección objetiva, aprobado por la Comisión Primera del Senado decía:

ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcionada a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los contratos de encargo fiduciario que celebren las entidades territoriales para respaldar los acuerdos de reestructuración a que se refiere la Ley 550 de 1999, la menor cuantía, la contratación de bienes y servicios cuyo

proceso licitatorio haya sido declarado desierto, el arrendamiento o la adquisición de inmuebles, la adquisición de productos de origen o destinación agropecuarios que se ofrezcan en las bolsas de productos legalmente constituidas y la contratación de obras civiles a través de cualquiera de las modalidades de selección previstas en esta ley, las entidades estatales incluirán como factor de evaluación con una ponderación de por lo menos el 80% de la calificación total, el menor precio ofrecido.

En los procesos de selección para la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, se utilizará como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

Parágrafo transitorio. Corresponderá a las entidades cumplir con la labor de verificación de las condiciones de los proponentes a que se refiere el numeral 1 del presente artículo, hasta tanto entre en vigencia el artículo 6º de la presente ley.

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República fue presentada por los Senadores Germán Vargas Lleras, Mario Uribe Escobar, Hernán Andrade Serrano, Oswaldo Darío Martínez Betancourt, Antonio Navarro Wolf, Andrés González Díaz y Ciro Ramírez Pinzón, y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 90 de 2006.⁷

En la Ponencia para segundo debate, el artículo relativo a la selección objetiva decía:

ARTÍCULO 5º. *De la selección objetiva.* Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones o términos de referencia para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

El proyecto de ley fue debatido y aprobado por la Plenaria del Senado en las sesiones de los días 6, 7, 12, y 13 de junio de 2006,⁸ como consta en las Actas No. 49, 50, 51, y 52 de esas fecha, publicadas en las Gacetas N° 225, 226, 227 y 231 de 2006. El texto aprobado por el Senado de la República relativo a la selección objetiva decía:

ARTÍCULO 5º. *De la selección objetiva.* Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones o términos de referencia para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

5. La Administración contratante podrá imponer mediante acto administrativo multas de apremio por incumplimiento parcial del contrato, y exigir su pago. Esta decisión deberá estar precedida de audiencia del afectado y procede sólo mientras se halle pendiente la ejecución de las obligaciones a cargo del contratista.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberá ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

En la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley 020 de 2005 Senado, fue radicado con el número Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara,

020 de 2005 Senado. Como ponentes fueron designados los Representantes Germán Varón Cotrino (Ponente Coordinador), Oscar Arboleda Palacio, Jorge Luis Caballero C. Orlando Guerra de La Rosa, Karime Mota y Morad, Germán A. Olano Becerra, Zamir Eduardo Silva Amín, Tarquino Pacheco C. William Vélez, Roy Barreras.

La ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes fue publicada el 15 de noviembre de 2006 en la Gaceta del Congreso No. 536 de 2006.⁹ El artículo relativo a la selección objetiva contenido en la ponencia decía:

ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

PARÁGRAFO. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberá ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

El Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara, 020 de 2005 Senado fue debatido, en la Comisión Primera Permanente de la Cámara de Representantes los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2006¹⁰ y fue finalmente aprobado el 30 de noviembre de 2006¹¹

En relación con el artículo 5 de la Ley 1150 2007, al que pertenece el párrafo cuestionado, fue aprobado de la siguiente manera en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes:

ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato por suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar primordialmente los aspectos técnicos de la oferta, así como la experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

Parágrafo. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberá ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por los Representantes Germán Varón Cotrino, (Ponente Coordinador), Oscar Arboleda Palacio, Orlando Guerra de la Rosa, Roy Barreras, Carlos Enrique Soto, Germán A. Olano Becerra, Zamir Eduardo Silva Amín, Tarquino Pacheco C. y William Vélez, y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 96 de 2007.¹²

El texto del artículo 5 sobre selección objetiva contenido en la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue el siguiente:

ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o

de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

En aquellos casos en que se incluya el factor económico como criterio para la calificación de la oferta o proyecto, su ponderación no podrá ser superior al veinte por ciento (20%).

Parágrafo 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización. En los pliegos de condiciones se establecerá en forma clara y expresa cuáles son los requisitos y documentos subsanables y aquellos que no lo son.

Parágrafo 2°. Las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos. No obstante en los pliegos de condiciones se podrá fijar la implementación de planes de calidad.

El ponente explicó la razón de las modificaciones introducidas al artículo 5 de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5° numeral 4.

Al modificarse la redacción del Concurso de méritos, para la selección de consultores, es preciso adicionar un inciso relacionado con aquellos casos en que se incluya el factor económico como criterio para la calificación de la oferta o proyecto, fijando que su ponderación no podrá ser superior al veinte por ciento (20%).

PARÁGRAFO 1°.

En relación con la ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas, se adiciona que en los pliegos de condiciones se establecerá en forma clara y expresa cuáles son los requisitos y documentos subsanables y aquellos que no lo son, con el fin de evitar la aplicación de criterios subjetivos a la hora de su valoración...

PARÁGRAFO 2°. Nuevo. Se adiciona un párrafo nuevo para establecer de manera concreta que las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos, con el fin de evitar la exclusión de aquellas personas o empresas principalmente en regiones apartadas que carecen de tal requisito. Dejando sin embargo a la administración la posibilidad de fijar la implementación de planes de calidad.

El proyecto de ley fue debatido y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes los días 8 y 15 de mayo de 2007, como consta en las Actas 048 y 049 de esa fecha, publicadas en las Gacetas números 264 y 289 de 2007.¹³

El texto relativo a la selección objetiva aprobado por la Plenaria de la Cámara fue el siguiente:

ARTÍCULO 5°. *De la selección objetiva.* Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. El menor plazo que se ofrezca inferior al solicitado en los pliegos no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

PARÁGRAFO 1°. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberán ser solicitados hasta el momento previo a su realización. En los pliegos de condiciones se establecerá en forma clara y expresa cuáles son los requisitos y documentos subsanables y aquellos que no lo son.

PARÁGRAFO 2°. Las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

Al hacer su intervención el Representante Germán Varón Cetrino, ponente del proyecto para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara, explicó el sentido de las modificaciones propuestas, orientadas principalmente a dar mayor precisión al contenido de algunos artículos del proyecto. Las intervenciones de los representantes se orientaron principalmente a los temas de mayor discusión. Por ello, una vez aprobada la proposición con que termina la ponencia, la Plenaria de la Cámara optó por someter a votación en bloque aquellos artículos respecto de los cuales existía consenso. Así, de los 34 artículos que componen el proyecto, 12 fueron aprobados en bloque, incluido el artículo 5 al que pertenece el parágrafo cuestionado en el presente proceso. A ninguno de los congresistas inscritos para intervenir se les negó el uso de la palabra. Tampoco se objetó el procedimiento escogido para la votación del articulado.

Ante las discrepancias entre los textos aprobados por cada una de las cámaras legislativas, se conformó una comisión accidental de conciliación integrada por los Senadores Germán Vargas Lleras y Hernán Andrade Serrano y los Representantes a la Cámara Germán Varón Cotrino y Germán Olano. El informe de conciliación fue publicado en la Gaceta No. 274 de 2007.

El texto del artículo 5 relativo a la selección objetiva incluido en el informe de conciliación es el siguiente:

ARTÍCULO 5º. De la selección objetiva. Es objetiva la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva. En consecuencia, los factores de escogencia y calificación que establezcan las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. La capacidad jurídica y las condiciones de experiencia, capacidad financiera y de organización de los proponentes, serán objeto de verificación de cumplimiento como requisitos habilitantes para la participación en el proceso de selección y no otorgarán puntaje, con excepción de lo previsto en el numeral 4 del presente artículo. La exigencia de tales condiciones debe ser adecuada y proporcional a la naturaleza del contrato a suscribir y a su valor. La verificación documental de las condiciones antes señaladas será efectuada por las Cámaras de Comercio de conformidad con lo establecido en el artículo 6º de la presente ley, de acuerdo con lo cual se expedirá la respectiva certificación.

2. La oferta más favorable será aquella que, teniendo en cuenta los factores técnicos y económicos de escogencia y la ponderación precisa y detallada de los mismos, contenida en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, resulte ser la más ventajosa para la entidad, sin que la favorabilidad la constituyan factores diferentes a los contenidos en dichos documentos. En los contratos de obra pública, el menor plazo ofrecido no será objeto de evaluación. La entidad efectuará las comparaciones del caso mediante el cotejo de los ofrecimientos recibidos y la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones de la entidad o de los organismos consultores o asesores designados para ello.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el numeral 1 del presente artículo, en los pliegos de condiciones para las contrataciones cuyo objeto sea la adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y común utilización, las entidades estatales incluirán como único factor de evaluación el menor precio ofrecido.

4. En los procesos para la selección de consultores se hará uso de factores de calificación destinados a valorar los aspectos técnicos de la oferta o proyecto. De conformidad con las condiciones que señale el reglamento, se podrán utilizar criterios de experiencia específica del oferente y del equipo de trabajo, en el campo de que se trate.

En ningún caso se podrá incluir el precio, como factor de escogencia para la selección de consultores.

PARÁGRAFO 1º. La ausencia de requisitos o la falta de documentos referentes a la futura contratación o al proponente, no necesarios para la comparación de las propuestas no servirán de título suficiente para el rechazo de los ofrecimientos hechos. En consecuencia, todos aquellos requisitos de la propuesta que no afecten la asignación de puntaje, podrán ser solicitados por las entidades en cualquier momento, hasta la adjudicación. No obstante lo anterior, en aquellos procesos de selección en los que se utilice el mecanismo de subasta, deberá ser solicitados hasta el momento previo a su realización.

PARÁGRAFO 2º. Las certificaciones de sistemas de gestión de calidad no serán objeto de calificación, ni podrán establecerse como documento habilitante para participar en licitaciones o concursos.

El Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara, 020 de 2005 Senado, fue aprobado en la sesión plenaria del Senado del día 19 de junio de 2007, tal como consta en el Acta No. 67 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 416 de 28 de agosto de 2007.¹⁴

El informe conciliación fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 14 de junio de 2007,¹⁵ como consta en Acta No. 57 publicada en la Gaceta del Congreso No. 380 de 14 de agosto de 2007.

5. Los principios de consecutividad y de identidad relativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Considera la Corte que no existió el vicio invocado por el actor en su demanda, toda vez que no se violaron los principios de identidad ni de consecutividad, y se surtió válidamente el procedimiento de conciliación.

Tal como ha sido reiterado por la jurisprudencia, el principio de identidad flexible exige que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto.¹⁶

En la sentencia C-648 de 2006,¹⁷ la Corte resumió así la línea jurisprudencial en la materia:

En primer lugar, se recuerda que de conformidad con la decantada línea jurisprudencial de esta Corporación sobre los principios de identidad y consecutividad –sintetizada en la sentencia C-208 de 2005, aprobada unánimemente por la Sala Plena¹⁸-, *“lo que se exige para dar cumplimiento al principio de consecutividad, en armonía con el principio de identidad relativa, es que se lleve a cabo el número de debates reglamentarios de manera sucesiva en relación con los temas de que trata un proyecto de ley o de acto legislativo y no sobre de cada una de sus normas en particular”*.

También precisó la Corte que en virtud del principio de consecutividad, *“tanto las comisiones como las plenarias están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a este deber constitucional ni diferir su competencia a otra célula legislativa con el fin de que en un posterior debate sea considerado un asunto”* – punto en el cual se reiteraron, entre otras, las sentencias C-801 de 2003, C-839 de 2003, C-1113 de 2003, C-1147 de 2003, C-313 de 2004 y C-370 de 2004. Se recalcó que en virtud de estos pronunciamientos, *“es preciso que se adopte una decisión y no se eluda la misma respecto de un tema, so pena de que se propicie un vacío en el trámite legislativo que vulnere el principio de consecutividad”*. En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen¹⁹.

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.

Recordada la línea jurisprudencial pertinente, pasa la Corte a resolver el asunto planteado por el demandante.

6. Aplicación al caso concreto

Aplicadas las anteriores reglas al asunto bajo revisión, considera la Corte que en el trámite del párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007 se respetaron los principios de identidad y de consecutividad. Si bien el texto específico de este párrafo fue introducido durante el cuarto debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, su contenido material – las certificaciones de sistemas de gestión de calidad como documento no habilitante para participar en licitaciones o concursos - guarda una conexidad temática directa con el contenido de las demás disposiciones del artículo 5, que establece los criterios de selección objetiva que deben tener en cuenta las entidades en los pliegos de condiciones o sus equivalentes, al definir los factores de escogencia y calificación.

En efecto, la conexidad directa que existe entre el párrafo acusado y el artículo al cual pertenece reside en la relación que existe entre el género y la especie. El artículo 5 regula los criterios de selección objetiva que deben ser tenidos en cuenta por las entidades contratantes al definir los sistemas de selección o calificación. A su turno, el párrafo acusado excluye de los criterios de calificación o selección la posibilidad de exigir o admitir un documento específico: las certificaciones de sistemas de gestión de calidad. Ello, según se desprende de la historia de la ley, debido a que tales certificaciones no necesariamente reflejan un criterio relevante de selección y pueden llegar a excluir arbitrariamente a empresas o personas que de otra forma estarían habilitadas para participar en el proceso de contratación.

El tema de los criterios de selección objetiva y los factores correspondientes estuvo presente desde el inicio del trámite legislativo puesto que fue incluido en el proyecto de ley. Además, fue objeto de discusión y votación a lo largo de los cuatro debates, como se mostró en la sección anterior de esta providencia.

Alega el demandante que el artículo, con el párrafo correspondiente, fue votado mediante "pupitrizo". Al respecto, la jurisprudencia ha dicho que no constituye "*pupitrizo*", entendido como la aprobación irreflexiva de un texto desconocido que no guarda relación con la materia del proyecto,²⁰ (i) la votación en bloque del articulado,²¹ (ii) ni la aprobación ordinaria de un artículo que guarda relación de conexidad con la materia del proyecto, cuando éste ha surgido como parte de la evolución del proyecto.²² En varias sentencias la Corte ha subrayado que en el cuarto debate se pueden introducir adiciones al proyecto de ley siempre que éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores, como sucedió en este caso.²³

Dado que no se vulneraron los principios de identidad y consecutividad, la diferencia entre el texto aprobado por el Senado de la República y el texto aprobado por la Cámara de Representantes constituía una diferencia que válidamente se sometió a la decisión de la Comisión Accidental de Conciliación conformada para el efecto. Posteriormente el acta de conciliación aprobada por dicha comisión fue sometida, con plena validez, a la decisión de las plenarios de ambas Cámaras.

Por las anteriores razones, la Corte considera que el cargo por vicios de procedimiento formulado en la demanda no está llamado a prosperar. La norma se declarará exequible, por los cargos analizados en este acápite.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el párrafo 2º del artículo 5 de la Ley 1150 de 2007, por el cargo analizado.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE, INSÉRTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

PRESIDENTE

JAIME ARAUJO RENTERÍA

MAGISTRADO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

MAGISTRADO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

MAGISTRADO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

MAGISTRADO

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MAGISTRADO

NILSON PINILLA PINILLA

MAGISTRADO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MAGISTRADA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PAGINA

1. Gaceta del Congreso No. 96 de 2007, página 5
2. Gaceta del Congreso No. 466 de 2005, pp.3-4. Proyecto de Ley 013 de 2005 Senado, por la cual se establecen reglas de transparencia en materia de contratación estatal con empresas multinacionales. Autor: Senador Gabriel Zapata Correa.
3. Gaceta del Congreso No. 466 de 2005, pp.47-56. Proyecto de Ley 019 de 2005 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Autores: Senadores Humberto Gómez Gallo y Luis Antonio Serrano.
4. Gaceta del Congreso No. 458 de 2005. Proyecto de Ley 032 de 2005 Senado, por la cual se modifica la Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Autor: Carlos Moreno de Caro
5. Gaceta del Congreso No. 454 de 2005. Proyecto de Ley 032 de 2005 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 80 de 1993. Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública. Autor: Gustavo Adolfo Lanziano Molano.

ser discutido y votado en primer debate, en la próxima sesión (Gaceta del Congreso No 20 de 2005). El anuncio lo hizo el Secretario de la Comisión Primera Permanente del Senado de la República, por instrucciones del Presidente de la Comisión.

7. Gaceta del Congreso No 90 de 2006.

8. El proyecto de ley fue anunciado previamente para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República en la sesión del 17 de mayo de 2006, tal como consta en el Acta No. 48 de la fecha, la cual fue publicada en la Gaceta de Congreso No. 151 de 2006.

9. Gaceta del Congreso No. 536 de 2006, pp.3-15.

10. El Proyecto de Ley 057 de 2006 Cámara, 020 de 2005 Senado fue anunciado para su votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 16 de noviembre de 2006, para ser discutido y votado en primer debate, en la próxima sesión. El anuncio previo lo hizo el Secretario de la Comisión Primera Permanente, por instrucciones del Presidente de la Comisión (Gaceta del Congreso No 675 de 2006). Este anuncio fue reiterado el días 21 de noviembre de 2006, según consta en la Gaceta del Congreso No. 676 de 2006.

11. Gaceta del Congreso No. 681 de 2006.

12. Gaceta del Congreso No 96 de 2007, pp. 1-18.

13. El proyecto de ley fue anunciado previamente para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 4 de mayo de 2007 y fue reiterado el día 8 de mayo de 2007, tal como consta en las Actas No. 46 y 47 de 2007. Gacetas del Congreso No. 241 y 263 de 2007.

14. El anuncio previo para votación del informe de conciliación en el Senado de la República se hizo del día 14 de junio de 2007, tal como consta en el Acta No. 66 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. No. 415 de 28 de agosto de 2007.

15. El anuncio previo para votación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes se hizo el día 13 de junio de 2007, como consta en el Acta No. 56 publicada en la Gaceta del Congreso No. 358 del 30 de julio de 2007.

16. Ver sentencias C-1147 de 2003, C-305 de 2004 y C-376 de 2008.

17. Corte Constitucional, sentencia C-648 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

18. En la sentencia C-208 de 2005, la Corte se pronunció sobre la demanda interpuesta contra los incisos 3º y 4º del artículo 13 del Acto Legislativo 01 de 2003 *"Por el cual se adopta una reforma política y se dictan otras disposiciones"*; en dichos incisos se regulaba el mecanismo del voto preferente para la elección y asignación de curules en las corporaciones públicas. Esta figura no había sido incluida en el proyecto inicial sometido a consideración del Senado, y el tema específico del voto preferente no fue debatido ni en la Comisión ni en la Plenaria de esta Corporación, aunque algunos Senadores sí habían expresado su criterio sobre el mecanismo y radicaron una constancia sobre el mismo, si bien no presentaron una proposición formal para incluirlo en el articulado del proyecto y someterlo formalmente a discusión y decisión. Luego el tema fue introducido mediante proposición en la Comisión Primera de la Cámara, y aprobado tanto en la Comisión como en la plenaria de dicha corporación, para luego ser incluido por la comisión accidental de conciliación en el texto finalmente aprobado por las plenarias. El problema jurídico que se planteó la Corte, que resulta pertinente para el presente proceso, fue el de *"determinar, si el tema del voto preferente violó el principio de consecutividad, pues como lo sostiene la demandante, no surtió los ocho debates reglamentarios, y la Comisión de Conciliación que fue designada durante la primera vuelta excedió sus límites competenciales al conciliar ese tema, el cual además, fue novedoso para el Senado en la segunda vuelta, y por lo tanto no podía ser incluido, dado que se omitió consciente y voluntariamente en esa célula"*

legislativa durante la primera vuelta”.

19. En aplicación de estas reglas, en la sentencia C-208/05 antecitada, teniendo en cuenta que los incisos sobre el mecanismo del voto preferente formaban parte de un proyecto mucho más amplio que tocaba diversos temas atinentes al ejercicio de los derechos políticos, consideró la Corte que si bien el tema no había sido debatido y aprobado en el Senado de la República, *“cuando la Comisión primera de la Cámara de Representantes, en primera “vuelta”, aprueba adicionar un artículo al proyecto de reforma constitucional para incluirle normas relativas al voto preferente, tal adición no vulneró el principio de consecutividad, pues no se trató de incluir un tema nuevo y falto de conexidad, sino del ejercicio de la facultad que tiene cada una de las Cámaras de decidir de manera distinta temas del proyecto que también han sido debatidos en la otra célula legislativa, y que para el caso se referían a la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros”*. Por lo tanto, descartó la Corte que el Senado de la República hubiese omitido de manera voluntaria y consciente el tema del voto preferente durante la primera vuelta, es decir, que hubiera *“eludido el debate respectivo u omitido el ejercicio de sus competencias, pues como ya se advirtió, en esta instancia legislativa sí se debatieron los temas del proyecto relacionados con la conformación de las listas, la forma de elección de candidatos a Corporaciones Públicas y la asignación de curules, entre otros, adoptándose otro mecanismo diferente al del voto preferente, pues ésta era tan solo una de las varias opciones con que contaba el Congreso para los efectos de la reforma constitucional”*. Para la Corte, cada Cámara expresó su voluntad sobre estos temas interrelacionados, por lo cual se presentó una discrepancia susceptible de ser conciliada por la Comisión Accidental de Mediación. La conexidad temática entre el voto preferente y los demás temas regulados en el proyecto así lo permitía. En consecuencia, la norma fue declarada exequible.

20. Ver entre otras, las sentencias, C-013 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Se discute si constituye un vicio en el proceso de formación de una ley, la no discusión o deliberación activa del proyecto en Comisión o en Plenaria de alguna de las Cámaras, al igual que su aprobación "a pupitrazo". En este evento, en una de las plenarias se había aprobado en bloque el articulado del proyecto, sin darle lectura, por solicitud del ponente, a excepción de ciertos artículos. La Corte encuentra que ese procedimiento se ajustaba a la Constitución de 1886. *“Sobre el tema de las votaciones, el artículo 302 del Reglamento del Senado disponía: “La votación ordinaria se efectuará dando los Senadores, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará en alta voz sobre el resultado de la votación, según el concepto que se forme; y si nadie pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”*. Para el Reglamento de la Cámara de Representantes, votación ordinaria es la que se efectúa *“poniéndose de pies los Representantes que quieren el sí, y permaneciendo sentados los que quieren el no de la proposición interrogativa presentada por el Presidente”*. Acto seguido, el Secretario cuenta los votos afirmativos y publica el resultado.” C-203 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo, Se define el pupitrazo como la aprobación irreflexiva de leyes. *“Tales términos los previstos para han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del “pupitrazo” sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.”* C-013 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, Se discute si constituye un vicio en el proceso de formación de una ley, la no discusión o deliberación activa del proyecto en Comisión o en Plenaria de alguna de las Cámaras, al igual que su aprobación "a pupitrazo". En este evento, en una de las plenarias se había aprobado en bloque el articulado del proyecto, sin darle lectura, por solicitud del ponente, a excepción de ciertos artículos. La Corte encuentra que ese procedimiento se ajustaba a la Constitución de 1886. *“Sobre el tema de las votaciones, el artículo 302 del Reglamento del Senado disponía: “La votación ordinaria se efectuará dando los Senadores, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará en alta voz sobre el resultado de la votación, según el concepto que se forme; y si nadie pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe”*. Para el Reglamento de la Cámara de Representantes, votación ordinaria es la que se efectúa *“poniéndose de pies los Representantes que quieren el sí, y permaneciendo sentados los que quieren el no de la proposición interrogativa presentada por el Presidente”*. Acto seguido, el Secretario cuenta los votos afirmativos y publica el resultado.” C-203 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo, Se define el pupitrazo como la aprobación irreflexiva de leyes. *“Tales términos los previstos para han sido consagrados con el propósito de asegurar que los miembros del Congreso, antes de votar sobre los proyectos puestos a su consideración tengan tiempo de estudiar su contenido y de evaluar su conveniencia, para que la decisión que cada uno adopte no obedezca al irreflexivo impulso del “pupitrazo” sino a la persuasión racional en torno a los alcances de la iniciativa. Ello le da importancia y seriedad a la votación que se produce en las sucesivas instancias legislativas.”* C-179 de 2002 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-816 de 2004, MMPP: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimmy Yepes; C-1040 y C-1041 de 2005, MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, y Clara Inés Vargas Hernández

21. Ver entre otras, las sentencias, C-155 de 1998, MP: Vladimiro Naranjo Mesa. Se alega que hubo pupitrazo por haberse procedido a votación en bloque a pesar de expresa solicitud de parlamentario de hacer la votación artículo por artículo. Al examinar el procedimiento seguido en el plenario, se encontró que el Plenario aprobó como sistema de votación, la votación en bloque de las disposiciones que no habían sido objeto de propuesta o solicitud expresa. La Corte rechaza el cargo. SV: José Gregorio Hernández Galindo sobre irrenunciabilidad de los derechos.

22. Ver entre otras, las sentencias C-702 de 1999, MP: Fabio Morón Díaz. Define el pupitrazo como la aprobación de un texto propuesto por la Comisión de Conciliación que no había sido previamente debatido y aprobado por las Cámaras. La norma sobre facultades extraordinarias introducidas en el último debate fue declarada inexecutable. C-438 de 2000, MP: Antonio Barrera Carbonell. Define el pupitrazo como la

aprobación de un proyecto a última hora y sin el análisis detenido y ponderado. "(...) la necesidad de evitar que la discusión de los proyectos se lleve a cabo sin un análisis detenido y ponderado, de forma que su a su aprobación sea el resultado a última hora de un "pupitrizo", como se denomina el procedimiento reprochable que muchas veces se utiliza por el Legislador para decidir sobre una propuesta legislativa." C-760 de 2001, MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, donde el demandante insinúa que el pupitrizo consiste en aprobar un texto no conocido. La Corte no define el concepto, pero si encuentra que son inconstitucionales las disposiciones aprobadas sin cumplir un mínimo de publicidad.

23. Ver entre otras las sentencias C-922 de 2000, MP: Antonio Barrera Carbonell; C-1488 de 2000, MP: Martha Victoria Sáchica Méndez; C-198 de 2001, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-950 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño SV: Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett; C-992 de 2001, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-1191 de 2001, MP(E): Rodrigo Uprimny Yepes, C-179 de 2002 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-816 de 2004, MMPP: Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimmy Yepes; C-208 de 2005, MP: Clara Inés Vargas Hernández; C-1040 y C-1041 de 2005, MMPP: Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, y Clara Inés Vargas Hernández, C-453 de 2006, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; C-292 de 2007, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-307 de 2008, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-376-2008, MP: Nilson Pinilla Pinilla.

Fecha y hora de creación: 2026-07-08 04:20:27