

Sentencia C-082/19

PROYECTO DE LEY-Inexequible por vicios en el trámite legislativo

Le correspondió a la Corte Constitucional decidir sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley No. 016 de 2015 -Senado-, 190 de 2015 -Cámara- Por medio de la cual se modifica la ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones. Las mismas fueron presentadas durante la legislatura 2016-2017. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso de la República dispondrá para insistir, de una legislatura adicional a aquella en la cual fueron formuladas las objeciones, concluyó la Corte que la oportunidad para insistir al respecto era la legislatura 2017-2018. A pesar de lo anterior, la insistencia parlamentaria únicamente ocurrió durante la legislatura 2018-2019, es decir, de manera extemporánea. Así, por vulnerar los artículos 162 y 167 de la Constitución Política, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad de dicho proyecto de ley, por vicios en el trámite legislativo.

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY-Competencia de la Corte Constitucional

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Control formal

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Elaboración del informe sobre las objeciones, publicación, anuncio y aprobación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las Cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Límite temporal para la insistencia de las cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Momento para contabilizar término de insistencia de las cámaras

PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Término máximo de dos

legislaturas para insistir las cámaras/PROYECTO DE LEY MATERIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Rectificación y precisión de doctrina sobre término de insistencia de las cámaras

Expediente: OG-152

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley número 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara -, Por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 241.8 y 167 de la Constitución, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley número 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara -, Por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES

A. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El siguiente es el texto del proyecto de ley objetado:

PROYECTO DE LEY No. 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara –

POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 142 DE 1994, SE ELIMINA EL COBRO POR RECONEXIÓN Y REINSTALACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS RESIDENCIALES, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Adiciónese un párrafo al artículo 96 de la ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 96. Otros cobros tarifarios. Quienes presten servicios públicos domiciliarios podrán cobrar un cargo por concepto de reconexión y reinstalación, para la recuperación de los costos en que incurran.

En caso de mora de los usuarios en el pago de los servicios, podrán aplicarse intereses de mora sobre los saldos insolutos.

Las comisiones de regulación podrán modificar las fórmulas tarifarias para estimular a las empresas de servicios públicos domiciliarios de energía y acueducto a hacer inversiones tendientes a facilitar a los usuarios la mejora en la eficiencia en el uso de la energía o el agua, si tales inversiones tienen una tasa de retorno económica suficiente para justificar la asignación de los recursos en condiciones de mercado.

Parágrafo 1. No habrá lugar al cobro del cargo por reconexión o reinstalación cuando la causa de la suspensión o el corte del servicio en inmuebles residenciales de estratos 1, 2 y 3, haya sido exclusivamente la mora en el pago de las facturas y el usuario se ponga a paz y salvo o celebre acuerdo de pago con la empresa por ese concepto.

Parágrafo 2. No obstante, con la disposición del presente artículo, no habrá disminución ni aumento en el cobro del cargo fijo por consumo de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 142 de la ley 142 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 142. Restablecimiento del servicio. Para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron por causas imputables al suscriptor o usuario diferentes a la mora, éste debe

eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato.

Si el restablecimiento no se hace dentro de las 24 horas siguientes, después de que el suscriptor o usuario cumpla con las obligaciones que prevé el inciso anterior, habrá falla del servicio”.

Artículo 3. Vigencia. Esta ley rige a partir de su promulgación, deroga los artículos 96 y 142 de la Ley 142 de 1994 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA (...)”

B. LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

Mediante oficio fechado el 20 de diciembre de 2016[1], el Presidente de la República, con la firma de los ministros de Minas y Energía y de Vivienda, Ciudad y Territorio, objetó el proyecto de ley 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara -, tanto por razones de inconstitucionalidad, como de inconveniencia.

1. Las objeciones por inconstitucionalidad

Considera el Gobierno que el parágrafo 1 del proyecto de ley contraría tanto el artículo 367 de la Constitución, como el 365.

Explica que los costos en los que incurran las empresas de servicios públicos por la reinstalación o reconexión de los servicios públicos deben estar incluidos en el sistema tarifario, por mandato del artículo 367 de la Constitución, el que dispone que el régimen tarifario que debe fijar la ley, debe tener en cuenta, entre otros criterios, los costos del servicio.

Precisa que, contrario a lo expuesto durante el trámite legislativo, las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, en adelante E.S.P. sí incurren en costos para realizar la reinstalación y reconexión del servicio. Así, en lo relativo al servicio de acueducto, advierte que la Resolución 424 de 2007 de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, C.R.A., reglamentó las tarifas que pueden cobrar las empresas por la suspensión, el

corte, la reinstalación y la reconexión del servicio. En dicha resolución se explica que el restablecimiento del servicio por corte se denomina reconexión, mientras que el que resulta de suspensión o interrupción temporal, se denomina reinstalación. El corte se realiza mediante (i) la “actividad técnica estándar” del taponamiento del tubo, para impedir el paso del agua hacia la vivienda y el artículo 5 de la resolución determinó que el costo por dicha operación equivale al 2.4% del smlmv, es decir, \$16.546 y por reconexión, el 2.2% del smlmv, es decir, \$15.167. El corte también puede realizarse mediante el retiro de la acometida, lo que implica remoción de las tuberías, accesorios, medidores y los elementos que la componen, lo que exige el rompimiento de andenes y otras obras civiles. Teniendo en cuenta las particularidades de cada caso, la CRA otorgó competencia a las empresas para definir el costo de esta actividad.

La suspensión se realiza mediante una “actividad técnica estándar” que consiste en el cierre del registro de paso de agua, así como la ubicación de un sello para que no se manipule el registro. En este caso, la reinstalación del servicio, luego del pago de la factura, exige el retiro del sello y la apertura del registro. Al tratarse de una actividad técnica estándar, el artículo 4 de la resolución dispuso los costos máximos de la suspensión en 1.4% del smlmv, es decir, \$9.652 y por la reinstalación 1.2% del smlmv, esto es \$8.273.

Esto quiere decir que la reconexión puede implicar el retiro del tapón o la reconstrucción de la acometida, aunque el retiro de la acometida no es común y se realiza excepcionalmente, cuando hay demolición del inmueble o solicitud expresa del usuario.

En lo relativo al servicio de energía eléctrica y gas natural, la objeción explica que las actividades de suspensión y reconexión de estos servicios se encuentran en el régimen de libertad vigilada, de acuerdo con el artículo 14.11 de la Ley 142 de 1994, es decir, con la obligación de informar a la Comisión de Regulación de Energía y Gas los costos que se fijen en la materia.

En cuanto al gas natural, expone que no todas las empresas disponen de la tecnología para la suspensión remota, ya que para esto el medidor cuesta US\$125, mientras que el convencional cuesta \$85.000. Por esta razón, la suspensión implica desplazarse al domicilio, corroborar los datos del medidor, verificar su estado, realizar pruebas de fugas, cerrar y taponar la válvula de corte, registrar la operación y notificar al usuario. En el caso del corte,

además de lo anterior, es necesario cerrar y bloquear la válvula de corte, aflojar la válvula universal del medidor para desgasificar el remanente, desmontar el medidor, instalar el dispositivo de bloqueo después del regulador y el medidor, verificar empaques y fugas, registrar la información y notificar al usuario. En algunas circunstancias, la operación de corte requiere la realización de obras civiles.

La reconexión y reinstalación exigen desplazarse siempre al predio para inspeccionar los elementos de medición, verificar las válvulas de los electrodomésticos, realizar pruebas de detección de fugas, desmontar el medidor, retirar el dispositivo de bloqueo que puede ser un tapón u otro, instalar de nuevo el medidor y revisar los empaques. A continuación, se debe abrir la válvula de corte, realizar pruebas en el medidor, verificar fugas, hermeticidad, verificar el servicio con el usuario, registrar el procedimiento y notificarlo. En ocasiones, la reconexión y reinstalación requieren obras civiles.

Por esta razón, explica que los costos de reconexión y reinstalación en gas natural y energía eléctrica corresponden a la suma de la mano de obra (en función del tipo de operación que deba realizarse y el tipo de conexión – monofásico o trifásico-); los materiales; la administración (en terreno, pero también en oficinas, incluida la planeación, la elaboración de las órdenes de servicio y la programación de las cuadrillas, supervisión e interventoría), así como la disposición de elementos de seguridad de las personas que realizan la operación. Precisa que en el régimen de libertad vigilada en la que se encuentran estos servicios, las tarifas de reconexión y reinstalación varían entre \$15.000 y \$120.000.

A partir de esta explicación, el Gobierno concluye que las E.S.P. sí incurren en gastos operativos, técnicos y administrativos para la reconexión o reinstalación del servicio como consecuencia del corte o suspensión del servicio por una razón imputable al suscriptor, por ejemplo, la mora en el pago, tal como incluso lo reconoce el inciso primero del artículo 96 adicionado por este proyecto de ley.

También considera que el párrafo objetado contaría el principio de solidaridad previsto en el mismo artículo 367 de la Constitución ya que el costo de la exoneración deberá ser asumido por una de las partes del sistema: los usuarios, las empresas o el Estado. Si dicho costo se traslada a los usuarios, esto implicaría, a su juicio, un aumento de tarifas incluso para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 que pagan oportunamente sus facturas, lo que

vulneraría el principio de solidaridad el que implica que cada usuario deba asumir las cargas que le corresponden y contribuir al sostenimiento y viabilidad del sistema, de acuerdo con las sentencias C-150 de 2003[2] y C-389 de 2002[3]. También sostiene que esto afectaría el principio de igualdad el que se refleja en el artículo 87.2 de la Ley 142 de 1994, el que obliga a dar un trato paritario a los usuarios dependiendo de los costos que ocasiona a la empresa.

Agrega que en desarrollo del principio de solidaridad, ya existe un mecanismo en beneficio de las personas de menores ingresos, que consiste en los subsidios previstos en el artículo 99.6 de la Ley 142 de 1994, que prevé unos porcentajes diferenciados de acuerdo con el estrato y que se financian con cargo a los estratos 5 y 6 y a los recursos de los entes territoriales, cuando no sea suficiente el cobro a los estratos altos. Este sistema fue declarado exequible mediante la sentencia C-566 de 1995 en la que se desechó el argumento del demandante según el cual, la inconstitucionalidad se derivaba de la imposibilidad de otorgar subsidios por el 100% para las personas de menos ingresos, al considerar que el subsidio total habría significado un sacrificio del principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos que determina que los costos en la prestación del servicio puedan recuperarse y se obtenga una utilidad y, además, habría sido desproporcionado para los usuarios de los estratos altos. El documento de objeción precisa entonces que en Colombia el principio de solidaridad se materializa en el otorgamiento de subsidios a los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, quienes representan el 70% de la población, con cargo mayoritario a los usuarios de los estratos 5 y 6. Esto se justifica por la capacidad limitada del erario, la necesidad de recuperar los costos y lo inequitativo que resultaría cargar a los usuarios de estratos altos, con el 100% de los costos en la prestación del servicio para la población más vulnerable.

En este punto concluye entonces que el párrafo objetado desconoce el principio de solidaridad, pues reparte inequitativamente las cargas públicas en detrimento, incluso, de las personas de menos recursos que pagan oportunamente sus obligaciones.

También considera que el párrafo primero vulnera el artículo 365 de la Constitución si el costo de la reconexión y reinstalación se traslada a las E.S.P., ya que se pondría en riesgo la estabilidad financiera del sistema y, por lo tanto, la prestación eficiente de los servicios públicos. Explica que si el Estado tiene la obligación de garantizar la prestación eficiente de

los servicios públicos, esto no significa que necesariamente deba prestarlos directamente. Por consiguiente, la finalidad de la regulación en la materia es hacer compatible los principios del Estado Social de Derecho, con el mercado eficiente en la prestación de los servicios públicos, para encontrar un equilibrio entre los derechos de los usuarios y de quienes prestan los servicios, de acuerdo con la sentencia C-272 de 2016. Por esta razón, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 prevé que el régimen tarifario se orienta por los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera, ambos definidos por dicha norma. En efecto, explica que el numeral 1 de dicho artículo dispone que las fórmulas tarifarias no pueden trasladar a los usuarios los costos de una gestión ineficiente y las tarifas deben reflejar los costos económicos de prestar el servicio. El numeral 4 se refiere a la suficiencia financiera como la previsión de fórmulas de tarifas que garanticen la recuperación de los costos y gastos propios de operación. El numeral 7, prevé que estos dos criterios deben ser prioritarios en la definición del régimen tarifario.

Relata que estos criterios fueron considerados por la Corte Constitucional, en la sentencia C-150 de 2003, como desarrollos del artículo 365 de la Constitución ya que buscan asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional, al garantizar la viabilidad financiera de las empresas, permitir recuperar los costos y facilitar la iniciativa privada con obtención de utilidad. Sostiene que antes de activar las cargas que resultan del principio de solidaridad, conforme con estos principios de eficiencia financiera y viabilidad económica, es necesario permitir que se recuperen los costos en los que incurren para la prestación del servicio, lo que resulta contrariado por la exoneración de los costos por concepto de reconexión y reinstalación, al obligar a las empresas a asumir costos que antes cobraba a los usuarios morosos.

Señala que se estima que como consecuencia de la implementación de la norma objetada, las E.S.P. dejarían de recaudar 25 mil millones de pesos para el servicio de acueducto, 38 mil millones para el servicio de energía eléctrica y 20 mil millones de pesos para el servicio de gas natural, de acuerdo con datos del año 2015.

Por lo expuesto, asegura que si el artículo 365 de la Constitución autoriza a los particulares para prestar los servicios públicos, esto es a condición de que puedan recuperar los costos en los que incurrirán y obtengan una utilidad razonable. Así, al obligar a las E.S.P. a prestar el servicio sin poder recuperar los costos, se afectaría la eficiencia en la prestación del

servicio.

Adiciona que si bien es cierto que la Corte Constitucional ha reconocido el deber de garantizar la prestación de un servicio mínimo, principalmente en materia de agua potable, dicha jurisprudencia ha precisado que el costo debe ser asumido por el usuario, de acuerdo con su situación económica y en ningún caso por la empresa. Para sustentar su afirmación cita la sentencia T-546 de 2009 la que a pesar de referirse al costo de la prestación del servicio y no de la reconexión o reinstalación, considera que el principio jurídico que subyace es el mismo: que la prestación del servicio no debe ser gratuita, en detrimento de la E.S.P.

2. Las objeciones por inconveniencia

Ya que a juicio del Gobierno Nacional, constitucionalmente ni las empresas, ni los usuarios podrían soportar dichos costos. Considera que el presupuesto público no puede asumir el cargo por reconexión y reinstalación, por razones de conveniencia. Recuerda que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe explicitar el impacto fiscal que genera y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno. Explica que en el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda rindió concepto desfavorable a esta iniciativa legislativa y advirtió el incumplimiento de lo previsto en dicha ley, al no hacer explícito el impacto fiscal, no precisar su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, ni identificar las fuentes de ingreso adicional para cubrir estos costos. El Ministerio explicó que participa directamente en varias empresas prestadoras de servicios de energía eléctrica en zonas particularmente pobres del país, por lo que si estas empresas asumen dichos costos, el impacto fiscal sería grande. Por estas razones, el Gobierno Nacional sugirió que se hicieran explícitos quién y con qué recursos asumirá los costos de reconexión y reinstalación de los servicios públicos cortados o suspendidos por falta de pago, si el Congreso decide no aceptar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas.

Señala que de acuerdo con el artículo 367 de la Constitución, el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios tiene reserva de ley, por lo que estos aspectos no podrían ser precisados por un decreto reglamentario, ni por parte de las comisiones de regulación,

de acuerdo con el artículo 73 de la Ley 142 de 1994.

Considera también el Gobierno que el párrafo 2 adicionado es innecesario, ya que el artículo 90.2 de la Ley 142 es claro en indicar que el valor del cargo fijo sólo refleja los costos económicos, para garantizar la disponibilidad permanente del servicio, independientemente de su nivel de uso. Por esta razón, el cargo fijo se cobra a todos los usuarios de manera permanente y no por razones de reconexión, cuyos costos se cobran sólo a quienes incurren en incumplimiento por no pago. Esto implica que no existe relación entre el cargo fijo y los costos por reconexión y reinstalación, por lo que se sugiere la eliminación del párrafo 2.

Agrega que la modificación de la Ley 142 de 1994 introducida por el artículo 2 del proyecto de ley que ordena que si el restablecimiento no se hace dentro de las 24 horas siguientes después de cumplir con las obligaciones, habrá falla del servicio, es innecesaria, ya que esto ya se encuentra previsto en el artículo 42 del Decreto Ley 019 de 2012 y, además, la previsión de un término idéntico para la reconexión y la reinstalación es inconveniente teniendo en cuenta las diferencias explicadas entre ambas operaciones, que implican complejidades variables. Por consiguiente, sugiere el Gobierno que se establezca un plazo mayor para la reinstalación del servicio.

C. EL VICIO DE TRÁMITE CONSTATADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL AUTO 476 DE 2017 Y LA COSA DECIDIDA

Frente a las objeciones gubernamentales, el Congreso de la República conformó la Comisión Accidental encargada de preparar el informe respecto de las objeciones gubernamentales. Publicado y anunciado dicho informe, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 17 de mayo de 2017 en votación nominal y pública y con las mayorías requeridas las que, de acuerdo con el artículo 167 de la Constitución[4]. El mismo también fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 24 de mayo de 2017[5], mediante votación nominal y pública[6] y con las mayorías requeridas[7].

Como consecuencia de lo anterior, el expediente legislativo fue remitido a la Corte Constitucional para su consideración, la que asumió el conocimiento del asunto y lo instruyó. Mediante el Auto 476 del 13 de septiembre de 2017, la Sala Plena constató que las objeciones gubernamentales fueron formuladas en debida forma; que fueron publicadas;

que la comisión accidental rindió un informe en el que propuso insistir y éste fue publicado; que el asunto fue debidamente anunciado de manera previa a la sesión en la que se votó la insistencia, en fecha determinada y con claridad respecto del asunto que se iba a discutir y que se el asunto fue discutido el día para el que fue anunciado. Además concluyó que las votaciones fueron nominales y públicas y se alcanzaron las mayorías requeridas. Sin embargo, se evidenció que en la decisión del Congreso de insistir respecto de las objeciones, éste tomó en consideración un articulado del proyecto de ley, diferente al que fue sometido a sanción presidencial y que resultó objetado. A este respecto, se puso en evidencia que la discrepancia entre los articulados no era un error formal intrascendente, sino que se trataba de una diferencia determinante, teniendo en cuenta que el articulado considerado para insistir incluía un párrafo que respondía, en cierta medida, a la objeción gubernamental. Así, concluyó este tribunal que esta situación constituye un vicio de procedimiento de carácter sustancial, teniendo en cuenta que el Congreso de la República realizó una votación con la intención de insistir, pero la misma no constituye jurídicamente una insistencia que permita dar por concluido el trámite legislativo. Sin embargo, encontró la Corte que dicho vicio era subsanable, teniendo en cuenta que el Congreso se encontraba aún en término para responder a las objeciones: aceptarlas o insistir.

Afirmó el auto que la posibilidad de subsanar el vicio determina que debía elaborarse un nuevo informe sobre las objeciones y que éste debía surtir todo el trámite. Así las cosas, ante la ausencia de insistencia por parte del Congreso, la Corte Constitucional se abstuvo de decidir respecto de las objeciones gubernamentales en cuestión y devolvió el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsanara el vicio verificado.

Lo anterior implica que la Sala Plena de la Corte Constitucional ya examinó la regularidad de las objeciones presidenciales, así como su debida publicación, razón por la cual, estos aspectos ya fueron decididos y no resulta procedente que, en esta providencia, se realice un nuevo pronunciamiento al respecto. Así las cosas, en la presente sentencia se examinará únicamente el trámite de insistencia parlamentaria y, de ser éste regular, se decidirán de fondo las objeciones formuladas.

D. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Para corregir el vicio de trámite puesto de presente por la Corte Constitucional en el Auto

476 del 13 de septiembre de 2017, se rehízo el trámite y, por consiguiente, se conformó una nueva comisión accidental por decisión de los presidentes de ambas cámaras, para el examen de las objeciones gubernamentales. Dicha comisión fue integrada por el representante Silvio José Carrasquilla Torres y el senador Mario Fernández Alcocer, quienes rindieron un informe en el que se propuso no acoger las objeciones gubernamentales. Dicho informe fue aprobado tanto por la plenaria del Senado de la República[8] como de la Cámara de Representantes[9] y, de esta manera, se insistió en el proyecto.

El informe empieza por explicar que el vicio de falta de congruencia entre el texto aprobado por el Congreso de la República y objetado por el Gobierno Nacional, y aquel sobre el cual insistió el Congreso, fue consecuencia de un error de transcripción.

Sobre el fondo, explica que el proyecto fue concebido con el fin social de garantizar los derechos humanos de las personas de más bajos recursos, de acuerdo con el Preámbulo de la Constitución, en especial, en lo relativo a la búsqueda de un orden justo. Sostiene que la norma persigue la igualdad material. También resalta el contenido de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política. Precisa que la parte dogmática prima sobre el contenido orgánico, por lo que el proyecto no sería inconstitucional, al propender por proteger la dignidad de los menos favorecidos.

El informe subraya que el objeto del proyecto es limitado porque se dirige únicamente a bienes residenciales, de estratos 1, 2 y 3, los que deben recibir subsidios del Estado para acceder a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y únicamente procede cuando la causa de la suspensión o corte del servicio sea la mora y el usuario se encuentre a paz y salvo. Se citan varias sentencias de la Corte Constitucional, como la T-614 de 2010, para concluir que este tribunal incentiva la celebración de acuerdos de pago, para garantizar el acceso a los mínimos vitales en materia de agua y se señala que en dicha jurisprudencia se considera la celebración de acuerdos de pago como un instrumento que protege adecuadamente los intereses en juego, los de la empresa y los del usuario. Apunta que el proyecto va dirigido a las personas más pobres de Colombia y pone de presente las cifras de pobreza y desigualdad del país.

Por otra parte, el informe sostiene que en el proceso que dio lugar a la sentencia SU-1010 de 2008, ya las empresas de servicios públicos domiciliarios alegaban la estabilidad

financiera como fundamento de su poder sancionatorio, pero su preocupación no era la prestación eficiente del servicio. Al respecto, sostiene que en dicha decisión, la Corte Constitucional reconoció que el legislador les otorga suficientes instrumentos para asegurar su estabilidad financiera, tales como la facultad de cobrar el cargo fijo, suspender el servicio, resolver el contrato, cobrar unilateralmente el servicio consumido, cobrar unilateralmente el servicio no facturado y cobrar intereses moratorios sobre saldos insolutos. Adicionalmente, resalta que de acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, las empresas sólo pueden cobrar los costos en los que realmente incurran. “Desde este punto de vista, es injustificado que las empresas, amparadas en las reglamentaciones de las comisiones de regulación, hoy cobren unas tarifas de reconexión o reinstalación exorbitantes (siempre el máximo autorizado), cuando lo cierto es que las actividades que deben desplegar para reanudar el servicio son simples, elementales, ejecutables casi siempre por un solo operario con las herramientas más sencillas. Con justificada razón muchos usuarios indignados manifiestan que cuesta más la reconexión que la factura mensual de consumo de algunos servicios” (subrayas originales).

El informe considera que el proyecto no afecta la estabilidad financiera de las empresas porque se mantienen intactos los mecanismos para cobrar los costos en los que se incurren para la prestación del servicio, tales como los cargos fijo y básico de consumo y porque la mayoría de las empresas son del Estado, lo que implica, en su concepto, que se encuentran en la obligación de garantizar los fines sociales del Estado. Explica que esto debería reflejarse en la exoneración de cobro de reconexión o reinstalación del servicio en estratos 1, 2 y 3, cuando la causa de la suspensión o del corte haya sido la mora. Lo anterior se refuerza, en el informe, teniendo en cuenta que en dichos hogares habitan menores de edad y que la Corte Constitucional ha ordenado, en esas circunstancias, la reconexión inmediata del servicio. También arguye que las empresas han tenido avances tecnológicos que les permiten una desconexión y reconexión ágil y sencilla, “sin la utilización de una cuadrilla para efectuar estos procesos, con ello se demuestra que el valor de la reconexión no debe ser cobrado”.

En el mismo informe, respecto de las objeciones por inconveniencia, se sostuvo que no existe la afectación a las finanzas públicas alegada por el Gobierno, ya que los subsidios no cubren los costos de reconexión o reinstalación del servicio público domiciliario.

Finalmente, en el informe sobre las objeciones se acogen los argumentos expuestos en el primer informe y, en consideración de todo lo anterior, se propone no acoger las objeciones gubernamentales en cuestión.

E. TRÁMITE ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL CON POSTERIORIDAD AL AUTO 476 DE 2017

Una vez el Congreso de la República aprobó un nuevo informe respecto de las objeciones gubernamentales, el asunto fue nuevamente remitido a la Corte Constitucional el 7 de septiembre de 2018[10].

Mediante Auto del 17 de septiembre de 2018, el Magistrado Ponente ofició a los Secretarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que enviaran las gacetas del Congreso de la República en donde se encuentran publicadas las actas correspondientes a las sesiones plenarias de cada cámara en donde se anunció la discusión del informe y en donde se discutió y aprobó el mismo. También les solicitó certificación de las mayorías, del quórum y del número exacto de votos en favor y en contra del informe, así como el sistema de votación adoptado.

En el Auto 632 del 26 de septiembre de 2018, la Sala Plena de la Corte Constitucional se abstuvo de decidir el asunto, al no haber recibido la información requerida.

Por Auto del 10 de octubre de 2018, el Magistrado Ponente solicitó a los secretarios de las cámaras una certificación donde conste el número de miembros del Senado y de la Cámara, así como el número de sillas vacías decretadas y de impedimentos aceptados, en lo que concierne al Senado de la República, para la Plenaria del 4 de septiembre de 2018, respecto de la discusión y aprobación del informe sobre las objeciones gubernamentales de referencia y respecto de la Cámara de Representantes, para la Plenaria del 19 de junio de 2018, en lo relativo a la discusión y aprobación del mismo informe.

Mediante Auto del 31 de enero de 2019, el Magistrado sustanciador insistió de nuevo en el envío de las pruebas faltantes para fallar. Dichas pruebas fueron allegadas al despacho el 8 de febrero de 2019[11].

Pruebas allegadas a la Corte:

- Informe de sustanciación de las objeciones presidenciales del 21 de junio de 2018, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes. Folio 382 del expediente.
- Informe sobre las objeciones presidenciales radicado en el Senado de la República (Folios 383 a 406 del expediente) y en la Cámara de Representantes (Folios 409 a 433 del expediente).
- Sustanciación del informe de objeciones del 7 de septiembre de 2018, suscrito por el Secretario General del Senado, (Folio 434 del expediente).
- Gaceta del Congreso, n. 430 del 18 de junio de 2018 (Senado de la República) donde se publica el informe sobre las objeciones gubernamentales.
- Gaceta del Congreso, n. 432 del 18 de junio de 2018 (Cámara de Representantes) donde se publica el informe sobre las objeciones gubernamentales (Folios 451 a 460 y CD-ROM en folio 472 del expediente).
- Certificación de las mayorías, del quórum, del sistema de votación y del número de votos con los cuales se aprobó el informe sobre las objeciones gubernamentales, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes del 24 de septiembre de 2018 (Folio 471 del expediente).
- Certificación del anuncio del Informe de Objeciones firmado por el Secretario General del Senado de la República (Folio 495 del expediente).
- Certificación de forma de votación y mayorías obtenidas para la aprobación del informe sobre las objeciones gubernamentales, firmado por el Secretario General del Senado de la República (Folio 496 del expediente).
- Gaceta del Congreso, n. 725 del 18 de septiembre de 2018, (CD-Rom en folio 499 del expediente).
- Certificación del número de miembros del Senado de la República, de sillas vacías y de

impedimentos, firmado por el Secretario General del Senado de la República (Folios 506-508 del expediente).

- Certificación del anuncio previo a la discusión y votación del informe de objeciones gubernamentales; de discusión y votos para la aprobación en el Senado, firmada por el Secretario General del Senado de la República (Folio 530 del expediente).
- Gaceta del Congreso, n. 981 del 14 de noviembre de 2018, (CD-Rom en folio 533 del expediente).
- Gaceta del Congreso, n. 1104 del 7 de diciembre de 2018, (CD-ROM en folio 538 del expediente).

F. INTERVENCIONES

1. ANDESCO

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones, ANDESCO[12], intervino para solicitar a la Corte Constitucional que declare fundadas tanto las objeciones de inconstitucionalidad, como las de inconveniencia. En un documento que retoma de cerca el escrito de objeciones gubernamentales explica que las E.S.P. sí incurren en gastos para realizar la reconexión y la reinstalación de los servicios públicos objeto de corte o suspensión. En efecto, el mismo artículo 86 de la Ley 142 de 1994 reconoce el derecho de las empresas a recuperar los costos en los que incurran para dichas actividades y reconoce así la realidad de que esas actividades implican costos reales que requieren un cobro. Para sustentar su afirmación, el interviniente resume las normas que prevén dichos costos y explica, a la vez, los procedimientos que deben ser realizados para la reconexión y la reinstalación de los servicios, en particular lo relativo al retiro del tapón instalado o la reconstrucción de la acometida. La explicación normativa y técnica es coincidente con el documento de objeciones gubernamentales. Precisa que el medidor para suspensión remota del servicio de gas natural tiene un costo de \$375.000.

Coincide con el Gobierno Nacional en que la exención del pago de los costos de reconexión y reinstalación contraría el inciso 1 del artículo 367 de la Constitución al impedir que las E.S.P. recuperen los costos en los que incurren para las actividades de reconexión y de

reinstalación, ya que la norma constitucional ordena que el régimen tarifario determinado por la ley debe tener en cuenta los costos del servicio. Agregan que hacer soportar esta carga a las empresas vulnera la libertad de empresa porque ésta protege el derecho a ejercer su actividad con la expectativa de recuperar costos y obtener una rentabilidad. También coinciden en que la norma objetada vulnera el principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, previsto en el artículo 365 de la Constitución el que busca establecer un equilibrio entre los derechos de los usuarios y la eficiencia en la prestación del servicio. Por esta razón el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 estableció la eficiencia económica y la suficiencia financiera como criterios determinantes del régimen tarifario, los que resultarían desconocidos por la norma objetada. La misma norma prevé que estos criterios obligan a tener en cuenta los costos en los que se incurra para la prestación del servicio, declarada exequible mediante la sentencia C-150 de 2003. Así, considera que hacer a las E.S.P. soportar los costos de la reconexión y la reinstalación puede poner en riesgo la estabilidad económica de las empresas y, por lo tanto, la eficiencia en la prestación del servicio.

También sostiene que la norma contrariaría el principio de solidaridad, al imponer eventualmente una carga desproporcionada para ser asumida por los usuarios de los estratos 5 y 6, a través de los subsidios. Esta norma implicaría que los usuarios cumplidos, asuman los costos que genera la morosidad de otros usuarios.

Agrega que el artículo segundo del proyecto objetado también vulnera los artículos 33 y 367 de la Constitución al prever que “para restablecer el servicio, si la suspensión o el corte fueron por causas imputables al suscriptor o usuario diferentes a la mora, éste debe eliminar su causa, pagar todos los gastos de reinstalación o reconexión en los que la empresa incurra, y satisfacer las demás sanciones previstas, todo de acuerdo a las condiciones uniformes del contrato (subraya la interviniente). A su juicio esta norma significa que cuando la causa de la suspensión o el corte del servicio haya sido la mora, para el restablecimiento no es necesario ponerse al día con la empresa y esto no sólo respecto de los usuarios 1, 2 y 3, sino respecto de todos los usuarios. Esta disposición pondría en riesgo la sostenibilidad financiera de las empresas al fomentar la cultura del no pago.

También reproduce las objeciones gubernamentales por inconveniencia.

2. NATURGAS

La Asociación Colombiana de Gas Natural – NATURGAS[13], intervino para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad del proyecto de ley. Insiste en los argumentos expuestos por las objeciones gubernamentales. Explica que la exoneración de estos valores debería imputarse a los costos de operación del servicio para ser pagados por los mismos usuarios de los estratos 1, 2 y 3, lo que encarecería el servicio. También considera que la norma objetada desconoce el criterio de solidaridad y redistribución de ingresos, criterios previstos en el mismo artículo constitucional. Reitera los tres escenarios previstos por las objeciones: (i) si las empresas deben asumir dichos costos, les generarían pérdidas que afectarían su equilibrio financiero y, por lo tanto, la prestación continua y eficiente de los servicios. (ii) si los usuarios que no han incurrido en mora deben cubrir dichos costos a través del aumento tarifario, se vulneraría el principio de solidaridad y resultaría inequitativo. (iii) Si es el presupuesto público quien debe asumir dichos costos a través de subsidios se afectaría el sistema constitucional de los mismos. Señala que si bien la Corte Constitucional ha tomado este tipo de medidas respecto de personas vulnerables, se trata de casos particulares que no pueden generalizarse.

En cuanto a la posible vulneración del artículo 365 de la Constitución, indica que la imposibilidad de recuperar los costos en los que incurren para las actividades de reconexión y de reinstalación pone en riesgo la prestación eficiente del servicio, ya que la existencia de estos pagos no sólo sirve para recuperar costos, sino hace que los usuarios paguen sus facturas a tiempo. Por esta razón la norma objetada vulneraría los principios de eficiencia y suficiencia financiera definidos en la Ley 142 de 1994 en desarrollo del artículo 265 de la Constitución.

Finalmente propone el interviniente que se recomiende a la Comisión de Regulación de Energía y Gas de seguir el ejemplo de la Comisión de Regulación de Agua CRA y expida los parámetros para determinar el costo de la reconexión, con fundamento en la competencia prevista en el artículo 73, numerales 11 y 21, de la Ley 142 de 1994. Puntualiza que esta norma regulatoria sería benéfica tanto para los usuarios, como para las empresas, al tener parámetros para determinar dichos costos, con certeza jurídica.

3. ASOCODIS

La Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica ASOCODIS[14] solicitó que fueran admitidas las objeciones gubernamentales. Reitera las objeciones gubernamentales y agrega que la norma objetada también vulnera los principios de igualdad, justicia y equidad al tratarse de una medida que carece de razonabilidad al ser general para todos los usuarios de los estratos 1, 2 y 3 y porque desconoce las diferencias entre los distintos servicios públicos domiciliarios. Considera que es una norma injusta porque promueve la cultura del no pago y así afecta la sostenibilidad financiera de las E.S.P. y, por lo tanto, la prestación eficiente del servicio. En cuanto a la igualdad, resultaría afectada a su juicio por el trato privilegiado que otorga la norma objetada a quienes se encuentran en mora del pago de sus facturas. Insiste en que las empresas sí incurren en costos para la reconexión y la reinstalación de los servicios por las distintas actividades que deben ser desarrolladas y que detalla en su escrito de intervención. Indica que para el caso de la energía eléctrica y el gas, existe libertad vigilada, de acuerdo con el artículo 14.11 de la Ley 142 de 1994.

También sostiene que la norma objetada desconoce el artículo 367 de la Constitución al excluir del régimen tarifario legal la recuperación de estos costos, ya que al no existir alternativas de recuperación, implica que las empresas deberán asumir dicho costo. Indica que el principio de solidaridad debe ser compatible con la eficiencia financiera y viabilidad económica de las empresas ya que, de lo contrario, no sería posible realizar una distribución equitativa de las cargas, ni prestar eficientemente el servicio. También sostiene que la norma vulnera el principio de solidaridad si dicho costo es trasladado a los usuarios cumplidos al significar un aumento de las tarifas lo que resulta contrario a dicho principio el que no permite imputar las consecuencias de la morosidad a los otros usuarios, de acuerdo con las sentencias C-150 de 2003 y C-389 de 2002.

También considera que el artículo 2 del proyecto de ley contraría los artículos 333 y 367 de la Constitución

4. Juan José Fuentes Bernal

El ciudadano interviene para solicitar que se declaren fundadas las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad y por inconveniencia. Considera que la norma objetada desconoce los principios de solidaridad y de recuperación de costos, pilares fundamentales de la continuidad, expansión y calidad de los servicios. Explica que esto

implicaría que dichos costos deberán imputarse al presupuesto general de la Nación o recuperarlos vía tarifa por parte de los usuarios cumplidos ya que no podría exigirles a las empresas que asuman ellas dichos costos. Sostiene que la norma desconoce las facultades de las comisiones de regulación para fijar las tarifas y garantizar la prestación adecuada de los servicios. Agrega que la norma objetada fomenta la cultura de no pago, lo que afecta gravemente la caja de las empresas y les impide cumplir sus propias cargas en pro de la prestación eficiente de los servicios. Recuerda que la sentencia C-150 de 2003 reconoció los efectos nocivos de la mora en el pago de los servicios públicos domiciliarios. Así, la norma vulneraría los principios de igualdad, solidaridad y recuperación de costos, promueve el incumplimiento y pone en riesgo la continuidad en la prestación del servicio, así como el mejoramiento de la calidad del mismo.

Con posterioridad al Auto 476 de 2017 y una vez fue remitido de nuevo el expediente legislativo para su consideración por la Corte Constitucional, el ciudadano Fuentes Bernal presentó un segundo escrito[15] en el cual solicita que se declare improcedente la insistencia realizada por el Congreso o, en su defecto, que declaren fundadas las objeciones gubernamentales. Sostiene que el Congreso de la República no insistió dentro del término otorgado por el Auto 476 de 2017, ya que, a su juicio, dicho auto le otorgó una legislatura adicional a aquella en la que fueron formuladas las objeciones. Explica que el proyecto de ley fue objetado el 20 de diciembre de 2016, por lo que la objeción ocurrió en la legislatura 2016-2017, en el período que va desde el 20 de julio de 2016 al 20 de junio de 2017. Así, en su concepto, el Auto 476 del 13 de septiembre de 2017, que devolvió el asunto al Congreso de la República, implicaba que la decisión respecto de la objeción debió tomarse dentro de la legislatura 2017-2018, es decir, en el período comprendido entre el 20 de julio de 2017 y el 20 de junio de 2018. Por consiguiente, concluye que la insistencia realizada el 4 de septiembre de 2018 fue extemporánea.

Respecto del fondo del asunto, el interviniente insiste en que las ESPD sí incurren en costos cuando deben realizar la reconexión o la reinstalación del servicio como consecuencia del corte o de la suspensión. Para demostrar lo anterior, refiere las resoluciones de las respectivas comisiones de regulación y describe los procedimientos necesarios para realizar la suspensión, el corte, la reconexión y la reinstalación. Recaba en que el párrafo adicionado al artículo 96 de la Ley 142 de 1994 desconoce el artículo 367 de la Constitución porque imposibilita la recuperación de los costos en los que se incurre para la reconexión o

la reinstalación del servicio, sin prever una alternativa para financiarlo, por lo que traslada dichos costos a las empresas. Argumenta que lo anterior vulnera la libertad de empresa y defrauda la expectativa de recuperar costos y percibir una rentabilidad. También arguye que se desconoce el artículo 365 de la Constitución en cuanto que no permite que la prestación del servicio sea eficiente.

En refuerzo de lo anterior, refiere el artículo 87 de la Ley 142 de 1994, así como la sentencia que examinó su constitucionalidad para concluir que la norma objetada contraría los principios de eficiencia económica y suficiencia financiera, que concretizan el principio constitucional de prestación eficiente del servicio. Agrega que trasladar dichos costos a los otros usuarios, a través del sistema tarifario, vulneraría el principio de solidaridad porque, en su concepto, generaría una inequidad en el reparto de las cargas públicas en detrimento de quienes sí cumplen oportunamente sus obligaciones. También considera que la modificación al artículo 142 de la Ley 142 de 1994 desconoce los artículos 333 y 367 de la Constitución, ya que al prever que para el restablecimiento del servicio suspendido o cortado por causas imputables al suscriptor, diferentes de la mora, deberá eliminar la causa y pagar los gastos de reconexión o reinstalación, significaría que para el restablecimiento en caso de mora, ni siquiera se requeriría ponerse al día y esto no únicamente respecto de los usuarios 1, 2 y 3, al tratarse de una norma general. Afirma que esta disposición fomenta la cultura del no pago y pone en riesgo la sostenibilidad financiera del sector. Finalmente refiere argumentos relativos a la inconveniencia del proyecto objetado.

G. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante el concepto 006333 el Procurador General de la Nación[16] solicita que se declaren infundadas las objeciones gubernamentales bajo estudio.

Respecto de los requisitos de forma considera que se respetó el artículo 115 de la Constitución ya que las objeciones se encuentran suscritas por quienes para esos efectos conforman el Gobierno. También fueron presentadas dentro del término previsto en el artículo 166 de la Constitución. En cuanto al trámite legislativo advierte el Procurador que no cuenta con las actas y Gacetas del Congreso por lo que, solamente a partir de las certificaciones secretariales, conceptúa que se cumplieron los requisitos de trámite.

En cuanto al contenido de las objeciones explica por qué razón las mismas son infundadas.

En primer lugar explica que la norma objetada desarrolla admisiblemente el concepto de eficiencia en la prestación de los servicios públicos domiciliarios porque éste admite varios desarrollos legislativos y la ponderación de múltiples variables. Explica que la eficiencia exige que el legislador diseñe un sistema viable para la prestación de los servicios públicos al ser un elemento esencial para el Estado Social de Derecho (artículo 367 CP), por lo que deberá tener en cuenta “además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”, según lo dispone el artículo 367 CP. Esto implica que el legislador goza de competencia para diseñar un sinnúmero de medidas a condición de que la adoptada no resulte ineficiente al imposibilitar la prestación efectiva de los servicios públicos domiciliarios por inviables, económicamente insustentables o significa un sacrificio desproporcionado para el sistema. Por esta razón, el legislador puede alterar las cargas inicialmente establecidas en la Ley 142 de 1994, en torno a la solidaridad o la redistribución de los ingresos.

Para el Procurador el proyecto no hace inviable la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sino que altera los incentivos para la prestación de un servicio de calidad con el fin de materializar los fines del Estado. Explica que en el sistema que pretende el legislador superar, el deber de sufragar los costos por la reconexión o la reinstalación buscaba incentivar el pago oportuno de las facturas y permite que las empresas acudan a estas medidas para forzar el pago, sin que esto les genere costo alguno de operación. Por el contrario, la norma objetada establece una nueva forma de eficiencia que no afecta la calidad en el servicio porque no releva al moroso del deber de pagar la factura, ni de los intereses de mora (artículo 140), pero sí conduce a las empresas a utilizar la desconexión como última opción para forzar el pago y acudir, en su lugar, a instrumentos menos lesivos para los derechos de los usuarios que deben desarrollar las mismas. También invitará a las empresas a economizar en la gestión de la desconexión.

Por esto considera que la norma no es ineficiente, sino que introduce nuevos incentivos para la eficiencia.

En segundo lugar considera que la norma objetada desarrolla admisiblemente el deber de regulación tarifaria de acuerdo con los costos del servicio ya que el objeto de la norma no es el servicio público, sino un servicio administrativo conexo el que puede legítimamente atribuirse a uno o al otro extremo del sistema, en este caso a la empresa como un costo

administrativo anexo, ya que se desechó durante el trámite legislativo un parágrafo 2 del artículo 96 que preveía que dichos costos serán estructurados en la tarifa con cargo a los costos de operación. Agrega que no es cierto que la medida afecte la sustentabilidad y viabilidad financiera de las empresas ya que no introduce gratuidad en el servicio, sino les atribuye costos adicionales que deben asumir.

En su concepto, el mandato de tener en cuenta los costos para la determinación tarifaria no significa que todos los gastos en los que incurran las E.S.P. deben ser recuperables con cargo a los usuarios. Por ejemplo, la contestación de los “derechos de petición” es una actividad que implica gastos administrativos, lo que no autoriza a establecer una tarifa administrativa para su resolución.

Señala que la reconexión es un derecho incluso en el caso de mora, razón por la cual es posible que este costo sea asumido por el beneficiario o como un costo administrativo para quien presta el servicio. Esto implica que respecto de los inmuebles de estratos 1, 2 y 3 las empresas deben buscar ser más eficientes, para disminuir los costos de la reconexión. A su juicio, la norma no prohíbe que se incluyan dichos montos en los costos del servicio, sino que no es obligatorio hacerlo, por lo que será la regulación de tarifas la que determinará esto. Reitera que al no introducir gratuidad en la prestación del servicio, la norma objetada sólo varía los costos administrativos que deben asumir las empresas en favor de las personas menos favorecidas, lo que es constitucional.

Finalmente plantea la vista fiscal que la norma objetada no desconoce, sino desarrolla el principio de solidaridad el que es un mandato de optimización que, en este caso, se concreta en el beneficio de las personas menos favorecidas con cargo a los deberes de solidaridad que corresponden a las E.S.P. Así, considera que el Gobierno señaló los costos adicionales que implicarían para las empresas, pero no demostró que esto implicaría inviabilidad financiera por onerosidad desproporcionada. Considera que tampoco se violaría el principio de solidaridad si este costo debería ser asumido por todos los otros usuarios o por el Estado a cargo de los presupuestos públicos porque se trata de una medida de apoyo común. Por esto concluye el Procurador que el Legislador dispone de la facultad constitucional para desarrollar de diferente manera el principio de solidaridad, como lo hizo en este caso. Así, las objeciones gubernamentales son, en su concepto, infundadas.

H. IMPEDIMENTOS

Mediante Auto 310 del 28 de junio de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional aceptó el impedimento expresado por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger para participar en la decisión de las objeciones gubernamentales de la referencia, teniendo en cuenta que en su función de Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, participó en la elaboración de las objeciones en cuestión.

Antes de comenzar a discutir el asunto, durante la Sala Plena del 13 de septiembre de 2017, el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas manifestó estar impedido en el presente asunto, al considerar que tiene un interés en la decisión, teniendo en cuenta que su esposa ejercía, en esa fecha, el cargo de Secretaria General en una Empresa de servicios públicos domiciliarios E.S.P. A este respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió aceptar el impedimento expuesto por el Magistrado y separarlo de las deliberaciones y votaciones del asunto, tal como consta en el Auto 476 del 13 de septiembre de 2017.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De acuerdo con los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, esta Corte es competente para conocer de las objeciones gubernamentales formuladas al Proyecto de Ley número 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara -, Por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones.

Esta competencia se encuentra limitada desde tres puntos de vista. (i) La Corte Constitucional sólo es competente para resolver las objeciones gubernamentales relativas a la posible inconstitucionalidad del proyecto de ley, que no fueron aceptadas por el Congreso de la República[17]; las objeciones por inconveniencia siguen un trámite diferente, en caso de insistencia parlamentaria[18]. (ii) En principio, la competencia de la Corte Constitucional se circunscribe a los artículos o a los apartes cuestionados por el Gobierno Nacional, por lo que el control material no es oficioso e integral[19] y la cosa juzgada es relativa, es decir, circunscrita a los apartes objetados y por los posibles vicios

examinados; este tribunal articula así las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo, con un arbitraje judicial que materializa la colaboración tripartita entre las ramas del poder público[20].

Ahora bien, excepcionalmente esta Corte ha aceptado que este control se extienda a normas no objetadas, pero con una relación directa con las mismas, es decir, a condición de que se trate de temas tan conexos, que la jurisprudencia ha concluido que se trata de la misma objeción, pero no formulada expresamente[21] y resulta necesario extender el control hacia estas otras disposiciones, para proferir una decisión coherente y definitiva en la materia.

2. En el presente asunto, dos de los intervinientes (ANDESCO y ASOCODIS) consideran que el artículo segundo del proyecto de ley vulnera los artículos 33 y 367 de la Constitución, al disponer que para restablecer el servicio, cuando la suspensión resulte de la mora en el pago de las facturas, el usuario no debe eliminar la causa, es decir, a su juicio, no sería necesario estar al día con la factura y esto no sólo respecto de los usuarios de inmuebles de estratos 1, 2 y 3, sino respecto de todos, en razón de la generalidad de la norma. Consideran que esta norma amenaza la sostenibilidad financiera de las empresas y fomenta la cultura del no pago. Este artículo no fue objetado por el Gobierno Nacional por inconstitucionalidad, sino únicamente por inconveniencia.

3. Al respecto, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió, mediante el Auto 476 de 2017, que para el examen de la constitucionalidad de la norma objetada no era necesario ampliar el objeto de examen a esta otra norma señalada por los intervinientes. Concluyó la Corte que “(...) se trata de normas cuya relación no es estrecha, ya que la cuestión formulada en la objeción se refiere a los gastos relativos a la reinstalación o la reconexión, mas no la cuestión de si debe ser requisito para la misma, el encontrarse al día con el pago del servicio. Además, la norma objetada pretende beneficiar a los usuarios de domicilios de estratos 1, 2 y 3, mientras que el artículo segundo es general. Así, no resulta jurídicamente necesario extender el presente control al artículo segundo del proyecto de ley. También, con mayor razón debe ser rechazada la solicitud formulada por otro interviniente (NATURGAS) de declarar la inexequibilidad de todo el proyecto de ley”.

4. Finalmente, (iii) la competencia de la Corte Constitucional para resolver el fondo de las

objeciones gubernamentales, se encuentra condicionada a la validez del trámite de las mismas, lo que explica que previamente este tribunal deba examinar su regularidad.

B. PROBLEMA JURÍDICO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

5. El artículo 1 del Proyecto de Ley número 016 de 2015 – Senado -, 190 de 2015 – Cámara -, prevé en su parágrafo 1 que no habrá lugar al cobro del cargo por reconexión o reinstalación del servicio, cuando la causa de la suspensión o del corte del servicio en inmuebles residenciales de los estratos 1, 2 y 3 sea exclusivamente la mora del usuario en el pago de las facturas y el usuario se ponga a paz y salvo o celebre un acuerdo de pago con la empresa. El Gobierno Nacional objetó dicha norma del proyecto de ley al considerar que desconoce los artículos 365 y 367 de la Constitución Política. Considera que en dichas normas constitucionales se exige que en la determinación legal del régimen tarifario el legislador no puede obviar la recuperación de los costos en los que incurra la empresa para la prestación del servicio y, con esta norma, se les impide recuperar costos reales que se derivan tanto de la reconexión, como de la reinstalación del servicio cortado o suspendido. Explica que no es cierto que estas actividades no impliquen costo alguno para las E.S.P. y, por lo tanto, precisa en qué consisten dichos costos. A su juicio, el impedir que las empresas recuperen dichos pondría en riesgo la estabilidad económica y financiera de las prestadoras de los servicios públicos domiciliarios, lo que conduciría a la afectación de la eficiencia en la prestación del servicio. Para el Gobierno, dichos costos no podrían ser jurídicamente distribuidos entre los usuarios de estratos altos, a través del régimen de subsidios, ya que el principio constitucional de solidaridad exige la proporcionalidad de las cargas atribuidas y hacer soportar a los usuarios cumplidos, las consecuencias de la mora de otros usuarios, es a su juicio, desproporcionado y, en esa vía, inconstitucional.

6. Por su parte, el Congreso de la República rechazó las objeciones gubernamentales porque considera que se trata de una medida que persigue el fin social del Estado, materializa el principio de igualdad material y propende por un orden social justo. Argumenta que la mayoría de las empresas de servicios públicos domiciliarios son públicas, por lo que deben contribuir para estos fines constitucionales legítimos. Precisa que la Corte Constitucional ha ordenado el restablecimiento de los servicios públicos domiciliarios sin exigir el cobro por la reconexión respecto de personas vulnerables. Expone que las empresas conservan los otros mecanismos para garantizar la sostenibilidad financiera, tales

como el cobro de los servicios prestados y la suspensión del servicio por el no pago. Igualmente considera que el argumento de la sostenibilidad financiera de las empresas ya fue descartado por la Corte Constitucional y que esta medida propende por la prestación adecuada del servicio, respecto de personas vulnerables.

7. Los intervinientes coinciden, reproducen y desarrollan los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional en su documento de objeciones, mientras que el Procurador General de la Nación considera que las mismas son infundadas ya que no existe ningún mandato constitucional que implique que todos los costos en los que incurran las E.S.P. deban ser recuperables con cargo a los usuarios. Considera que el principio constitucional de eficiencia en la prestación del servicio público puede ser desarrollado de diferentes maneras por el legislador y que, en el presente caso, el Congreso simplemente hizo uso de su margen de desarrollo en la materia para establecer nuevos incentivos para la prestación eficiente del servicio, en este caso, al inducir a las E.S.P. a recurrir a medidas alternativas para inducir al pago de las facturas en los estratos 1, 2 y 3, al tiempo que reduzcan y optimicen los costos derivados de la reconexión y reinstalación del servicio en dicha franja de la población.

8. Teniendo en cuenta que mediante el Auto 476 de 2017, la Corte Constitucional ya examinó la regularidad de la formulación de las objeciones gubernamentales, así como su debida publicación, en esta oportunidad le corresponde resolver a este tribunal dos problemas jurídicos:

(i) ¿Es válida la insistencia del Congreso de la República respecto de las objeciones gubernamentales formuladas al proyecto de ley número 016 de 2015 - Senado -, 190 de 2015 - Cámara -? Y

(ii) ¿La exoneración del pago del cargo por reconexión y reinstalación de servicios públicos domiciliarios respecto de inmuebles residenciales de estratos 1, 2 y 3 desconoce el criterio del costo para la determinación del régimen tarifario en la prestación del servicio, afecta la viabilidad financiera del sistema y la prestación eficiente de los servicios públicos al evitar que las E.S.P. recuperen los costos en los que incurren para dichas actividades?

9. Para resolver estos problemas jurídicos, en primer lugar la Sala Plena de la Corte Constitucional examinará el cumplimiento de los requisitos de forma en el trámite de la insistencia frente a las objeciones gubernamentales que no fueron objeto de estudio por la

Corte Constitucional en el Auto 476 de 2017 y, si estos se encuentran cumplidos, resolverá las objeciones gubernamentales, respecto del problema jurídico material.

C. EXAMEN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE FORMA EN LA INSISTENCIA DEL CONGRESO FRENTE A LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES, CON POSTERIORIDAD A SU PUBLICACIÓN

(i) Elaboración del informe sobre las objeciones, publicación, anuncio y aprobación

10. Para corregir el vicio de trámite puesto de presente por el Auto 476 de 2017, se integró una nueva Comisión Accidental para el estudio de las objeciones gubernamentales, la que fue integrada por el representante Silvio José Carrasquilla Torres y el senador Mario Fernández Alcocer. Esta comisión rindió informe unificado el 18 de junio de 2018[22].

11. El informe de la Comisión Accidental propuso a las plenarias de ambas cámaras rechazar tanto las objeciones de inconstitucionalidad, como por inconveniencia y ofrece argumentos para respaldar la propuesta de insistencia.

12. El informe de la Comisión accidental fue debidamente publicado en la Gaceta n. 430 del 18 de junio del 2018 (Senado de la República)[23]; fue anunciado en la Plenaria del Senado del 28 de agosto de 2018[24]. El anuncio realizado se adecuó a lo previsto en el artículo 160 de la Constitución[25], ya que (i) fue realizado en fecha anterior a la que se discutió el asunto[26] y (ii) permitía claramente identificar tanto la fecha en la que se debatiría el asunto, como el asunto que se examinaría[27]. Así, el informe fue debatido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 4 de septiembre de 2018[28] en votación nominal y pública[29] en la que se arribó al siguiente resultado, de acuerdo con el acta de la sesión plenaria:

Por el sí 85 votos[30].

Por el no 0

Total votos: 85

Es de anotar que la Certificación del Secretario General del Senado de la República sostiene que en favor de la aprobación del informe respecto de las objeciones gubernamentales,

votaron 86 senadores[31]. Al respecto, precisa la Sala Plena que, ante la incongruencia entre las certificaciones de los secretarios de una de estas corporaciones legislativas y las actas, publicadas en las gacetas, estas últimas gozan de mayor valor probatorio. Si bien la jurisprudencia constitucional acepta pacíficamente que las certificaciones secretariales, como documentos públicos auténticos, que se expiden en cumplimiento de las funciones de estos servidores públicos[32], tienen valor probatorio, para efectos del control de constitucionalidad[33] e, incluso, la información contenida en ellas puede servir para precisar lo contenido en las actas y, de esta manera, se impone un análisis conjunto[34], en caso de contradicción, los datos incluidos en las actas son aquellos relevantes para efectos del control de constitucionalidad, por las siguientes razones: (i) las actas tienen vocación de dar cuenta detallada del desarrollo de la sesión. (ii) A diferencia de las certificaciones, las actas son sometidas a la aprobación de la correspondiente corporación[35], lo que permite corregir eventuales imprecisiones que pudieron ser incluidas en las certificaciones. (iii) Las actas son destinadas a dar publicidad al trámite legislativo y es por ello que, a diferencia de las certificaciones, son incluidas en la Gaceta del Congreso. Es por todo lo anterior, que en ejercicio de sus funciones, cuando, a pesar de contar con las respectivas certificaciones secretariales, no se dispone aún de las actas publicadas en las correspondientes gacetas, la Corte Constitucional se abstiene de fallar de fondo, tal como ocurrió en el presente asunto[36]. Es en virtud de lo anterior que se concluye que el informe fue aprobado con 85 votos a favor.

La mayoría requerida para insistir respecto de las objeciones gubernamentales es la absoluta de los miembros de cada cámara, ya que el artículo 167 de la Constitución dispone que la objeción gubernamental genera que el proyecto vuelva a las cámaras a segundo debate[37]. Esto significa que, en el Senado de la República, constituido por 106 senadores y sin impedimentos aceptados para este asunto[38], la votación de la insistencia cumplió con el requisito de contar con la mayoría absoluta de dicha cámara.

13. En lo que respecta a la Cámara de Representantes, el informe de la Comisión accidental fue publicado en la Gaceta n. 432 del 18 de junio del 2018 (Cámara de Representantes)[39]; la discusión del informe fue anunciada el 18 de junio de 2018[40]. El anuncio realizado se adecuó a lo previsto en el artículo 160 de la Constitución, ya que fue realizado en fecha anterior a la que se discutió el informe y permitía claramente identificar tanto la fecha en la que se debatiría, como el asunto que se examinaría[41]. El informe fue sometido a

consideración de la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2018 y fue aprobado[42]. La votación fue nominal y pública[43] y se obtuvo el siguiente resultado:

Por el sí 86

Por el no 16[44]

Total votos 102

Esto significa que, en la Cámara de Representantes, constituida por 165 representantes[45], sin que se hubieran aceptado impedimentos[46], la votación de la insistencia cumplió con el requisito de contar con la mayoría absoluta de dicha cámara.

(ii) La oportunidad para insistir

14. De acuerdo con la sentencia C-099 de 2018, en el procedimiento legislativo, existen tres etapas en las que el Congreso tiene un plazo para realizar la actuación correspondiente: la primera se refiere al término máximo para considerar un proyecto y ser aprobado por ambas cámaras, incluida la eventual conciliación, en caso de discrepancias. Este término ocurre de manera previa al envío del proyecto de ley aprobado, para sanción presidencial y se rige por el artículo 162 de la Constitución[47]. La segunda consiste en el término con el que cuenta el Congreso para insistir, cuando el proyecto de ley ha sido objetado por el Gobierno y, la tercera, se refiere al término máximo para rehacer un proyecto de ley, cuyas objeciones de inconstitucionalidad fueron encontradas fundadas por la Corte Constitucional[48]. El asunto aquí relevante, se refiere a la segunda hipótesis, es decir, a la oportunidad con la que cuenta el Congreso para insistir frente a las objeciones gubernamentales. Al respecto, en la sentencia C-068 de 2004, esta Corte analizó el tema de la oportunidad con la que cuenta el Congreso de la República para insistir respecto de las objeciones gubernamentales. En dicha ocasión, la Corte sostuvo que era necesario realizar una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución, ya que aunque el mismo dispone de manera perentoria que “Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”, era necesario compaginar dicha norma, con la facultad del Gobierno para objetar los proyectos de ley y conducir así a un nuevo debate parlamentario al respecto. Concluyó en esa ocasión la Corte, que el término para insistir respecto de las objeciones era de dos años adicionales a las dos legislaturas en las que se tramitó el proyecto. Así, en

dicha oportunidad se sostuvo que “(...) de conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional” (negrillas no originales)[49].

15. Sin embargo, esta tesis fue rápidamente cuestionada y abandonada por la sentencia C-069 de 2004, donde se aclaró que aunque no existe norma constitucional expresa que disponga el término con el que cuenta el Congreso para insistir, una interpretación adecuada del artículo 162 de la Constitución Política permite concluir que: (i) sí existe un límite temporal a dicha facultad parlamentaria, (ii) no es correcto afirmar que en razón de la objeción gubernamental el Congreso cuente con dos legislaturas adicionales completas, como lo sostuvo la sentencia C-068 de 2004 y, en realidad, (iii) dicho término corresponde a una legislatura adicional a aquella en la cual el proyecto fue objetado. Aclaró la Corte que: “No existe vacío en la materia, pues se ha previsto una disposición que obliga al Congreso a someterse al procedimiento ordinario para realizar la insistencia. Y por ello es claro que el artículo 162 de la Carta, que señala los límites temporales máximos para que las cámaras consideren un proyecto, se aplica al trámite de las objeciones, y por ello la insistencia de las cámaras debe ser presentada dentro de los límites temporales previstos por esa disposición constitucional. El silencio aparente de los artículos específicos sobre objeciones no significa entonces que la Carta haya atribuido al Congreso un término ilimitado para la insistencia. El trámite de las objeciones presidenciales en el Congreso no puede detenerse indefinidamente pues los órganos del Estado no tienen libertades, sino funciones, competencias, misiones institucionales, responsabilidades y deberes públicos. Es absurdo que el Congreso disponga a lo sumo de dos legislaturas para aprobar integralmente un proyecto de ley, pero pueda dejar pasar todas las legislaturas que desee para terminar de aprobarlo, cuando éste es objetado”[50]. En vista de lo anterior, cumpliendo las cargas de transparencia y suficiencia para el cambio del precedente, dicha sentencia precisó que: “La Corte rectifica y precisa su doctrina constitucional sobre el tema y concluye que, según lo ordenado por el artículo 162 superior, las cámaras cuentan con un término máximo de dos legislaturas para insistir frente a un proyecto objetado, término que se comienza a contar a

partir de la formulación de las objeciones. Esto significa que para insistir, el Congreso cuenta con la terminación de la legislatura dentro de la cual el Presidente objeta, junto con la totalidad de la siguiente legislatura” (negrillas no originales)[51].

16. Esta postura fue confirmada por la sentencia C-433 de 2004[52] y, en adelante, dicha interpretación constitucional ha sido reiterada por una cantidad importante de jurisprudencia[53], incluido el Auto 476 de 2017 en donde, en el asunto que ocupa ahora a la Corte, concluyó la Sala Plena que la incongruencia entre los textos sobre los cuales había formulado su objeción el Gobierno y aquel sobre el cual el Congreso había insistido, configuraba un defecto “sustancial, pero subsanable teniendo en cuenta que aún se encuentra el legislativo dentro de la oportunidad para insistir o para aceptar las objeciones. Lo anterior teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso tendrá una legislatura adicional a aquella en la que fueron formuladas las objeciones[54], sin que se entienda que se desconoce el mandato constitucional de que los proyectos de ley no puedan ser discutidos en más de dos legislaturas[55]. Por consiguiente, al no existir jurídicamente insistencia por parte del Congreso de la República, esta Corte deberá devolver el asunto al legislativo, de acuerdo con el parágrafo del artículo 241 de la Constitución Política[56]” (negrillas no originales)[57].

17. Si bien es cierto que en la jurisprudencia constitucional se encuentran sentencias posteriores a 2004 que han concluido que el Congreso cuenta con dos legislaturas adicionales completas para insistir[58], todas ellas se remiten directa o indirectamente a la sentencia C-068 de 2004 y no precisan que la postura allí planteada fue expresamente abandonada por este tribunal. En todos estos casos, la cita fue intrascendente, teniendo en cuenta que el Congreso había insistido máximo dentro de la siguiente legislatura adicional a aquella en la cual el proyecto fue objetado[59]. Además, ninguna de estas sentencias responde a las cargas de transparencia y suficiencia que hubieran sido requeridas para abandonar la postura sostenida desde la sentencia C-069 de 2004, por lo que es necesario concluir que dicha tesis no ha sido cambiada por esta Corte, a tal punto que fue expresamente confirmada por el mencionado Auto 476 de 2017.

18. Por otra parte, la Sala Plena de la Corte Constitucional evidencia que no existen razones para realizar un cambio de jurisprudencia al respecto, teniendo en cuenta que: (i) si bien es

cierto que el artículo 162 de la Constitución dispone que ningún proyecto puede ser discutido en más de dos legislaturas, (ii) dicha norma debe ser interpretada de manera sistemática con el artículo 167 de la Constitución, según el cual “El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate”, por lo que se requiere, a más de la legislatura en la cual se formuló la objeción, una legislatura adicional para realizar dicho debate en el que el Congreso podrá aceptar la objeción o insistir de manera pura y simple o a través de la modificación del articulado del proyecto de ley[60], para responder a las objeciones gubernamentales. Al respecto, si se concluyera que tanto la objeción, como su trámite (discusión, aceptación o insistencia) deberían realizarse necesariamente dentro de las dos legislaturas en las que se discutió el proyecto de ley, se privaría de efecto práctico la facultad del Gobierno para objetar porque, según las circunstancias particulares del caso, el Congreso no dispondría del tiempo necesario para discutir nuevamente el proyecto, dentro de los dos años contados a partir de su radicación. Es por esta razón que consulta claramente la estructura constitucional, que se concluya que para insistir, el Congreso dispondrá de una legislatura adicional a aquella en la que fue objetado el proyecto, ya que se trata del tiempo requerido para realizar adecuadamente el segundo debate al proyecto de ley, según lo dispuesto por el artículo 167 de la Constitución y de conformidad con el artículo 162 que dispone que “Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren”.

20. En atención a lo anterior, se concluye que en el asunto bajo estudio, la insistencia parlamentaria fue extemporánea: El Auto 476 del 13 de septiembre de 2017 concluyó que aunque el Congreso de la República no había insistido adecuadamente respecto del proyecto en cuestión, se encontraba aún dentro de la oportunidad para insistir, por lo que se devolvió el asunto para permitir la corrección del vicio. Para tal efecto, el nuevo informe sobre las objeciones gubernamentales fue aprobado por la Cámara de Representantes el día 19 de junio de 2018[63] y por el Senado de la República el 4 de septiembre de 2018[64], a pesar de que las objeciones fueron radicadas en el Congreso el día 20 de diciembre de 2016[65]. Así las cosas, el proyecto de ley fue objetado durante la legislatura 2016-2017, que culminó el 20 de junio de 2017. La oportunidad para insistir al respecto era la legislatura 2017-2018, que comenzó el 20 de julio de 2017 y terminó el 20 de junio de 2018. Pese a lo anterior, la insistencia parlamentaria únicamente ocurrió durante la legislatura

2018-2019 (el 4 de septiembre de 2018), es decir, por fuera del término previsto para ello. Aunque la aprobación del informe por parte de la Cámara de Representantes fue oportuna, la actuación del Senado de la República fue extemporánea, por lo que la insistencia parlamentaria frente a las objeciones gubernamentales no fue realizada a tiempo, teniendo en cuenta que para que jurídicamente exista insistencia, la misma debe corresponder a “las Cámaras”, según lo dispone el artículo 167 de la Constitución[66].

21. La insistencia tardía por parte del Congreso de la República frente a las objeciones gubernamentales constituye un vicio de trámite insubsanable[67], al ya no existir oportunidad para su corrección y pasar por alto o tolerar este proceder parlamentario, dejaría sin efecto los artículos 162 y 167 de la Constitución, que fueron desconocidos en el presente caso.

22. En cuanto a la consecuencia del vicio puesto de presente en el trámite de las objeciones gubernamentales, precisa la Sala Plena que la inconstitucionalidad no podría predicarse respecto de normas de un proyecto de ley que han terminado plenamente su trámite legislativo y que, al no haber sido objetadas, únicamente carecen de sanción presidencial. Esta conclusión se impone en aplicación de los principios democrático y de conservación del derecho, según los cuales, el reproche de inconstitucionalidad debe ser la última opción, respecto de normas que han sido aprobadas por el Legislativo, cuando no sea posible condicionar su exequibilidad y, además, los vicios de constitucionalidad no contagian, por regla general, otras disposiciones que gocen de autonomía normativa. Así, en el caso en que ciertas normas de un proyecto de ley hayan sido objetadas, ello no implica necesariamente que, – como ocurre en el presente caso –, un vicio insubsanable en el trámite de las objeciones gubernamentales, impida que el Presidente sancione el proyecto de ley, en lo no objetado y que surtió todo el trámite legislativo.

23. Sin embargo, en el presente caso no es posible aplicar esta regla, teniendo en cuenta la extensión de las objeciones: a pesar de que la objeción por inconstitucionalidad recaía únicamente sobre el párrafo primero del artículo 1 del proyecto de ley, tanto el párrafo segundo del mismo artículo, como el artículo 2, del mismo proyecto de ley, habían sido al tiempo objetados por inconveniencia. Aunque la Corte Constitucional carece de competencia para juzgar las objeciones por inconveniencia, el trámite dado a las mismas es un asunto que no puede dejar de considerarse en el control de constitucionalidad, en casos

como este. Al respecto, la insistencia tardía se predicó respecto de las normas de los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley, razón por la cual, ambas se encuentran viciadas de inconstitucionalidad. Aunque el artículo 3 del proyecto de ley no fue objetado, no resulta posible ordenar que, en virtud del principio de conservación del derecho, esta disposición sea sometida a sanción presidencial, considerando que, en tratándose de una norma relativa a la vigencia de la reforma, conexas y dependientes de las normas declaradas inconstitucionales, carecería de efecto útil que la misma adquiriera fuerza normativa, por carecer de autonomía normativa.

24. Por consiguiente, el proyecto de ley No. 016 de 2015 –Senado-, 190 de 2015 –Cámara- Por medio de la cual se modifica la ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones será declarado inconstitucional[68], con la consecuencia prevista en el inciso final del artículo 167 de la Constitución, según el cual “El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto”[69].

25. Teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad del proyecto de ley ocurre exclusivamente por razones de trámite, la presente decisión no considerará la constitucionalidad material de las normas objetadas.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

26. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley No. 016 de 2015 –Senado-, 190 de 2015 –Cámara- Por medio de la cual se modifica la ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones. Las mismas fueron presentadas durante la legislatura 2016-2017. Teniendo en cuenta que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el Congreso de la República dispondrá para insistir, de una legislatura adicional a aquella en la cual fueron formuladas las objeciones, concluyó la Corte que la oportunidad para insistir al respecto era la legislatura 2017-2018. A pesar de lo anterior, la insistencia parlamentaria únicamente ocurrió durante la legislatura 2018-2019, es decir, de manera extemporánea. Así, por vulnerar los artículos 162 y 167 de la Constitución Política, la Sala Plena de la Corte Constitucional declarará la inconstitucionalidad de dicho proyecto de ley, por vicios en el trámite legislativo.

III. RESUELVE

Primero.- Declarar la INCONSTITUCIONAL del proyecto de ley No. 016 de 2015 –Senado-, 190 de 2015 –Cámara- Por medio de la cual se modifica la ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales, y se dictan otras disposiciones, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente sentencia.

Segundo.- Ordenar el ARCHIVO del proyecto de ley mencionado en el resolutivo primero.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

- Con impedimento -

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

- Con impedimento -

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Páginas 251 a 261 del expediente de trámite legislativo.

[2] “Para que los principios constitucionales que orientan la prestación de los servicios públicos sean efectivos (art. de la 2 C.P.), cada usuario debe cumplir con su deber básico respecto de los demás usuarios consistente en abstenerse de trasladarle a ellos el costo de acceder y de disfrutar del servicio público domiciliario correspondiente. Cuando un usuario no paga por el servicio recibido, está obrando como si los demás usuarios tuvieran que correr con su carga individual y financiar transitoria o permanentemente su deuda. Ello atenta claramente contra el principio de solidaridad que, entre otros, exige que cada usuario asuma las cargas razonables que le son propias en virtud de la Constitución, la ley y el contrato respectivo. ¶ En este orden de ideas, la Corte concluye que la persona que se abstiene de pagar por los servicios públicos que recibe, no sólo incumple sus obligaciones para con las empresas que los prestan, sino que no obra conforme al principio de solidaridad y dificulta que las empresas presten los servicios con criterios de eficiencia (artículo 365 C.P.), lo cual pugna con los principios sociales que consagra la Carta para orientar la prestación, regulación y control de los servicios públicos”: (negritas de las objeciones gubernamentales): Corte Constitucional, sentencia C-150/03.

[3] “(...) dentro de la concepción del Estado Social de Derecho debe tenerse en cuenta que los servicios públicos domiciliarios tienen una función social, lo cual no significa que su

prestación deba ser gratuita pues el componente de solidaridad que involucra implica que todas las personas contribuyen al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado a través de las empresas prestadoras de servicios públicos, dentro de conceptos de justicia y equidad (CP art. 95-9 y 368)”: Corte Constitucional, sentencia C-389/02.

[4] Gaceta del Congreso (Senado de la República), n. 691, p. 21, concordante con el informe de Secretaría General del Senado de la República del 23 de mayo de 2017. Folio 92 del expediente.

[5] Acta de Plenaria n. 219, Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 545 de 2017, pp. 75-84. Informe de Sustanciación de objeciones presidenciales del Secretario General de la Cámara de Representantes del 25 de mayo de 2017. Folio 309 del expediente del trámite legislativo.

[7] Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 545, p. 76, folio 182 del expediente.

[8] Sustanciación informe de objeciones del 7 de septiembre de 2018, suscrito por el Secretario General del Senado, visible en el folio 434 del expediente. Acta n. 08, Gaceta del Congreso (Senado de la República), 09 de 2019, concordante con el informe de Secretaría General del Senado de la República del 23 de mayo de 2017. Folio 92 del expediente.

[9] Certificación del Secretario General de la Cámara. Folio 382 del expediente; Acta de Plenaria n. 295 del 19 de junio de 2018., Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 981 de 2018, p. 27.

[10] Oficio firmado por el Secretario General del Senado de la República, recibido en la Secretaría General de esta Corte el 11 de septiembre de 2018. Folio 461 del expediente.

[11] Folios 534 y siguientes del expediente.

[12] A través de su representante Gustavo Galvis Hernández. Folios 2 a 23 del expediente.

[13] A través de su Presidente, Orlando Cabrales Segovia. Páginas 24-29 del expediente.

[14] A través de su Director Ejecutivo, José Camilo Manzur Jattin. Páginas 30-49 del expediente.

[15] Escrito recibido en la Corte Constitucional el 26 de septiembre de 2018. Folios 473 y siguientes del expediente.

[16] Fernando Carillo Flórez. Folios 55 a 67 del expediente.

[17] “La Corte Constitucional es incompetente para pronunciarse acerca de las objeciones por inconveniencia. || Igualmente, carece de competencia para pronunciarse sobre las objeciones por inconstitucionalidad que fueron aceptadas por el Congreso de la República, es decir, aquellas en las que el Congreso admitió la existencia de un vicio de inconstitucionalidad. Así lo dispone el artículo 167 constitucional al señalar que, si al resolver sobre las objeciones, las “Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que (...) decida sobre su exequibilidad” (art. 167 C.P.), de lo cual se infiere que sólo aquellas en que haya habido insistencia del Congreso pueden ser revisadas por la Corte”: Corte Constitucional, sentencia C-1041/07.

[18] Cuando el Congreso insiste respecto de las objeciones por inconveniencia (se exige mayoría absoluta de acuerdo con el numeral 10 del artículo 119 de la Ley 5 de 1992), “el Presidente sancionará el proyecto sin poder presentar nuevas objeciones” (numeral 2 del artículo 199 de la Ley 5 de 1992).

[19] “(...) el examen que realiza la Corte al decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos objetados por el gobierno se circunscribe, prima facie, al análisis y decisión de las objeciones tal como fueron formuladas por el Ejecutivo, lo cual limita el alcance de la cosa juzgada constitucional”: Corte Constitucional, sentencia C-482/08

[20] “Las objeciones se conciben como una expresión del principio de colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público (CP art. 113) y no como un poder de veto”: Corte Constitucional, sentencia C-633/16.

[21] “(...) en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de

inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia”: Corte Constitucional, sentencia C-1404/00.

[22] Enviado al Senado de la República (folios 409 a 433 del expediente del trámite legislativo) y a la Cámara de Representantes (folios 383 a 406).

[23] Folio 435 del expediente.

[24] Sustanciación informe de objeciones del 7 de septiembre de 2018, suscrito por el Secretario General del Senado, visible en el folio 434 del expediente. Acta n. 07, Gaceta del Congreso, n. 1104 del 7 de diciembre de 2018, p. 5 (CD-ROM en folio 538 del expediente), concordante con el informe de Secretaría General del Senado de la República del 1 de noviembre de 201. Folio 530 del expediente.

[25] El último inciso del artículo 160 de la Constitución, introducido por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone: “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

[26] En la sesión del 4 de septiembre de 2018 se votó el informe, pese a lo cual, se volvió

a anunciar el asunto de la siguiente manera: “II Anuncio de proyectos || Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || Señor Presidente, los proyectos para ser considerados y debatidos en la próxima sesión plenaria son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, “por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios residenciales y se dictan otras disposiciones”, Gaceta del Congreso (Senado de la República), n. 1104 de 2019, p. 9. Sin embargo, este anuncio es intrascendente, teniendo en cuenta que el informe ya había sido votado.

[27] El anuncio se realizó de la siguiente manera “Anuncio de proyectos || Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. || Señor Presidente, los anuncios para ser considerados y debatidos en la próxima sesión Plenaria son los siguientes: || Corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, || Auto 476 de 2017 || • Proyecto de ley número 16 de 2015 Senado, 190 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 142 de 1994, se elimina el cobro por reconexión y reinstalación de los servicios públicos domiciliarios Residenciales y se dictan otras disposiciones” Gaceta del Congreso, n. 1104 de 2019, p. 5..

[28] Sustanciación informe de objeciones del 7 de septiembre de 2018, suscrito por el Secretario General del Senado, visible en el folio 434 del expediente. Acta n. 08, Gaceta del Congreso (Senado de la República), 09 de 2019, concordante con la certificación del Secretario General del Senado de la República del 1 de noviembre de 2018. Folio 530 del expediente.

[29] La votación fue nominal y pública: Gaceta del Congreso (Senado de la República), n. 09 de 2019, p. 21, concordante con la Certificación del Secretario General del Senado de la República del 27 de septiembre de 2018. Folio 495 del expediente.

[30] Gaceta del Congreso (Senado de la República), n. 09 de 2019, pp. 21-22.

[31] Certificación del Secretario General del Senado de la República del 1 de noviembre de 2018. Folio 530 del expediente.

[32] “Deberes. Son deberes del Secretario General de cada Cámara: (...) 12. Expedir las certificaciones e informes – si no fueren reservados -que soliciten las autoridades o los particulares”: artículo 47 de la Ley 5 de 1992.

[33] Entre otras, ver C-782/03, C-400/05, C-473/05, C-931/05, C-1151/05, C-576/06, C-125/11, C-261/11, C-127/13, C-221/13.

[34] Entre otras, ver las sentencias C-713/08 y C-047/17.

[35] “Actas. De toda sesión del Congreso pleno se levantará el acta respectiva. Tratándose de la última sesión, el acta será considerada y aprobada antes de cerrarse la reunión, o facultarse a su Mesa Directiva para la debida aprobación”: artículo 11 de la Ley 5 de 1992.

[36] Corte Constitucional, Auto 632 del 26 de septiembre de 2018.

[37] Corte Constitucional, sentencia C-069/04, reiterada, entre otras, en las sentencias C-985/06, C-1040/04 y C-663/13.

[38] Certificación del número de miembros del Senado de la República, de sillas vacías y de impedimentos, firmado por el Secretario General del Senado de la República (Folios 506-508 del expediente). Para dicha votación no fueron aceptados impedimentos.

[39] Folio 451 del expediente y con otro ejemplar en a partir del folio 451.

[40] Acta de Sesión Plenaria n. 294, Certificación del Secretario General de la Cámara. Folio 382 del expediente. Gaceta del Congreso n. 725 del 18 de septiembre de 2018, página 67, CD-Rom en folio 499 del expediente.

[41] “Se enuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes 19 de junio del 2018, o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos. (...) Proyecto de ley número 190 de 2015 Cámara, 16 de 2015 Senado.”: Gaceta del Congreso n. 725, p. 67, CD-Rom en folio 499 del expediente.

[42] Acta de Plenaria n. 295 del 19 de junio de 2018. Certificación del Secretario General de la Cámara. Folio 382 del expediente y concordante con la Certificación del 24 de

septiembre de 2018 (Folio 471 del expediente), Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 981 de 2018, pp. 26-29.

[43] Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes del 24 de septiembre de 2018 (Folio 471 del expediente); Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 981 de 2018, pp. 26-29.

[44] Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes del 24 de septiembre de 2018 (Folio 471 del expediente); Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 981 de 2018, p. 27.

[45] Certificación del Subsecretario General de la Cámara de Representantes, folio 527 del expediente.

[46] Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, folio 520 del expediente.

[47] “Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas” (negritas no originales).

[48] “Al respecto, debe tenerse en cuenta que el análisis de este requisito exige diferenciar al menos tres etapas del procedimiento legislativo. La primera, según el artículo 162 de la Constitución Política, debe tramitarse en dos legislaturas y abarca el trámite “desde el momento en que se radicó el proyecto de ley y hasta que se surtan los cuatro debates constitucionales a los que hace referencia el artículo 157 superior, junto con la posibilidad que los textos sean sometidos a conciliación, en virtud de las discrepancias que surgieren entre las Cámaras”. || Las dos siguientes, carecen de un término preciso en la Constitución Política. Se trata, por un lado, de aquella en la que el Congreso insiste respecto de las disposiciones objetadas por inconstitucionalidad de parte del Gobierno, para ello, aun cuando no existe un plazo específico en la Constitución Política, esta Corporación ha determinado, desde las Sentencias C-068 y C-069 de 2004[39], que el Legislativo tiene un plazo máximo de dos legislaturas, siguiendo una interpretación armónica del artículo 162 Superior. || Por otro, está la etapa que debe llevarse a cabo para rehacer e integrar el

Proyecto de Ley declarado parcialmente inexecutable en el marco de un proceso de objeciones gubernamentales. Al igual que ocurre en la anterior etapa, no existe un término definido en la Constitución para que las Cámaras ejecuten dicha orden. Sin embargo, siguiendo la misma interpretación que en el anterior caso, esta Corporación ha precisado que la inexistencia de dicho término en la Constitución “no implica que (exista) un plazo indefinido para (el cumplimiento de dicho) fin, pues ante ese vacío debe acudir a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. Puntualmente, respecto a este asunto, esta Corporación ha explicado que: || “Esta expresión del artículo 162 superior hay que entenderla en el sentido de que las dos legislaturas constituyen el plazo que tiene el Congreso para la formación de la ley, de suerte tal que todo proyecto de ley que surta los debates correspondientes dentro de dicho término, por este aspecto se ajusta al mandato constitucional. Siendo claro además que esas dos legislaturas no cobijan el término de que dispone el Presidente para formular sus objeciones, pues, de no ser así, el Ejecutivo podría alterar o suprimirle al Congreso la oportunidad que le asiste para pronunciarse sobre las objeciones”. Igualmente, se ha determinado que “el término para la proposición, estudio y revisión de constitucionalidad de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro del plazo citado” (Negritillas de la Sala)”: Corte Constitucional, sentencia C-099/18, donde se juzgó la tercera hipótesis, es decir, la oportunidad del Congreso para rehacer el proyecto de ley, luego de que la Corte encontró fundadas las objeciones.

[49] Corte Constitucional, sentencia C-068/04.

[50] Corte Constitucional, sentencia C-069/04.

[51] Corte Constitucional, sentencia C-069/04.

[52] “El término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”: Corte Constitucional, sentencia C-433/04.

[53] Entre otras, las sentencias C-433/04, C-885/04, C-929/06, C-985/06, C-623/07, C-482/08, C-838/08, C-323/09, C-469/09, C-398/10, C-202/16.

[54] Cf. Corte Constitucional, Sentencia C-433/04.

[55] “5. Finalmente, en lo que respecta a la prohibición contenida en el artículo 162 superior, según el cual ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia, el trámite de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro de dicho límite temporal”: Corte Constitucional, sentencia C-469/09.

[56] “Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”: artículo 241 de la Constitución.

[57] Corte Constitucional, Auto 476/17.

[58] Corte Constitucional, sentencias C-1040/07, C-838/08, C-593/10, C-866/10, C-358/17, C-432/17 y C-074/18.

[59] En el caso decidido por la sentencia C-1040/07, el proyecto fue objetado en la legislatura 2006-2007 y fue insistido en la legislatura 2007-2008. En todos los otros casos, la insistencia ocurrió en la misma legislatura en la cual el proyecto fue objetado: 2007-2008 (C-838/08); 2008-2009 (C-593/10); 2009-2010 (C-866/10); 2015-2016 (C358/17); 2016-2017 (C-432/17); y 2017/2018 (C-074/18).

[61] “(...) debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia, el trámite de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro de dicho límite temporal”: Corte Constitucional, sentencia C-469/09.

[62] Corte Constitucional, sentencia C-099/18.

[63] Acta de Plenaria n. 295 del 19 de junio de 2018. Certificación del Secretario General de la Cámara. Folio 382 del expediente y concordante con la Certificación del 24 de septiembre de 2018 (Folio 471 del expediente), Gaceta del Congreso (Cámara de Representantes), n. 981 de 2018, pp. 25-29.

[64] Sustanciación informe de objeciones del 7 de septiembre de 2018, suscrito por el

Secretario General del Senado, visible en el folio 434 del expediente. Acta n. 08, Gaceta del Congreso (Senado de la República), 09 de 2019, p. 21.

[65] Páginas 251 a 261 del expediente de trámite legislativo.

[66] “(...) si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional” (negrillas no originales): artículo 167 de la Constitución. Es por lo anterior que el artículo 200 de la Ley 5 de 1992 dispone que “Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto”.

[67] “De lo anterior se concluye que el Congreso de la República sólo consideró las objeciones presentadas en el primer periodo de la séptima legislatura posterior, con lo cual se configura un vicio de constitucionalidad en el trámite legislativo por violación del artículo 162 de la Carta Política, conforme a lo antes expuesto, el cual es insubsanable pues ya se venció el término máximo para que las Cámaras insistieran”: Corte Constitucional, sentencia C-433/04. La violación de la regla de máximo dos legislaturas también ha sido reprochada por fuera del trámite de las objeciones gubernamentales: sentencia C-933/06.

[68] “(...) la insistencia es extemporánea y, por lo tanto inválida, pues se desconoció el término establecido por el artículo 162 de la Constitución Política, vicio que por lo demás resulta insubsanable pues precluyó el término máximo para que las Cámaras insistan, circunstancia que impone una declaratoria de inexecuibilidad del Proyecto de Ley (...)”: Corte Constitucional, sentencia C-885/04. La consecuencia de inexecuibilidad fue también abordada por las sentencias C-068 y 433 de 2004.

[69] Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-321/09.