Sentencia C-1152/08

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Alcance de la competencia/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Características/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Se limita a aquellas objeciones que no fueron acogidas por las cámaras legislativas

La Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley, como necesario resulta precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control. En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.

OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto

Las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes, así como la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico. Simplemente se presenta una discrepancia de orden jurídico entre el Gobierno y el Congreso de la República, que debe ser resuelta por la Corte Constitucional.

OBJECIONES PRESIDENCIALES-Término para la formulación

OBJECION PRESIDENCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA-Trámite

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite en el Congreso

La actual regulación constitucional de las objeciones presidenciales, si bien presenta ciertas semejanzas con aquella de la anterior Carta Política, presenta como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la

Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL POR INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia del Congreso como requisito de procedibilidad/OBJECION PRESIDENCIAL DE INCONSTITUCIONALIDAD-Límite de las cámaras para insistencia

SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Efectos de cosa juzgada relativa

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-En trámite de objeciones presidenciales

Revisado el trámite que surtieron las objeciones presidenciales en el Congreso de la República, la Corte advierte que no existe certeza acerca de la ausencia de vicios de procedimiento en relación con la actuación surtida en la Cámara de Representantes, pues de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, no existe certeza acerca de la debida aprobación del informe de objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes, debido al ausencia de envío de las correspondientes Gacetas del Congreso, al igual que de las Actas de Plenaria debidamente aprobadas, motivo por el cual declarará que los ciudadanos cuentan, para tales efectos, con la posibilidad de instaurar una acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución.

La autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta

REGULACION USO DEL SUELO-Competencia del Concejo Municipal de acuerdo con la ley

REGULACION USO DEL SUELO-Deber de garantizar a discapacitados acceso, tránsito fácil y seguro en vías y edificaciones

BAHIA DE ESTACIONAMIENTO-Definición/MOVILIDAD REDUCIDA-Definición

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-No se vulnera por disposiciones que apuntan a que municipios y distritos garanticen derechos de personas con discapacidad o movilidad reducidas/PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-No se vulnera por disposiciones que indican a las autoridades locales autorizar la construcción de bahías de estacionamiento

La Corte considera que unas disposiciones legales que apuntan a que los municipios y los distritos cumplan con diversas cláusulas constitucionales que garantizan los derechos de las personas discapacitadas, al igual que los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en la materia, no atenta contra el principio de autonomía de las entidades territoriales, el cual, como se ha explicado, no es absoluto y debe ser entendido de conformidad con todo el articulado constitucional.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto

El artículo 158 de la Carta establece que: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”, postulado a través del cual se pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley, evitando la introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-No se vulnera por la estrecha relación entre la reforma y la ley que se orienta a la protección de las personas discapacitadas

En el presente caso, resulta evidente que unas disposiciones que regulan el deber de las autoridades municipales y distritales de autorizar la creación, bajo estrictas condiciones, de

determinadas bahías de estacionamiento guarda una relación estrecha con el objeto central de la reforma a la ley 361 de 1997, cuyo tema de regulación son los derechos de las personas discapacitadas.

Referencia: expediente OP-107

Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, "Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997".

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación recibida en la Presidencia de la Corte Constitucional el 4 de Diciembre de 2008, la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, "Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997", en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

II. DISPOSICIONES DEL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

Las disposiciones del texto del proyecto de ley objetado son las siguientes:

LEY No._____

"POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONA LA LEY 361 DE 1997"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DE LAS DEFINICIONES

Artículo 1º. Definiciones. Para efectos de la adecuada comprensión y aplicación de la presente ley se establecen las siguientes definiciones:

Bahías de estacionamiento. Parte complementaria de la estructura de la vía utilizada como zona de transición entre la calzada y el andén destinada al estacionamiento de vehículos.

Movilidad reducida. Es la restricción para desplazarse que presentan algunas personas debido a una discapacidad o que sin ser discapacitadas presentan algún tipo de limitación en su capacidad de relacionarse con el entorno al tener que acceder a un espacio o moverse dentro del mismo, salvar desniveles, alcanzar objetos situados en alturas normales.

Accesibilidad. Condición que permite, en cualquier espacio o ambiente ya sea interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable, eficiente y autónoma de los servicios instalados.

CAPÍTULO II

DE LAS BAHÍAS DE ESTACIONAMIENTO

Artículo 2º. Autorícese el parqueo de vehículos en las bahías de estacionamiento definidas por la ley 769 del 2002 a las personas con movilidad reducida, ya sean conductores o acompañantes.

Parágrafo. Las autoridades municipales y distritales competentes habilitarán y reglamentarán en beneficio de las personas con movilidad reducida el uso de las bahías de estacionamiento. Por el uso de las bahías se podrán cobrar las tarifas legalmente establecidas.

Artículo 3º. Con el fin de garantizar la movilidad de las personas con movilidad reducida, las autoridades municipales y distritales autorizarán la construcción de las bahías de estacionamiento y dispondrán en los sitios donde ellas existan, así como en los hospitales, clínicas, instituciones, prestadoras de salud, instituciones financieras, centros comerciales,

supermercados, empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, parques, unidades residenciales, nuevas urbanizaciones, edificaciones destinadas a espectáculos públicos, unidades deportivas, autocinemas, centros educativos, edificios públicos y privados, de sitios de parqueo debidamente señalizados y demarcados para personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por razón de la edad o enfermedad, con las dimensiones internacionales en un porcentaje mínimo equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados. En ningún caso podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo internacional de accesibilidad, de conformidad con lo establecido en el decreto 1660 de 2003.

Parágrafo. Para los efectos previstos en este artículo, se considera que una persona se encuentra disminuida en su capacidad de orientación por razón de la edad, cuando tenga o exceda los sesenta y cinco (65) años.

CAPÍTULO III

DE LA ACCESIBILIDAD AL MEDIO FÍSICO

Artículo 5º. Las personas naturales o jurídicas, publicas o privadas, las entidades indicadas en el artículo 3º de la presente ley, así como las autoridades gubernamentales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal que no cumplan con lo establecido en el título IV, capítulos I y II de la ley 361 de 1997, y en el decreto reglamentario 1538 del 2005 sobre la accesibilidad al medio físico, eliminación de las barreras arquitectónicas, acceso a los espacios de uso público, a las vías públicas, a los edificios abiertos al público y a las edificaciones para vivienda, serán sancionados de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV de la presente ley.

Parágrafo. Las instalaciones construidas antes de la expedición del decreto 1538 del 2005, tendrán un plazo de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adecuarse a lo dispuesto en la Ley 361 de 1997, en dicho decreto y en la presente ley.

CAPÍTULO IV

DE LAS SANCIONES

Artículo 6º. Para aquellos que incumplan con lo establecido en la presente ley se les aplicarán las siguientes sanciones:

Para las personas naturales o jurídicas privadas se aplicará una sanción que irá entre cincuenta (50) y hasta doscientos (200) salarios mínimos legales diarios vigentes.

Para las autoridades gubernamentales que incumplan los preceptos establecidos por esta Ley y las demás normas de discapacidad serán sancionadas conforme lo prevé la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás normas aplicables, como faltas graves y causales de mala conducta.

Artículo 7º. El Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Transporte, vigilarán el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 8º. La presente ley se adiciona a las demás normas que protegen los derechos de las personas con discapacidad, con el fin de garantizar la plena efectividad de sus derechos así como su exigibilidad.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

LA PRESIDENTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.

Nancy Patricia Gutierrez Castañeda

EL SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA

Emilio Ramón Otero Dajud.

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Oscar Arboleda Palacio

EL SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

III. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

Mediante comunicación de 16 de julio de 2008 el Gobierno Nacional formuló las siguientes objeciones por razones de inconstitucionalidad contra el citado proyecto de ley:

1. El parágrafo del artículo 5 del proyecto.

El parágrafo del artículo 5º del proyecto de ley establece que las instalaciones construidas antes de la expedición del decreto 1538 e 2005, tendrán un plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la ley para adecuarse, lo cual transgrede el Convenio Interamericano para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra Personas Discapacitadas; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; todo ello, en concordancia con el artículo 93 Superior.

A continuación, se transcriben algunos artículos de los referidos instrumentos internacionales, señalando que todos ellos consagran el principio de progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, el cual implica no sólo adoptar medidas de carácter positivo para avanzar en el cumplimiento de los contenidos de los tratados, sino también de carácter negativo, en el sentido de no retroceder.

En ese orden de ideas, el objetante plantea que la medida adoptada en el proyecto de ley es regresiva, por cuanto no contribuye al progresivo cumplimiento de los derechos de las personas discapacitadas, sino que ocasiona un detrimento en la cobertura y calidad de los servicios a los que tienen derecho, en este caso, a la accesibilidad a la mayoría de las edificaciones de toda índole que hay en el país.

Señala que el artículo 52 de la Ley 361 de 1997, que entró en vigencia en el 2001, concedió un término de dos años para que en las edificaciones e instalaciones abiertas al público, que fueran de propiedad particular, se realizaran las adecuaciones correspondientes. Sin embargo, el parágrafo objetado otorga un nuevo plazo de dos años para cumplir con el objetivo, constituyéndose una medida regresiva para la protección de la población discapacitada, desconociendo lo establecido en los tratados internacionales.

2. Inconstitucionalidad de los artículos 3 y 4 del proyecto de ley.

Sostiene el objetante que los artículos 3 y 4 del proyecto de ley vulneran los preceptos contenidos en los artículos 287 y 313 constitucionales, conforme a los cuales las entidades territoriales gozan de autonomía para ejercer las competencias que les corresponden, tal como es el caso de la reglamentación de los usos del suelo y el artículo 158 Superior, que dispone que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia.

Indica que, en relación con los límites pueden imponerse a la autonomía de las entidades territoriales en materia de uso del suelo, el Gobierno Nacional puede expedir disposiciones de carácter general que no tengan como finalidad definir o regular competencias, sino, por el contrario, establecer pautas orientadas a la gestión de los municipios. Sin embargo, no puede la ley ni su reglamentación resultar exhaustiva o invasiva, dado que ello desconocería el principio de autonomía de las entidades territoriales. En tal sentido, la regulación correspondiente debe limitarse a establecer las condiciones generales de la misma materia.

Agrega que el proyecto de ley obliga a las entidades territoriales a habilitar las bahías de estacionamiento para la población en general, sin que dicha facultad se hubiese restringido, como se había previsto inicialmente, a las personas con alguna discapacidad y/o movilidad reducida. En ese sentido, lo que en principio era una regulación que se asocia a un tema de interés nacional, como lo es la discapacidad, ahora resulta invasiva de la autonomía de las entidades territoriales, al revivir las bahías de estacionamiento para todos los ciudadanos.

Explica igualmente que la Ley 361 de 1997, cuya adición se pretende, se refiere al establecimiento de mecanismos de integración social de las personas con limitación, mientras que los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, buscan la habilitación de las bahías de estacionamiento para el beneficio de la comunidad en general y sólo el 2% de las bahías habilitadas para la población con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida. En consecuencia, las disposiciones de la ley no se orientan a la especial protección de las personas con discapacidad, objeto de la ley 361 de 1997, contraviniendo lo referente al principio de unidad de materia, señalado en el artículo 158 Superior.

En pocas palabras, según el objetante, los artículos 3 y 4 del proyecto de ley no tienen relación directa con la finalidad de la ley, ni con la ley 361 por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con discapacidad.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

I. Senado de la República.

El Presidente del Senado de la República designó como ponente del informe sobre las objeciones al senador Ricardo Arias Mora, quien propuso aceptar la objeción al parágrafo del artículo 5º y rechazar las objeciones hechas a los artículos 3º y 4º del proyecto de ley.

En cuanto al parágrafo del artículo 5º del senador indica que "En consecuencia y en virtud que implica una contravención de los tratados suscritos por Colombia se propone la aceptación de la objeción formulada en relación con el parágrafo del artículo 5º".

Por el contrario, respecto a los artículos 3º y 4º del proyecto, indica que en ningún momento se pretende imponer la construcción de bahías de estacionamiento, sino que por el contrario, se estipula claramente en el proyecto de ley que las autoridades municipales y distritales son las que autorizarán la construcción de aquéllas.

Así las cosas, el espíritu de los artículos es garantizar la movilidad de las personas con discapacidad o con movilidad reducida, pero en ningún momento se les restringe la autonomía o la facultad a los entes territoriales para gestionar sus intereses, pues protege a dichas personas al procurar que no sigan siendo vulnerados sus derechos, como el de la libre locomoción.

En tal sentido, lo que proponen los artículos objetados es garantizar la utilización de las bahías, la construcción de las mismas donde no existan y habilitarlas donde se encuentren clausuradas, puesto que las personas discapacitadas o con movilidad reducida, por lo general, requieren de un conductor o de un acompañante, dada su limitación.

Agrega que, al establecer un mínimo de sitios de estacionamiento, garantiza el derecho a tener un espacio donde se puedan estacionar los vehículos que transporten personas con discapacidad o con movilidad reducida, puesto que de no estipularse no se lograría el objetivo de crear un mínimo de estacionamientos en las edificaciones e instalaciones abiertas al público que sean de propiedad particular, según lo establece la ley 361 de 1997.

Así las cosas, el artículo 4º no es más que un aspecto procedimental del artículo 3º, puesto que busca la habilitación de las bahías de estacionamiento cuando éstas se encuentren cerradas o clausuradas.

Por último, indica que la regulación contenida en los artículos objetados es de competencia del Congreso de la República, motivo por el cual no se viola el principio de autonomía de las entidades territoriales.

I. Cámara de Representantes.

El Presidente de la Cámara de Representantes designó como ponente del informe sobre las objeciones presidenciales al representante Germán Navas Talero, quien propuso aceptar la objeción formulada respecto del parágrafo del artículo 5º del proyecto de ley y rechazar aquellas planteadas contra los artículos 3º y 4º del mismo.

En cuanto al parágrafo del artículo 5º, señala que efectivamente el artículo 52 de la Ley 361 de 1997 concedió un plazo de 4 años para adecuar las edificaciones públicas y privadas en materia de accesibilidad de los discapacitados, lo cual es ampliado en dos años por la norma objetada, motivo por el cual se considera regresiva.

En cuanto a los artículos 3º y 4º explica que el proyecto de ley evolucionó, de permitir la utilización de bahías de parqueo únicamente para los discapacitados a establecer su uso generalizado con preferencia para la población discapacitada, pero el establecimiento de la obligación de la construcción de un mínimo de sitios de parqueo en lugares de acceso público indicados en el artículo 4º procura garantizar que siempre haya "un sitio habilitado para las personas discapacitadas que se movilicen en vehículos automotores, por lo cual el Congreso está legislando en procura de garantizar los derechos de una población vulnerable y en ese sentido goza de plena habilitación constitucional para hacerlo, sin que dicha regulación constituya una invasión a la atribución de las entidades territoriales en relación con los usos del suelo. El artículo 4º es una simple instrumentación procedimental de lo previsto en el artículo 3º, de manera que su constitucionalidad se encuentra condicionada a la de aquél".

Argumenta que, en la medida en que las disposiciones objetadas se refieren a la garantía de

los derechos de los discapacitados, es claro que tienen unidad de materia con el objeto del proyecto.

Por último, insiste en que la regulación contenida en los artículos 3 y 4 del proyecto de ley, versan sobre una materia de la cual puede ocuparse el Congreso, sin que ello constituya una violación de la autonomía de las entidades territoriales.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el 13 de noviembre por el término previsto en el Art. 32 del Decreto 2067 de 1991, el cual venció sin que se presentaran defensas o impugnaciones.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado el 11 de Noviembre de 2008, el Procurador General de la Nación rindió concepto y pidió a la Corte Constitucional que declare infundadas las objeciones presidenciales formuladas contra el artículo 3º del proyecto de ley y fundadas las planteadas en relación con el artículo 4 del mismo.

Así pues, en cuanto al artículo 3º sostiene que no vulnera las competencias constitucionales atribuidas a las entidades territoriales ni el principio de unidad de materia, por cuanto la autonomía debe ejercerse dentro de los límites fijados en la Constitución y la ley. En tal sentido, la norma objetada no regula las bahías de estacionamiento en general, como lo afirma el Gobierno, sino que le ordena a las autoridades municipales y distritales autorizar la construcción de las mismas y disponer de sitios donde ellas existan, así como en otros lugares de especial importancia para la vida de las personas, de espacios para parquear, los cuales deben estar debidamente señalizados y demarcados para las personas con discapacidad, en un porcentaje mínimo equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados, indicando que, en ningún caso podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo internacional de accesibilidad. Todo lo anterior con el único fin de proteger a ese grupo de personas.

Así las cosas, en la disposición objetada por el Gobierno no está ordenando los usos del suelo, toda vez que serán los concejos municipales los competentes para reglamentarlo

mediante los respectivos Planes de Ordenamiento Territorial.

En este orden de ideas, le legislador se limitó a fijarle unos límites a la facultad reglamentaria de los concejos municipales en materias de bahías de estacionamiento, en aras de garantizar los derechos de las personas con discapacidad.

Por otra parte, en relación con el artículo 4º del proyecto de ley, la Vista Fiscal comparte la postura del Gobierno Nacional, por cuanto la misma vulnera la autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que dispone de forma imperativa y general que los municipios que hayan clausurado sus bahías de estacionamiento deberán reabrirlas, sin dejarle margen de maniobra a las autoridades municipales para que, atendiendo a las necesidades de sus respectivas poblaciones, reglamenten lo relativo a los sitios de parqueo que pueden ser utilizados por esos ciudadanos.

Por último, estima que el artículo 4 del proyecto de ley vulnera el principio de unidad de materia, en cuanto de su texto no se infiere que la medida consagrada en él tenga por objeto proteger a los discapacitados.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. COMPETENCIA

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución, compete a esta corporación pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional a los proyectos de ley, por razones de inconstitucionalidad.

2. METODOLOGÍA.

En el presente asunto, la Corte adoptará la siguiente metodología (i) examinará el régimen de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia en la actual Constitución; (ii) señalará las principales líneas jurisprudenciales referentes al contenido y alcance del control de constitucionalidad sobre aquéllas; (iii) adelantará un control formal de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales; (iv) presentará los problemas jurídicos por resolver; (v) llevará a cabo un control material sobre las mismas.

Aclaración previa

Si bien las objeciones presidenciales versan sobre los artículos 3, 4 y parágrafo del artículo 5º, el examen de la Corte se limitará a las dos primeras disposiciones, por cuanto, una vez consideradas las objeciones por las Cámaras, éstas acogieron el concepto rendido por los ponentes en el sentido de aceptar la objeción presentada por el Presidente de la República en relación con el parágrafo del artículo 5º del proyecto de ley.

3. EL RÉGIMEN DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA EN LA ACTUAL CONSTITUCIÓN.

La actual regulación del trámite de las objeciones presidenciales se encuentra en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 constitucionales; 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992 y el decreto 2067 de 1991.

En tal sentido, las objeciones presidenciales pueden ser por inconveniencia o por inconstitucionalidad. El Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en que tuvo origen para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria. En caso de que ambas Cámaras insistan, con la mayoría absoluta de los votos de sus miembros, pueden presentarse dos posibilidades: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remite nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; si lo hubiese sido por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 79.4 de la Ley 5ª de 1992 dispone que en cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el orden del día, “en el siguiente orden: 4) objeciones del

Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas". De igual manera, el artículo 200 de la misma normatividad establece 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".

En este orden de ideas, la actual regulación constitucional de las objeciones presidenciales, si bien presenta ciertas semejanzas con aquella de la anterior Carta Política, presenta como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite1.

4. PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE CONTENIDO Y ALCANCE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE OBJECIONES PRESIDENCIALES.

En materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, a lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha trazado unas líneas jurisprudenciales atinentes a (i) el término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley; (ii) el trámite de la insistencia de las Cámaras; y (iii) el control del juez constitucional sobre contenido material de las objeciones y el procedimiento impartido a las mismas.

4.1. El término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley por inconstitucionalidad.

La facultad con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley corresponde a una función que le asigna la Carta Política, en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes. En tal sentido, en materia de defensa de la Constitución, aquél entra a cumplir una labor preventiva, en el sentido de ponerle de presente al órgano legislativo, la existencia de una o varias contradicciones, de orden material, que a su juicio se presentan entre el texto aprobado por las Cámaras y la Constitución. De igual manera, la objeción puede versar sobre la existencia de un vicio en el trámite legislativo, el cual puede ser subsanable o no.

En cuanto a los límites temporales establecidos para el ejercicio de dicha competencia, el artículo 166 constitucional expresamente dispone que, el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En relación con dichos términos, la jurisprudencia ha señalado que se trata de días hábiles y completos2, de forma tal que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

De igual manera, si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos3.

4.2. El trámite de la insistencia de las Cámaras.

La formulación de una objeción presidencial por inconstitucionalidad suscita un nuevo debate congresional, vale decir, un nueva reflexión sobre la conformidad de un proyecto de ley, o de parte de su articulado con la Constitución, o respecto a la existencia o no de un vicio de procedimiento.

El artículo 167 constitucional dispone que, si un proyecto de ley es objetado total o parcialmente por el Gobierno, volverá a las Cámaras a segundo debate. Si las Cámaras insisten, el proyecto pasará entonces a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto.

Al respecto, la Corte ha considerado que “la insistencia de las Cámaras” es un presupuesto de procedibilidad, para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si este presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 3a de 19924.

De igual manera, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162

constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas5. En otras palabras, en ningún caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley.

En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria 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.

En este orden de ideas, la insistencia del Congreso sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, evidencia la existencia de una discrepancia de orden conceptual sobre un aspecto del derecho constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, en relación con la conformidad o no de un determinado proyecto de ley, o de la regularidad del trámite del mismo, con la Constitución, divergencia que debe ser solucionada por un tercero imparcial, como lo es la Corte Constitucional, con efectos de cosa juzgada relativa. En otras palabras, las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes. De igual manera, la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico. Simplemente se presenta una discrepancia de orden jurídico entre el Gobierno y el Congreso de la República, que debe ser resuelta por la Corte Constitucional.

4.3. El control del juez constitucional sobre contenido material de las objeciones y el procedimiento impartido a las mismas.

El artículo 241.8 Superior establece que la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

En tal sentido, hasta la sentencia C- 1404 de 2000, esta Corporación había considerado, en forma reiterada, que su actividad se circunscribía estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales, tal y como ellas hubiesen sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Gobierno; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, “no se

puede dar aplicación al principio del control constitucional integral”6. La anterior posición jurisprudencial se apoyaba en el argumento según el cual en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debía estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, no pudiendo afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejercieran la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco podía reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

De igual manera, en la sentencia C- 1404 de 2000 expresamente la Corte modificó su jurisprudencia en relación con el contenido y alcance del control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales, para señalar que “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”, posición que ha sido reiterada en diversos fallos.7

Cabe asimismo señalar que la Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas8, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los

términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley9. De igual manera, esta Corporación considera necesario precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control.

En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.

5. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES Y SU TRÁMITE EN LAS CÁMARAS.

5.1. Descripción del trámite legislativo.

El trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de ley objetado fue el siguiente:

5.1.1. Iniciativa y trámite en el Senado de la República.

El 8 de agosto de 2006, el senador Jairo Clopatofsky Ghisays y los representantes Carlos Navas Talero, Omar Flórez, radicaron el proyecto de ley 066 Senado, "Por medio del cual se adiciona la Ley 361 de 1997", de conformidad con publicación en la Gaceta del Congreso núm. 286 del 11 de agosto de 2006.

El texto del "INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66 DE 2006 SENADO", fue presentado ante la Comisión Séptima del Senado el 30 de mayo de 2007 por el senador Ricardo Arias Mora, siendo publicado en la Gaceta del Congreso núm. 227 del 1 de junio de 2007. El anuncio para votación figura en el Acta número 20 del 30 de mayo de 2007.

En sesión ordinaria del día 5 de junio de 2007, fue considerada y aprobada la ponencia para primer debate, con modificación de los artículos 2°, 3° y 4° sugeridas por el representante Germán Navas Talero, siendo aceptadas por el ponente, según consta en el Acta número 21 del 5 de junio de 2007 y publicada en la Gaceta 227 de junio de 2007. En la misma sesión, fue designado ponente para segundo debate el senador Ricardo Arias Mora, según Acta número 21 del 5 de junio de 2007.

A su vez, el "TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 066 DE 2006 SENADO", fue presentado el 8 de octubre de 2007, habiendo sido publicado en la Gaceta del Congreso núm. 514 de 2007.

En los términos del Acta de Plenaria núm. 26 del 10 de Diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 58 de 2008, el anuncio para votación en Plenaria del Senado fue realizado en los siguientes términos:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión:

Sí señor Presidente, los proyectos para discutir y votar en la próxima Sesión Plenaria:

(…)

Proyecto de ley número 66 de 2006 Senado, por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.

De conformidad con el Acta de Plenaria núm. 28 del 12 de diciembre de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso núm. 60 del 26 de febrero de 2008, el proyecto fue aprobado, en los siguientes términos:

"Por lo anterior entonces en mi condición de ponente presento concepto favorable y le pido a la Corporación, pues que acompañemos a estos tres Parlamentarios, que en buena hora, pretenden hacer esta adición para tener una legislación completa a este sector de la discapacidad nacional.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Por solicitud del honorable Senador Efraín José Cepeda Sarabia, la Presidencia somete a consideraci ón de la plenaria omitir la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 66 de 2006 Senado, por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? , y estos responden afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto.

5.1.2. Trámite en la Cámara de Representantes.

Ante la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes fue presentado el 21 de abril de 2008 el "Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley 225 de 2008 Cámara, 066 de 2006 Senado", texto que fue publicado en la Gaceta del Congreso núm. 168 del 23 de abril de 2008.

La votación del proyecto fue anunciada en la sesión de Comisión del 29 de abril de 2008, según consta en el Acta número 4 del mismo día, y publicada en la Gaceta del Congreso número 535 de 2008.

El proyecto fue debatido y aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara el 6 de mayo de 2008, tal y como aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 278 de 2008, en los siguientes términos:

"Una vez leída la proposición con la que termina el informe de ponencia para primer debate firmada por el honorable Representante Mauricio Parodi Díaz y con el pliego de

modificaciones es aprobado por unanimidad.

La Presidencia de la Comisión somete a consideración el articulado del Proyecto que consta de (9) nueve artículos y preguntó a los honorables Representantes si querían que este Proyecto se votara en bloque y la Comisión contestó afirmativamente, siendo aprobado por unanimidad.

Posteriormente se somete a consideración el título de la iniciativa, el cual quedó aprobado de la siguiente manera: por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.

La Mesa Directiva pregunta a los honorables Representantes si quieren que este Proyecto de Ley tenga segundo debate y contestan afirmativamente siendo designados como Ponentes para segundo debate los honorables Representantes Mauricio Parodi y Eduardo Benítez Maldonado.

La Secretaría deja constancia que este proyecto de ley fue votado por la mayoría que la ley establece.

Así mismo, en la Gaceta del Congreso núm. 278 del 22 de mayo de 2008, aparece publicado el "Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara", presentado por los representantes Mauricio Parodi Díaz y Eduardo Benítez Maldonado.

De igual manera, en la Gaceta del Congreso núm. 313 de 2008 se encuentra publicado el "TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 225 DE 2008 CÁMARA, 066 DE 2006 SENADO", el cual fue aprobado el 28 de mayo de 2008. Según certificación aportada por el Secretario General de la Cámara de Representantes, aquel día se hicieron presentes ciento cincuenta y un (151) representantes, habiendo llevado a cabo votación ordinaria, según consta en el registro electrónico y manual "remitido por la Subsecretaría General de la Corporación mediante oficio SbSg. 2.1. 0490-08 y en el Acta de Sesión Plenaria No. 113 de mayo 28 de 2008, publicada en la Gaceta del Congreso No. 412/08".

"El Secretario Auxiliar General, doctor Ramón Silva informa:

Señor Presidente los siguientes son los proyectos que se anuncian para mañana de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003:

Proyecto de ley número 225 de 2008 Cámara, 066 Senado, por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997, en la Gaceta 278 está publicada la ponencia para segundo debate".

En tal sentido, adviértase que el proyecto fue anunciado el 27 de mayo de 2008, para ser votado "mañana", es decir, el día 28, lo cual sucedió.

5.1.3. Comisión Accidental de Conciliación.

Dado que se presentaron discrepancias entre los textos aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara, se conformó una Comisión Accidental de Conciliación, cuyo informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 351 de 2008.

En la Gaceta del Congreso núm. 422 de 2008 aparece publicado el anuncio para votación del informe en Plenaria de Cámara, en los siguientes términos:

"Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Oscar Arboleda Palacio:

(….)

Informe proyectos para el próximo martes a las tres de la tarde, señor Secretario por favor:

Informe de conciliación al Proyecto de ley número 225 de 2008 Cámara, 066 de 2006 Senado, por el cual se adiciona la Ley 361 de 1997".

En la Gaceta del Congreso núm. 423 de 2008 se encuentra publicada el Acta de Plenaria núm. 118 del 17 de junio de 2008, es decir, el día martes, la aprobación del informe de conciliación, habiendo sido aprobado por la mayoría de los presentes a la sesión, según certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes.

En cuanto al trámite adelantado en el Senado de la República, se encuentra que el informe de conciliación fue publicado en la Gaceta del Congreso núm. 343 de 2008. El anuncio de votación del informe de conciliación aparece publicado en la Gaceta del Congreso núm. 561 de 2008, contentiva del Acta de Sesión Plenaria núm. 54 del 12 de junio de 2008, en los siguientes términos:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Sí señor Presidente, los proyectos para votar y discutir en la siguiente Sesión son los siguientes:

Con Informe de Conciliación

Proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997.

En la Gaceta del Congreso núm. 562 de 2008, contentiva del Acta de Plenaria núm. 55 del 17 de junio de 2002, aparece publicada la aprobación del informe de conciliación.

5.1.4. Objeciones presentadas por el Presidente de la República y trámite de las mismas en la Cámaras.

El 16 de julio de 2008 el Presidente de la República presentó objeciones por inconstitucionalidad al proyecto de ley núm. 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, "Por medio del cual se adiciona la Ley 361 de 1997", en relación con los artículos 3, 4 y parágrafo del artículo 5º.

En la Gaceta del Congreso núm. 626 de 2008 aparece publicado el informe de objeciones presidenciales.

5.1.4.1. Cámara de Representantes.

El 14 de octubre de 2008 fue considerado y aprobado el informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley núm. 225 de 2008 Cámara, 066 de 2006 Senado "por la cual se adiciona la ley 361 de 1997". Según consta en el Acta de Sesión Plenaria núm. 140 de octubre 14 de 2008, previo anuncio en sesión plenaria del día 8 de octubre de 2008, según consta en el Acta de Sesión Plenaria núm. 139.

En cuanto al anuncio previo a la votación del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley, se remitió en medio magnético la respectiva Acta de Sesión Plenaria núm. 139 de octubre 8, debido a que no ha sido publicada en la Gaceta, en la cual se lee:

La Secretaría General informa (doctor Luís Ramón Silva)

Por instrucciones del señor Presidente, con la autorización del señor Secretario General, de conformidad con el acto legislativo 01 de 2003 y lo indicado por la Corte Constitucional, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyecto de ley número 225 de 2008, 066 2006 Senado, por la cual se adiciona la Ley 361 del 97. Publicado en la Gaceta del Congreso número 642 de 2008.

En cuanto a la respectiva publicación, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó:

"Hechas las averiguaciones respectivas, el Acta de Sesión Plenaria No. 140 de octubre 14 de 2008, correspondiente a la votación del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley referenciado se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no ha sido publicada, una vez la Corporación disponga de la Gaceta correspondiente les estaremos remitiendo un ejemplar".

5.1.4.2. Senado de la República.

En Sesión Plenaria del 7 de octubre de 2008, fue considerado y aprobado el informe presentado por el senador Ricardo Arias Mora, miembro de la Comisión Accidental para rendir informe sobre las objeciones presidenciales, según Acta de Sesión Plenaria núm. 14, previo anuncio realizado en Sesión Plenaria del 30 de septiembre de 2008, según consta en el Acta núm. 13. El informe fue publicado en la Gaceta del Congreso núm. 626 de 2008.

El anuncio del informe de objeciones presidenciales, según Acta número 14 del 30 de Septiembre de 2008, se encuentra "Pendiente de publicar", según certificación expedida por el Secretario General del Senado. De igual manera, la aprobación del informe de objeciones presidenciales, contenida en el Acta número 15 del 7 de Octubre de 2008 se halla "pendiente de publicar", según certificación expedida por el mismo funcionario.

5.2. Facultad de los ciudadanos para instaurar una eventual acción pública de inconstitucionalidad en relación con el trámite de las objeciones presidenciales surtido en la Cámara de Representantes.

Una vez revisado el trámite que surtieron las objeciones presidenciales en el Congreso de la

República, la Corte advierte que no existe certeza acerca de la ausencia de vicios de procedimiento en relación con la actuación surtida en la Cámara de Representantes, motivo por el cual declarará que los ciudadanos cuentan, para tales efectos, con la posibilidad de instaurar una acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución.

En efecto, téngase presente que el 14 de octubre de 2008 fue considerado y aprobado el informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley núm. 225 de 2006 Cámara, 066 de 2008 Senado "por la cual se adiciona la ley 361 de 1997". Según consta en el Acta de Sesión Plenaria núm. 140 de octubre 14 de 2008, previo anuncio en sesión plenaria del día 8 de octubre de 2008, según consta en el Acta de Sesión Plenaria núm. 139.

En cuanto al anuncio previo a la votación del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley, se remitió en medio magnético la respectiva Acta de Sesión Plenaria núm. 139 de octubre 8, debido a que no ha sido publicada en la Gaceta, en la cual se lee:

La Secretaría General informa (doctor Luís Ramón Silva)

Por instrucciones del señor Presidente, con la autorización del señor Secretario General, de conformidad con el acto legislativo 01 de 2003 y lo indicado por la Corte Constitucional, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyecto de ley número 225 de 2008, 066 2006 Senado, por la cual se adiciona la Ley 361 del 97. Publicado en la Gaceta del Congreso número 642 de 2008.

Sin embargo, en cuanto a la respectiva publicación, el Secretario General de la Cámara de Representantes certificó lo siguiente:

"Hechas las averiguaciones respectivas, el Acta de Sesión Plenaria No. 140 de octubre 14 de 2008, correspondiente a la votación del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley referenciado se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no ha sido publicada, una vez la Corporación disponga de la Gaceta correspondiente les estaremos remitiendo un ejemplar". (negrillas y subrayados agregados).

En tal sentido, advierte la Corte que, al igual que sucedió recientemente al momento de estudiar el expediente OP- 105, con base en las pruebas que obran en el expediente, no existe certeza acerca de la debida aprobación del informe de objeciones presidenciales en la Cámara de Representantes, debido a la ausencia de envío de las correspondientes Gacetas del Congreso, al igual que de las Actas de Plenaria debidamente aprobadas, motivo por el cual los ciudadanos, si encuentran razón para ello, pueden ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3º Superior.

6. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.

Le corresponde a la Corte resolver, si el mandato legal contenido en los artículos 3 y 4 del presente proyecto, dirigido a las autoridades municipales y distritales para que autoricen la construcción o habilitación de bahías de estacionamiento con sitios demarcados que faciliten las condiciones de accesibilidad de las personas con algún tipo de discapacidad y/o movilidad reducida, desconoce la autonomía de los municipios y distritos para disponer sobre los usos del suelo en su territorio (arts. 287 y 313 C.P.). Así mismo, si los citados artículos vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

7. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL CONTENIDO MATERIAL DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

1. Sentido y alcance de las disposiciones objetadas.

Las disposiciones objetadas por inconstitucionales por el Presidente de la República hacen parte de un proyecto de ley, encaminado a adicionar algunos artículos a la Ley 361 de 1997 “Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones”.

En tal sentido, en su capítulo I el proyecto de ley trae algunas definiciones como son aquellas de “bahías de estacionamiento”; “movilidad reducida”; y “accesibilidad”, las cuales, a su vez, son retomadas del Código Nacional de Tránsito Terrestre (Ley 769 de 2002) y del Decreto

núm. 1538 de 2005 (reglamentario de la Ley 361 de 1997), respectivamente.

En su capítulo II, el proyecto de ley regula lo referente a las bahías de estacionamiento, en el cual se autoriza a emplearlas a las personas con movilidad reducida, ya sean conductores o acompañantes (art.2) e igualmente, se dispone que las autoridades municipales autorizarán, la construcción de bahías de estacionamiento en diversos lugares públicos y privados, tales como hospitales, clínicas, instituciones prestadoras de salud, instituciones financieras, centros comerciales, supermercados, unidades residenciales, nuevas urbanizaciones, edificaciones destinadas a espectáculos públicos, unidades deportivas, autocinemas, centros educativos, entre otros, en un porcentaje mínimo equivalente al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados, precisando que, en ningún caso, podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo internacional de accesibilidad.

Ahora bien, una interpretación sistemática y teleológica de la norma objetada, apunta a que el legislador le indica a las autoridades locales que deben autorizar la construcción de determinadas bahías de estacionamiento en sus respectivos territorios, bajo ciertas condiciones (i) que aquéllas tengan por finalidad garantizarle los derechos fundamentales a las personas con discapacidad; (ii) que las mismas constituyan una parte complementaria de la estructura de la vía utilizada como zona de transición entre la calzada y el andén destinada al estacionamiento de vehículos; (iii) que la bahía de estacionamiento cuente con las dimensiones internacionales y se encuentre ubicada en uno de los lugares, público o privado, señalado por el legislador; (iv) que el total de bahías autorizadas en la entidad territorial equivalga, como mínimo, al dos por ciento (2%) del total de parqueaderos habilitados; y (v) que en ningún caso podrá haber menos de un (1) espacio habilitado, debidamente señalizado con el símbolo internacional de la accesibilidad, de conformidad con el decreto núm. 1660 de 2003.

De manera complementaria, en el artículo 4 del proyecto de ley se establece que, en aquellos municipios y distritos en los cuales las bahías hayan sido clausuradas, sus autoridades procederán a habilitarlas a partir de la entrada en vigor de la ley, pudiendo cualquier ciudadano acudir para tales efectos a la acción de cumplimiento.

En relación con esta segunda disposición, la Corte considera que se trata simplemente de un complemento de lo regulado en el artículo 3º del proyecto de ley, es decir, que no se trata de

un mandato dirigido a las autoridades locales para que procedan a habilitar todas aquellas bahías de estacionamiento que hubiesen sido clausuradas, sino que la norma alude únicamente a aquellas reguladas por el artículo 3º del proyecto de ley. En otros términos, contrario a lo sostenido por el Presidente de la República y la Vista Fiscal, no se trata de una orden dirigida a las autoridades locales para que habiliten, a partir de la entrada en vigencia de la ley, todas aquellas bahías de estacionamiento que habían sido previamente clausuradas en sus territorios, sino sólo aquellas que cumplan con las estrictas condiciones fijadas en el artículo 3 del proyecto de ley.

1. Autonomía de las entidades territoriales y uso del suelo.

De conformidad en el Art. 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Por su parte, el Art. 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.

Así mismo, el art. 288 constitucional prescribe que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. En concordancia con las citadas disposiciones de la Constitución, el art. 313.7 Superior establece las funciones de los Concejos Municipales, entre las cuales se encuentra la de reglamentar los usos del suelo.

Pues bien, a lo largo de los años, la Corte ha consolidado unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que la Carta Política de 1991 contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales10. Dentro de ese esquema, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior

ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.11

En este orden de ideas, se precisa armoniza los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente. En tal sentido, el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario."12 En esa misma providencia se señaló que "por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última."13

Posteriormente, la Corte en sentencia C-1258 de 2001 adelantó unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por "el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo."14 En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.15

Más recientemente, en sentencia C- 931 de 2006, reiterada en sentencia C- 1042 de 2007, esta Corporación se refirió al contenido del principio de autonomía de las entidades territoriales, en los siguientes términos:

"En ese esquema, para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses(C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la

administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador, y se complementa con las previsiones de los artículos 300-7 y 313-6 de la Constitución, conforme a los cuales corresponde a las entidades territoriales determinar la estructura de sus respectivas administraciones, creando las dependencias que se estimen necesarias y fijándoles las correlativas funciones.

De igual manera, la Corte en sentencia C-173 de 2006 consideró que no vulneraba el principio de autonomía de las entidades territoriales, el establecimiento de una autorización previa, en cabeza del alcalde municipal, a efectos del establecimiento de juegos localizados. En palabras de esta Corporación:

" En este orden de ideas, existe una clara línea jurisprudencial en el sentido de que en lo referente a la organización y funcionamiento del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, lo cual no obsta para que el Congreso de la República pueda "asignar a las entidades territoriales ciertos aspectos puntuales de la regulación de los monopolios rentísticos"16, como el relativo al valor de los sorteos de las loterías"17. En consecuencia, es plausible afirmar que, a fortiori, el legislador puede establecerle a favor del alcalde municipal una competencia, con fundamento en el artículo 315-10 Superior, ya no normativa como la anteriormente señalada para el caso de las Asambleas Departamentales, sino meramente administrativa, como lo es la emisión de un concepto previo y favorable para la instalación de juegos de suerte y azar en su municipio.

En efecto, el Plan de Ordenamiento Territorial, cuya importancia ha sido resaltada por la jurisprudencia constitucional18, es entendido como un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas encaminadas a orientar y administrar el territorio, constituye un instrumento esencial para direccionar un adecuado desarrollo económico, social, ambiental y cultural de los municipios, así como planear la ejecución de obras públicas. En la elaboración del mismo, por lo demás, participa activamente la ciudadanía, e igualmente, se busca concertar acuerdos entre las diversas instituciones estatales. Otro tanto sucede en el derecho comparado19.

Aunado a lo anterior, es necesario tener en cuenta que, según el Texto Fundamental, le

corresponde al Alcalde conservar el orden público del municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es, por mandato constitucional, la primera autoridad de policía del municipio y, en tal calidad, además de la función genérica, confiada a todas las autoridades, de proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, tiene a cargo la específica de salvaguardar, "en el ámbito territorial del municipio, la pacífica convivencia entre sus habitantes y el ejercicio razonable y lícito de las actividades que ellos emprendan"20. En tal sentido, le corresponde al alcalde municipal ejercer la función de policía, entendida ésta como "la adopción reglamentaria de ciertas prescripciones de alcance local sobre un tema en particular dirigidas a un grupo específico de personas, y de los habitantes y residentes de la localidad, bajo la orientación de la Constitución, la ley y el reglamento superior, de tal manera que la autoridad de policía local pueda actuar ante condiciones específicas, según los términos que componen la noción de orden público policivo y local, lo que le permite dictar normas que regulen aquellas materias con carácter reglamentario y objetivo"21.

Siendo entonces el alcalde el competente para preservar y mantener el orden público en el respectivo municipio, no contraría la Constitución la adopción de medidas encaminadas a que dicha autoridad pueda realizar una gestión administrativa que concrete el poder de policía que ha sido ejercido directamente por el legislador22, valorando las circunstancias concretas de orden público para efectos de adoptar la decisión que estime más conveniente según el caso en materia de funcionamiento de establecimiento destinados a la realización de juegos de suerte y azar. De tal suerte que, no viola la Constitución que el legislador otorgue a los alcaldes municipales la realización de una gestión concreta y preventiva, propia de sus funciones de policía, consistente en expedir un concepto previo y favorable para la instalación de juegos localizados en sus respectivos municipios, medida destinada a mantener el orden público en su localidad, de conformidad con la ley (CP art. 315-2), concepto que comprende la garantía de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas.

En suma, no constituye una extralimitación del legislador en materia de autonomía de las entidades territoriales, haberle otorgado a los alcaldes municipales el ejercicio de una competencia mediante la cual se materializan las facultades de policía de las cuales son titulares aquéllos."

Ahora bien, en lo que concierne a la autonomía de las entidades territoriales en regulación del uso del suelo, la Corte Constitucional, al pronunciarse sobre la exequibilidad de algunos segmentos normativos contenidos en el Art. 2º de la Ley 769 de 2002, referente a las bahías de estacionamiento, expresó:

"Frente al cargo por la supuesta invasión por el legislador de la competencia atribuida a los concejos municipales para determinar los usos del suelo, con las definiciones de vía troncal y de vehículo de transporte masivo contenidas en el artículo 2 de la ley 769 de 2002 la Corte precisa que como se señaló en los apartes preliminares de esta providencia, una cosa es la competencia para la destinación del uso del suelo que corresponde en cada caso concreto a los Concejos Municipales dentro del marco de la Constitución y la ley y otra la adopción de normas de carácter general en materia de tránsito aplicables en todo el territorio nacional que toman en cuenta las características de un sistema de transporte, -a saber el sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros-, que se expiden en ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución al Congreso de la República art. 150-23 y 365 C.P.)".23 (negrillas agregadas).

Recientemente, y en el mismo sentido, la Corte en sentencia C- 765 de 2006, en relación con un cargo de constitucionalidad muy semejante al examinado en el presente caso, por cuanto se acusaba la extralimitación del legislador al regular lo atinente a las bahías de estacionamiento en el Código Nacional de Tránsito Terrestre, señaló lo siguiente:

"El examen de esta definición permite establecer claramente que en ella el legislador no determina los usos del suelo de los municipios y distritos del país y sólo señala, en ejercicio de sus competencias constitucionales, un concepto técnico necesario para la interpretación y la aplicación de las disposiciones del Código Nacional de Tránsito Terrestre que la contiene. De esta manera, el legislador no está señalando las porciones determinadas del territorio de los municipios y distritos que constituirán bahías de estacionamiento y que estarán, en consecuencia, destinados al estacionamiento de vehículos.

Es evidente que, conforme a lo expuesto antes en estas consideraciones, son aquellos los que tienen la función de determinar, en los Planes de Ordenamiento Territorial, los diversos tipos de vías, esto es, autopista, carreteable, carretera, ciclorruta, ciclovía, de metro o metrovía, férrea, peatonal, principal, ordinaria o troncal, y las condiciones y características

de las mismas, de acuerdo con las necesidades y las posibilidades físicas de cada entidad territorial y, como un aspecto de ello, tienen la función de determinar si las vías vehiculares tendrán o no bahías de estacionamiento como parte complementaria de su estructura. En dicha determinación las citadas entidades territoriales deberán acatar los mandatos legales sobre el tránsito terrestre en el país.

Por estas razones, el aparte acusado no vulnera el principio de autonomía territorial contemplado en el Art. 287 de la Constitución, ni desconoce la competencia asignada a los Concejos Municipales por el Art. 313 ibidem para reglamentar los usos del suelo.

Es claro que los Concejos Municipales dentro de los límites que fije la Ley, pueden continuar reglamentando los usos del suelo y dentro de esos usos podrán continuar señalando cuáles son las zonas residenciales del Municipio, cuáles las industriales, cuáles las comerciales, etc. En cada una de estas zonas podrán existir bahías de estacionamiento.24

De conformidad con lo previsto en el Art. 82 de la Constitución, es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Este señalamiento es una expresión particular del principio de prevalencia del interés general consagrado en el Art. 1º ibídem.

En el ámbito judicial la protección del espacio público se concreta mediante el ejercicio de las acciones populares previstas en el Art. 88 superior para la protección de los derechos colectivos, entre los cuales dicha disposición señala expresamente el espacio público. Dichas acciones están reguladas en la Ley 472 de 1998.

Así mismo, el Art. 63 consagra que los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Entre los componentes del espacio público que contiene esta disposición se encuentran las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, cuya destinación evidentemente es el uso o goce por todas las personas, en ejercicio de su derecho a circular libremente por el territorio nacional, con las limitaciones que establezca la ley (Art. 24 C. Pol.).

El demandante afirma que el espacio público no puede tener un destino específico, ya que el mismo tiene como característica esencial el uso común y si las bahías solamente pueden destinarse al estacionamiento de vehículos se priva de su uso a las personas que no tienen vehículo para estacionar y que por ello la expresión demandada quebranta el Art. 82 de la Constitución que consagra el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común.

Este planteamiento carece de fundamento, en cuanto es claro que las vías vehiculares forman parte del espacio público. En efecto, conforme al citado Art. 82 superior, el elemento esencial del espacio público es su destinación al uso común, es decir, al uso por todas las personas. Dicha destinación genérica no significa lógicamente que en las condiciones concretas todas las porciones de territorio tengan una destinación única, ya que ello no guardaría armonía con la naturaleza de los respectivos bienes ni con las necesidades de la comunidad, de suerte que tan importante institución jurídica sería de imposible aplicación.

Por esta razón, en lo que se refiere específicamente a las vías de circulación, si el ser humano ha incorporado a su vida cotidiana el uso de vehículos diversos, es evidente la necesidad de que las autoridades competentes destinen vías para su circulación, las cuales pueden ser usadas por todas las personas que utilicen aquellos; pero como los miembros de la comunidad también necesitan movilizarse a pie, aunque tengan vehículos, tales autoridades deben establecer las vías peatonales, igualmente destinadas al uso de todas las personas.

De lo anterior se deduce que la previsión abstracta de una destinación de uso común, en lugar de otra, entre diversas posibilidades, no altera el elemento esencial del espacio público ni altera, por tanto, la integridad del mismo. Dicha alteración se produciría, en cambio, si el Estado por conducto de sus autoridades eliminara el espacio público y diera lugar a espacios privados en una medida no razonable o desproporcionada, sin tener en cuenta las necesidades e intereses de la comunidad. Por esta razón, al disponer el aparte demandado en forma abstracta y para efectos de la regulación del tránsito terrestre que una porción del territorio aneja a una vía pública se destine al estacionamiento de vehículos, por todas las personas, no vulnera el deber del Estado de proteger el espacio público, establecido en el Art. 82 de la Constitución.

Debe resaltarse que la definición legal de bahía de estacionamiento que es objeto de examen no excluye la posibilidad de que, adicionalmente a dicho espacio se destinen al estacionamiento de vehículos otros espacios no comprendidos en esa definición.

En la misma sentencia C- 765 de 2006, la Corte consideró que existía un claro vínculo entre el establecimiento de bahías de estacionamiento y la garantía de los derechos de las personas discapacitadas, señalando los deberes que deben cumplir las entidades territoriales en la materia:

Así mismo, es oportuno recordar que, dentro del marco del Estado Social de Derecho (Art. 1º C. Pol.), el constituyente impuso al Estado los deberes de otorgar una protección especial a los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, con miras a su rehabilitación e integración social (Art 47 C. Pol.), garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud (Art. 54 C. Pol.) y brindar una educación especial a las personas con limitaciones físicas y mentales (Art. 68 C. Pol.). Estos mandatos específicos concuerdan con los mandatos generales contenidos en el Art. 13, incisos 2º y 3º, de la Constitución, según los cuales el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados y, también, protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

Igualmente, el Derecho Internacional ha conferido protección especial a los minusválidos o discapacitados en varios instrumentos, de los cuales se destacan los siguientes: i) Declaración de los Derechos de las Personas con Limitación, aprobada por la Resolución 3447 de la Organización de las Naciones Unidas, el 9 de diciembre de 1975; ii) Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, contenido en las Resoluciones de la Organización de Naciones Unidas 3752 de 3 de diciembre de 1982 y 3828 del 22 de noviembre de 1983; iii) Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, contenidas en Resolución Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 20 de diciembre de 1993; iv) Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, suscrita el 7 de Junio de 1999 en la ciudad de Guatemala, de la cual hace parte el Estado colombiano, aprobada en Colombia por la Ley 762 de 2002 y

declarada exequible mediante la Sentencia C-401 de 200325.

El legislador colombiano ha otorgado también protección especial a los discapacitados, en virtud de la Ley 361 de 1997, por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones26.

Por su parte, esta corporación ha examinado y destacado la protección especial que la Constitución y el Derecho Internacional otorgan a los discapacitados y ha concedido la tutela de sus derechos fundamentales en casos particulares27.

En este orden de ideas, en cumplimiento de la anotada protección especial y en relación con el tema que se analiza en esta sentencia, los municipios y los distritos, en ejercicio de su competencia constitucional de reglamentación de los usos del suelo, tienen el deber de destinar, en medida razonable, espacios adecuados de estacionamiento, que pueden ser o no las bahías definidas por el legislador en la norma acusada, distinguidos con el signo internacional correspondiente, de modo que se garantice a los discapacitados un acceso y un tránsito fácil y seguro en las vías, edificaciones y sitios, y puedan los mismos ejercer su libertad de locomoción consagrada en el Art. 24 superior e integrarse a la vida social y rehabilitarse, así como desarrollar su vida en condiciones de dignidad y, en lo posible, en condiciones de igualdad con las demás personas.

Por las razones anteriores, la Corte declarará exequible la expresión demandada, por los cargos analizados. (negrillas y subrayado agregados).

En este orden de ideas, la Corte considera que unas disposiciones legales que apuntan a que los municipios y los distritos cumplan con diversas cláusulas constitucionales que garantizan los derechos de las personas discapacitadas, al igual que los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano en la materia, no atenta contra el principio de autonomía de las entidades territoriales, el cual, como se ha explicado, no es absoluto y debe ser entendido de conformidad con todo el articulado constitucional.

1. Ausencia de violación del principio de unidad de materia.

El Presidente de la República considera que las disposiciones objetadas vulneran el principio

de unidad de materia, por cuanto no guardan una relación directa con el tema general de la ley. De igual manera, la Vista Fiscal estima que tal cargo debe prosperar en relación con el artículo 4º del proyecto de ley. No comparte la Corte tales afirmaciones, por las razones que pasan a explicarse.

Al respecto, el artículo 158 de la Carta establece lo siguiente: "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella".

Con base en esta disposición constitucional la Corte ha realizado un prolijo desarrollo del principio de unidad de materia28 del cual interesa destacar ahora lo señalado en sentencia C-657 de 2000, en la cual esta Corporación precisó que la finalidad a la cual apunta esta máxima consiste en "racionalizar y tecnificar el proceso normativo". En tal sentido, dicho postulado se encarga de asegurar la conservación de una determinada avenencia entre las disposiciones que han sido vertidas en un texto legislativo con el tema general por el cual éste fue objeto de discusión y aprobación por parte del Congreso de la República. De tal manera dicho postulado, al tiempo que pretende asegurar una relación de armonía entre los contenidos normativos finalmente aprobados y el tema central de la ley; busca evitar la soterrada introducción de asuntos por completo ajenos al eje temático alrededor del cual orbita el resto de disposiciones.

De tal forma se conjura la nociva aprobación de contenidos que, de manera contraria al principio democrático, son incluidos en proyectos de ley respecto de los cuales no guardan relación alguna y, por tal motivo, logran eludir el examen político que debe llevar a cabo el Legislador.

En el presente caso, resulta evidente que unas disposiciones que regulan el deber de las autoridades municipales y distritales de autorizar la creación, bajo estrictas condiciones, de determinadas bahías de estacionamiento guarda una relación estrecha con el objeto central de la reforma a la ley 361 de 1997, cuyo tema de regulación son los derechos de las personas discapacitadas.

De igual manera, el artículo 4 del proyecto de ley, contrario a lo sostenido por la Vista Fiscal, no se refiere a la posibilidad de establecer nuevamente bahías de estacionamiento en los sitios donde éstas han sido suprimidas, lo cual evidentemente no guarda relación alguna con

los derechos de las personas discapacitadas, sino que dicha disposición, entendida de manera sistemática, constituye un complemento del artículo 3 del proyecto de ley, es decir, que la posibilidad de rehabilitar bahías de estacionamiento se limita a aquellos casos precisos regulados en el artículo precedente.

En este orden de ideas, la Corte declarará infundadas las objeciones presidenciales formulada por el Gobierno Nacional a los artículos 3º y 4º del Proyecto de Ley 066/06 Senado núm. 225/08 Cámara. En consecuencia, las disposiciones serán declaradas exequibles.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR INFUNDADA la objeción presidencial formulada por el Gobierno Nacional al artículo 3 del proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, "Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997". En consecuencia, se declara su EXEQUIBILIDAD .

SEGUNDO. DECLARAR INFUNDADA la objeción presidencial formulada por el Gobierno Nacional al artículo 4 del proyecto de ley número 066 de 2006 Senado, 225 de 2008 Cámara, "Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997". En consecuencia, se declara su EXEQUIBILIDAD.

TERCERO. ADVERTIR que, en los términos de la parte motiva de esta providencia, en relación con el trámite de las objeciones en la Cámara de Representantes, cabe que los ciudadanos, si encuentran motivo para ello, ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3 de la Constitución.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Con salvamento de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Ausente en comisión

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Magistrado

Ausente con permiso

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C – 1152 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES-No existe claridad sobre trámite surtido en la Cámara de Representantes (Salvamento de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION DE INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Incumplimiento (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente OP- 107

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 066 de 2006 – Senado-, 225 de 2008 – Cámara "Por la cual se adiciona la Ley 361 de 1997 ".

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito presentar Salvamento de Voto frente a la sentencia que nos ocupa, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, considero que no existe claridad sobre el trámite surtido en la Cámara, por cuanto hay dificultad en la verificación de las actas, ya que el mismo Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que no están aprobadas.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Ver al respecto, sentencia C- 241 de 1994. En dicha sentencia, la Corte consideró que "El Constituyente de 1991 radicó en las Cámara plenas, la competencia de reconsiderar un proyecto de ley que ha sido objetado, bien por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en todo o en parte, resulta a las claras el quebrantamiento de los preceptos constitucionales relacionados por el fragmento acusado pues, con abierto desconocimiento de los mandatos superiores, restablece el sistema que imperaba bajo la Constitución anterior, el cual fue concientemente modificado por el Constituyente de 1991. La Corte encuentra una ostensible violación a los artículos 165 y 167 de la Carta Política, como quiera que lo normado en el artículo 197 de la ley 5a. de 1992, de hecho restaura el sistema de la Carta de 1886 que el Constituyente de 1991 eliminó, con lo cual frustra el propósito que lo condujo a confiarle a las Plenarias de las Cámaras el segundo debate del proyecto objetado, que no es otro que el de asegurar la activa y decisiva participación de la mayoría de los miembros del cuerpo legislativo en la decisión de las objeciones presidenciales".

2 Sentencia C-510 de 1996; C-063 de 2002; C-068 de 2004 y C- 072 de 2006.

3 Sentencia C-819 de 2004.

4 Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005

5 Sentencias C- 068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.

6 Sentencia C- 1404 de 2000.

7 Ver entre otras sentencias C- 482 de 2002, C- 531 de 2005 y C- 072 de 2006.

8 Entre otras, sentencias C- 874 de 2005; C- 849 de 2005;

9 Sentencia C- 1146 de 2003.

10 Entre muchas otras, ver las sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

11 Sentencia C-219 de 1997.

12 Sentencia C-535 de 1996.

13 Sentencia C- 535 de 1996.

14 Sentencia C-1258 de 2001.

15 Sentencia C-1258 de 2001.

16 Sentencia C- 1191 de 2001.

17 Ver sentencia C-338 de 1997. Consideración Tercera. En el mismo sentido, ver sentencia C-256 de 1998.

18 Sentencias C- 431 de 2000, C- 795 de 2000 y C- 051 de 2001.

19 Ramón Parada, Derecho Administrativo, Tomo III, Bienes Públicos y Derecho Urbanístico, Barcelona, 2000, p. 537.

20 Ver al respecto sentencia T- 394 de 1997.

21 Sentencia C- 825 de 2004.

22 Ibídem.

23 Sentencia C-568 de 2003.

24 Sin desconocer la definición legal, es importante recordar la gramatical que trae el Diccionario de la Real Academia de la Lengua: “entrada de mar en la costa, de extensión considerable, que puede servir de abrigo a las embarcaciones”.

25 El Art. I de dicha convención indica que “el término “discapacidad” significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social”.

26 Dicha ley, en su Título IV, Arts. 43 a 69, trata de la accesibilidad, y en su Art. 43 dispone: “El presente título establece las normas y criterios básicos para facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de

orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y del mobiliario urbano, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada.

“Lo dispuesto en este título se aplica así mismo a los medios de transporte e instalaciones complementarias de los mismos y a los medios de comunicación.

“PARÁGRAFO. Los espacios y ambientes descritos en los artículos siguientes, deberán adecuarse, diseñarse y construirse de manera que se facilite el acceso y tránsito seguro de la población en general y en especial de las personas con limitación”.

28 Sentencias C-487 de 2002, C-077 de 2007, C-392 de 2007, C-852 de 2005, C-506 de 2006, C-214 de 2007, C-064 de 2005, entre otras.