Sentencia C-1246/01

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Improcedencia sobre aspectos de conveniencia

LEY ORGANICA-Jerarquía e importancia

Sintetizando la jurisprudencia puede concluirse que las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, guardan rango superior frente a las demás leyes e imponen sujeciones a la actividad del Congreso, pero no alcanzan la categoría de normas constitucionales, pues solamente organizan aquello previamente constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa.

LEY ORGANICA-Exigencias adicionales para aprobación

La especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas hace que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deban cumplir algunas exigencias adicionales, tal y como esta Corte lo ha destacado: (i) el fin de la ley, (ii) su contenido o aspecto material, (iii) la votación mínima aprobatoria y (iv) el propósito del legislador.

LEY ORGANICA-Finalidad

LEY ORGANICA-Contenido o aspecto material

LEY ORGANICA-Votación mínima aprobatoria

LEY ORGANICA-Propósito del legislador

El propósito del legislador significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica. Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos

casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria.

LEY ORGANICA-Característica especial

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Modificación

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Sujeción a trámite previsto para modificación

LEY ORGANICA-Excepción no puede introducirse por norma ordinaria/LEY ORGANICA-Excepción debe atender a procedimiento especial

Una ley ordinaria no puede introducir una excepción a una regulación orgánica pues esa excepción implica obviamente una modificación de una ley orgánica. Por consiguiente, si el Congreso quiere introducir tales excepciones a la legislación orgánica, puede hacerlo, pero debe sujetarse a los requisitos y trámites propios de las leyes orgánicas.

LEY ORGANICA-Requisitos/LEY ORGANICA-Ausencia de propósito legislativo en excepción

PROYECTO DE LEY ORDINARIA-Interpretación y eventual modificación de referencias a conceptos técnicos incorporados en norma orgánica

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION Y PRESUPUESTO NACIONAL-Distinción

PROYECTO DE LEY ORDINARIA-Interpretación auténtica de norma ordinaria con referencia a concepto de norma orgánica

LEY ORDINARIA Y LEY ORGANICA-Interpretación auténtica de norma ordinaria con referencia a concepto de norma orgánica

INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Reserva

LEY MARCO-Iniciativa exclusiva del Gobierno

LEY INTERPRETATIVA-Alcance

La ley interpretativa tiene un efecto sobre los operadores jurídicos y realmente crea una regla de derecho, en tanto fija el sentido normativo de otra u otras disposiciones.

OBJECION PRESIDENCIAL DE PROYECTO DE LEY INTERPRETATIVA-Iniciativa exclusiva del Gobierno

Referencia: OP-052 Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 047/00 Senado – 136/01 Cámara "Por la cual se interpreta y se fija el alcance de los artículos 1º y 2º de la ley 445 de 1998".

Temas:

Reserva de ley orgánica, reserva de iniciativa y leyes interpretativas

Magistrado Sustanciador (E):

Dr. RODRIGO UPRIMNY YEPES

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El trámite legislativo del proyecto fue el siguiente:

1.- El día dos (2) de agosto de 2000, el congresista Alfonso Angarita Baracaldo radicó el proyecto ante la Secretaría General del Senado de la República. En la misma fecha, el presidente de esa Corporación ordenó su reparto a la Comisión Séptima Permanente y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para efectos de la publicación (fl.77).

2.- Según certificación que obra en el expediente (fl. 71), el veintidós (22) de noviembre de 2000, la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, con ponencia del congresista Carlos Eduardo Corsi Otálora, debatió y aprobó el proyecto por unanimidad. El

día 15 de diciembre del mismo año se surtió debate en sesión plenaria del Senado, donde fue aprobada la ponencia también presentada por el congresista Carlos Corsi Otálora (fls. 72 y 77).

3.- El proyecto fue remitido a la Cámara de Representantes donde recibió primer debate y fue aprobado sin modificaciones por la Comisión Séptima Constitucional Permanente el 15 de mayo de 2001, previa ponencia presentada por los Representantes Juan de Dios Alfonso Herrera, Samuel Ortegón Amaya y Elver Arango Correa (fls. 28, 43, 45, 46). El debate en plenaria se llevó a cabo el 14 de junio de 2001, siendo aprobado por ciento veintinueve de los Representantes (fl. 29).

4.- Una vez remitido el proyecto de ley al señor Presidente de la República, y recibido por este el 19 de julio de 2001, el 30 de julio siguiente fue devuelto al Congreso sin la correspondiente sanción, por objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia (fls.8 a 17).

5.- En sesión plenaria del 19 de septiembre de 2001, el Senado de la República aprobó el informe presentado y, en consecuencia, declaró infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 047/00 Senado – 136/00 Cámara (fls. 25 a 27).

6.- Por su parte, el informe de objeciones presentado por los congresistas Juan de Dios Alfonso García y Samuel Ortegón Amaya, fue aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2001. De esta manera, el Congreso desestimó las objeciones formuladas por el Presidente de la República (fl.3).

7.- El presidente del Senado remitió entonces el proyecto, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación la Corte transcribe el texto definitivo del proyecto de ley No. 047/00 Senado – 136/01 Cámara, aprobado por el Congreso y objetado por el Gobierno Nacional. Así mismo, transcribirá el aparte pertinente de la ley 445 de 1998, que el proyecto dice interpretar.

1.- Proyecto ley No. 047/00 Senado – 136/01 Cámara:

“LEY Nº ___

“POR LA CUAL SE INTERPRETA Y SE FIJA EL ALCANCE DE LOS ARTICULOS 1º Y 2º DE LA LEY 445 DE 1998”

El CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1.- Para todos los efectos legales de los artículos 1º y 2º de la Ley 445 de 1998, se entiende por recursos del Presupuesto Nacional, aquellos que se incorporan al Presupuesto General De La Nación y al Presupuesto Nacional.

ARTICULO 2.- La presente ley rige desde su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

MARIO URIBE ESCOBAR

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

ANGELINO LIZCANO RIVERA”

2.- La norma interpretada.

El aparte pertinente interpretado auténticamente por la ley objetada es el siguiente:

Ley 445 de 1998:

Por la cual se establecen unos incrementos especiales a las mesadas y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 1º: Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1º de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999, este Gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año la partida correspondiente.

(…)”. – Subrayado no original –

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

El Gobierno objetó el proyecto por razones de inconstitucionalidad e inconveniencia. A continuación la Corte sintetiza sus argumentos:

1.- En primer lugar, el Gobierno recuerda que la actividad legislativa está sujeta a las previsiones de las leyes orgánicas y, de esta manera, explica cómo la ley orgánica de presupuesto diferenció claramente el “Presupuesto General de la Nación” del “Presupuesto Nacional”, distinción que, en su sentir, es desatendida por el artículo 1º del proyecto objetado, vulnerando así el artículo 151 de la Carta. Adicionalmente, advierte que el proyecto no cumplió con los requisitos exigidos para considerar ésta una ley de naturaleza orgánica.

2.- En segundo lugar, el Presidente considera que como el proyecto pretende modificar el régimen pensional de los servidores públicos (C. P., artículo 150, numeral 19, literal e), solamente podía hacerlo mediante una ley de iniciativa gubernamental, según lo previsto en el artículo 154 de la Carta. Así mismo, explica que las leyes interpretativas deben sujetarse a los mismos requisitos que los previstos para las normas que busca interpretar y, aún cuando desestima la vocación interpretativa del proyecto, señala que en todo caso no se respetó la reserva de iniciativa.

3.- Finalmente, a juicio del Gobierno el proyecto vulnera el artículo 169 de la Constitución.

Sobre el particular, entiende que la ley 445 de 1998 ordenó algunos reajustes para las pensiones financiadas con recursos del presupuesto nacional, pero excluyó las pensiones a cargo de los entes descentralizados que forman parte del Presupuesto General de la Nación. Por tal motivo, en su sentir, el proyecto introduce una modificación a la ley 445 de 1998, que resulta inadmisible en términos constitucionales.

4.- De otro lado, el Gobierno presenta algunas objeciones por inconveniencia, todas ellas relacionadas con el impacto fiscal que tendría la aprobación del proyecto en cuestión.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales. Los informes presentados y aprobados por las plenarias de cada cámara controvierten cada una de las objeciones propuestas.

Frente a la vulneración del artículo 151 de la Carta, el Congreso desestima el cargo, pues entiende que el Presidente debió demostrar la falta de quórum para aprobar una ley de naturaleza orgánica, y no limitarse a presentar acusaciones carentes de sustento.

En segundo lugar, considera que el propio Gobierno entra en contradicción, pues si anteriormente señaló que el proyecto introducía una modificación o una excepción a la ley orgánica de presupuesto, no puede entonces alegar una modificación al régimen pensional de los servidores públicos. En estas condiciones, el Congreso destaca que, para el caso específico de la ley 445 de 1998, el proyecto contempla una excepción a la ley orgánica de presupuesto y por tal razón su iniciativa no estaba reservada al Gobierno Nacional.

En cuanto a la última objeción por inconstitucionalidad (violación del artículo 169 de la Carta), el Congreso precisa que el contenido del proyecto no modifica lo dispuesto por la ley interpretada, por cuanto en ningún momento altera la redacción o adiciona una nueva norma.

Y con referencia a las objeciones por inconveniencia, remite a los debates adelantados por cada una de las cámaras e insiste en la sanción del proyecto.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista para que quienes desearan intervenir en el mismo pudieren exponer sus apreciaciones ante esta Corporación. Sin embargo, vencido el término previsto no se recibió intervención alguna.

VI. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No.2717, el Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, concluye que son fundadas las objeciones presidenciales formuladas y solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del proyecto.

1.- La Vista Fiscal comienza por determinar cuáles fueron los motivos que llevaron al Gobierno a presentar la iniciativa que posteriormente se convertiría en la ley 445 de 1998, cuya interpretación pretende hacer el proyecto ahora objetado. Así, explica que en aquella ocasión el Gobierno buscaba mejorar la situación económica de algunos pensionados cuyo ingreso pensional se había reducido frente al monto inicial de su pensión, aliviando esta diferencia dentro del marco de las posibilidades presupuestales, pero aclarando que los beneficios se aplicarían únicamente a quienes hubieren obtenido su derecho en calidad de servidores públicos del nivel nacional y cuyas mesadas estuvieran siendo asumidas con cargo al presupuesto nacional.

Continúa su intervención señalando que en las Comisiones respectivas se propuso la creación de un “fondo” para incrementar no sólo las mesadas con cargo al presupuesto nacional, sino también aquellas con cargo a los presupuestos regionales, y las de las empresas públicas y privadas. Seguidamente explica que la iniciativa fue rechazada por el Gobierno, ante las graves consecuencias económicas y la ausencia de fuentes de financiación, por lo cual el Congreso decidió aprobar el texto inicialmente presentado (ley 445 de 1998).

2.- De otro lado, el Ministerio Público estudia si el proyecto objetado está dirigido o no a fijar el alcance de la ley 445 de 1998. Así, advierte que las leyes interpretativas tienen lugar cuando el contenido normativo es dudoso y oscuro, requiriendo entonces una precisión por vía de interpretación auténtica. Sin embargo, el Procurador concluye que la expresión “recursos del presupuesto nacional”, prevista en el artículo 1º de la ley 445 de 1998, además de encontrarse plenamente definida por el Decreto 111 de 1996 (que integra la Ley orgánica

de Presupuesto), no es de aquellas que por su redacción amerite la intervención del legislador para fijar su alcance.

3.- Igualmente, estima que en el evento de tratarse de una ley interpretativa, ella también exige los mismos requisitos que la norma a interpretar. Y para el caso en cuestión, considera que por tratarse de una ley de las previstas en el artículo 150, numeral 19, literal e) de la Carta, era necesaria la iniciativa gubernamental, ausente durante todo el trámite parlamentario y que vicia de inconstitucionalidad el proyecto objetado, por desconocimiento del artículo 154 Superior.

4.- Con todo, el Procurador entiende que el proyecto, so pretexto de interpretar la ley 445 de 1998, da un alcance diferente al concepto de presupuesto nacional a que hace referencia la ley orgánica de presupuesto, cambiando así los efectos de la ley 445 de 1998, pues incluye como beneficiarios de los incrementos allí señalados, a un grupo poblacional que fue expresamente excluido. Adicionalmente, advierte que a una ley orgánica no pueden introducirse excepciones mediante una ley ordinaria como lo sugiere el Congreso.

VII. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Competencia y alcance de las objeciones presidenciales

1.- La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º y 241 numeral 8º de la Carta Política.

El Presidente de la República objetó la totalidad del proyecto, pero sus acusaciones están dirigidas únicamente contra el artículo 1º. Sin embargo, como el contenido del artículo segundo (vigencia de la ley) está ligado sustancialmente al contenido material del primero, la decisión que sobre aquel se adopte deberá incluir también esta disposición.

Ahora bien, en los términos de artículo 167 de la Constitución, la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre las objeciones formuladas por inconveniencia, y respecto de las cuales el Congreso insistió en su aprobación. Por tal motivo, el análisis que sigue está limitado a las cuestiones de constitucionalidad.

El trámite de las Objeciones y de la insistencia

2.- Según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de hasta seis días (6) días hábiles para devolver con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo constaba de menos de veinte artículos1. De conformidad con la documentación allegada al expediente, la Corte concluye que el proyecto fue objetado dentro de los términos previstos para ello2.

3.- Como fue reseñado en el punto I de esta sentencia, las cámaras nombraron ponentes para el estudio de las objeciones formuladas por el ejecutivo y, previos los trámites del artículo 167 de la Carta, insistieron en la aprobación del mismo por considerar infundados los argumentos de inconstitucionalidad. En consecuencia, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto, para lo cual estudiará las objeciones en el orden en que fueron presentadas por el Gobierno en el escrito dirigido al Presidente del Senado. Comienza pues la Corte por examinar la objeción por la violación del artículo 151 de la Carta.

La primera objeción: desconocimiento de la reserva de ley orgánica y violación del artículo 151 de la Carta.

4.- El proyecto objetado dispone que "para todos los efectos legales de los artículos 1º y 2º de la Ley 445 de 1998, se entiende por recursos del Presupuesto Nacional, aquellos que se incorporan al Presupuesto General De La Nación y al Presupuesto Nacional". A juicio del Presidente, lo anterior significa una modificación al artículo 3º de la ley orgánica de presupuesto (compilada mediante el Decreto 111 de 1996), por cuanto allí se diferencia claramente la noción de "Presupuesto Nacional" y la de "Presupuesto General de la Nación". Considera entonces que esta modificación no puede introducirse mediante una ley ordinaria, como lo pretende hacer el proyecto por medio de la ley objetada. El Ministerio Público coincide con estos planteamientos.

Por su parte, el Congreso considera que el proyecto no está modificando la ley orgánica de presupuesto sino que únicamente está creando una excepción para el caso específico de la ley 445 de 1998, pero sin alterar el contenido ni introducir nuevas disposiciones a esta última. Además, según el Congreso, el Presidente no demostró la falta de quórum al momento de la aprobación de la ley objetada.

Entra pues la Corte a examinar si el proyecto objetado vulneró o no la reserva de ley

orgánica, para lo cual comenzará por recordar brevemente su doctrina sobre las características de una ley orgánica.

Las leyes orgánicas en la Constitución de 1991

5.- Sintetizando la jurisprudencia sobre la materia puede concluirse que las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, guardan rango superior frente a las demás leyes e imponen sujeciones a la actividad del Congreso, pero no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), pues solamente organizan aquello previamente constituido en la Carta Fundamental3. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios4, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa5.

6.- Esta especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas hace que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deban cumplir algunas exigencias adicionales, tal y como esta Corte lo ha destacado6: (i) el fin de la ley, (ii) su contenido o aspecto material, (iii) la votación mínima aprobatoria y (iv) el propósito del legislador.

En cuanto al primer requisito, el artículo 151 de la Carta precisa que a ellas "estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa". Los elementos anteriormente descritos explican entonces la finalidad de estas normas.

Por su parte, la propia Carta indica las materias que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula general de competencia en cabeza del legislador ordinario, y que sirven para proteger procesos considerados de especial importancia por el Constituyente, como son los de planeación, presupuesto, ordenamiento territorial y funcionamiento del Congreso.

El tercer requisito no presenta mayor dificultad, pues la Carta es clara en exigir la aprobación de un proyecto con la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (C.P., artículo 151). Esta aprobación privilegiada pretende "la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa"7.

Por último, el propósito del legislador significa que en el propio trámite legislativo debe aparecer clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica8. Esta exigencia busca garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios discursivos y participativos de control político que, en muchos casos, no tienen lugar cuando lo que se debate es la aprobación de una ley ordinaria.

En estas condiciones, si un proyecto pretende convertirse en ley orgánica deberá reunir no solo los requisitos ordinarios para la aprobación de toda ley, sino, además, las características especiales de las leyes de naturaleza orgánica: la ausencia de cualquiera de ellos provoca su inconstitucionalidad.

7.- Ahora bien, es natural que una ley orgánica, y específicamente la ley orgánica de presupuesto, sea susceptible de modificaciones, pero para ello el Congreso deberá ajustarse al trámite previsto para su aprobación, como bien lo ha señalado esta Corporación en los siguientes términos9:

"La ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma."

8- En esas condiciones, la Corte concluye que una ley ordinaria no puede introducir una excepción a una regulación orgánica pues esa excepción implica obviamente una modificación de una ley orgánica. Por consiguiente, si el Congreso quiere introducir tales excepciones a la legislación orgánica, puede hacerlo, pero debe sujetarse a los requisitos y trámites propios de las leyes orgánicas. El argumento del Congreso según el cual la ley objetada no está modificando la ley orgánica sino únicamente estableciendo excepciones a ella en ciertos ámbitos no es entonces de recibo, por cuanto la consagración de esas excepciones implica una modificación del alcance de la ley orgánica. Es obvio entonces que esos cambios deben hacerse recurriendo al procedimiento especial de aprobación de esas leyes.

9- Igualmente, la Corte reitera que una ley no adquiere la categoría de orgánica por la simple

circunstancia de haber sido aprobada mediante mayoría absoluta de una y otra Cámara, pues, como fue explicado, es necesario el cumplimiento de otros requisitos, entre los cuáles está que el propio Congreso haya indicado que pretendía aprobar una norma de esa naturaleza y jerarquía.

10- Un primer análisis permite concluir que no son de recibo las respuestas del Congreso a la objeción presidencial sobre violación de la reserva de ley orgánica. Así, es claro que toda excepción a un mandato de una ley orgánica debe surtir el procedimiento especial que corresponde a ese tipo de leyes, y no basta que un proyecto haya sido aprobado por mayoría absoluta para que pueda ser considerado una ley orgánica.

Con el fin de determinar si la objeción gubernamental se encuentra o no fundada, entra la Corte a examinar si el proyecto objetado fue o no tramitado como ley orgánica y si, además, crea una excepción a la ley orgánica de presupuesto. Para resolver la cuestión, resulta necesario hacer referencia tanto al proyecto objetado, como a la ley que dice interpretar.

Antecedentes de la ley que el proyecto interpreta

11.- La ley 445 de 1998, “por la cual se establecen unos incrementos especiales a las mesadas y se dictan otras disposiciones”, tuvo origen en el proyecto que el Ministro de Trabajo y el Viceministro de Hacienda y Crédito Público presentaron al Senado en noviembre de 1997. El Gobierno explicó entonces que con esa ley buscaba mejorar la situación de algunos pensionados cuyos ingresos habían disminuido frente al ingreso inicial de su pensión, aliviando así una situación inequitativa10. Así mismo, y como bien lo advierte la Vista Fiscal, el Gobierno precisó que los incrementos se aplicarían únicamente a quienes se hubiere reconocido la pensión en calidad de servidores públicos del nivel nacional, siempre y cuando fueren financiados con recursos del presupuesto nacional, incluyendo también las pensiones a cargo del Instituto de Seguros Sociales, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, luego de analizar la capacidad financiera y la condición de garante de esas entidades.

12.- Por tratarse de asuntos relacionados con la situación prestacional de los servidores públicos (artículo 2 de la ley 3ª de 1992), el proyecto fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado, quien sesionó con su homóloga de la Cámara de Representantes, atendiendo el trámite de urgencia solicitado por el ejecutivo11. Y en aquella oportunidad los ponentes propusieron crear un fondo pensional para lograr el incremento de

mesadas con cargo a presupuestos regionales e incluso de las empresas públicas y privadas. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda se opuso a tales cambios y justificó la diferenciación prevista en los siguientes términos12:

“Finalmente, este Ministerio debe llamar la atención en el sentido de que una ampliación de este proyecto a las entidades del nivel territorial, a las entidades descentralizadas de todos los órdenes y al sector privado, es indiscutiblemente perjudicial.

Las entidades territoriales no cuentan, en general, con los recursos suficientes para asumir sus pasivos pensionales, por lo cual están enfrentando significativas dificultades presupuestarias en esta materia (…).

En cuanto al sector privado, una disposición como ésta encarecería significativamente la carga pensional a cargo de las empresas, atentaría contra la generación de empleo y podría tener un efecto devastador sobre la viabilidad económica de muchas empresas del país (…)”.

Teniendo en cuenta lo anterior, las respectivas plenarias aprobaron entonces el texto inicial presentado por el Gobierno Nacional, hoy Ley 445 de 1998, en cuya parte pertinente dispone:

“Artículo 1º: Las pensiones de jubilación, invalidez, vejez, y sobrevivientes del sector público del orden nacional, financiadas con recursos del presupuesto nacional, del Instituto de Seguros Sociales, así como de los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, conservando estos últimos su régimen especial, tendrán tres (3) incrementos, los cuales se realizarán el 1º de enero de los años 1999, 2000 y 2001. Para el año de 1999, este Gobierno incluirá en el presupuesto de dicho año la partida correspondiente(…)”.-Subrayado no original-

No sobra señalar que esta Corporación, mediante sentencia C-067 de 1999 MP. Martha Victoria Sáchica, declaró exequible en forma condicionada el inciso primero del artículo 1º de la ley13. Corresponde ahora reseñar los antecedentes del proyecto en cuestión.

El proyecto de ley 047 de 2000 Senado – 136 de 2001 Cámara

13.- Como fue indicado anteriormente, el proyecto fue presentado por el Senador Alfonso

Angarita Baracaldo, quien justificó la ley “en el buen propósito de dilucidar las discrepancias conceptuales e interpretativas que han traído como consecuencia la inaplicabilidad en algunos casos del artículo 1º de la ley 445 de 1998, afectando así las expectativas de los pensionados del sector público del orden nacional y generando, con razón, inconformismo, malestar y descontento”14. Invocó entonces la facultad de interpretación atribuida al Congreso en el artículo 150, numeral 1º de la Carta. Al igual que el asunto anterior, también fue repartido a las comisiones séptimas permanentes de cada cámara, aún cuando en esta ocasión sesionaron en forma independiente. Por su parte, las ponencias presentadas durante el trámite legislativo mantuvieron, en términos generales, el modelo argumentativo de la exposición de motivos15.

El proyecto objetado no tiene vocación de ley orgánica.

14.- La Corte observa que el proyecto No.047 de 2000 – 136 de 2001 Cámara, nunca tuvo vocación de ley orgánica, ni fue ésta la intención del Congreso al surtir los respectivos debates. La exposición de motivos, así como las ponencias presentadas en las diferentes instancias, de las cuales la Sala ha hecho referencia anteriormente, lo demuestran con absoluta claridad, pues en ningún momento este fue un punto de discusión o análisis.

Una prueba más de la ausencia de voluntad legislativa para aprobar una ley orgánica, está dada por el hecho de haber cursado el proyecto mediante las comisiones séptimas constitucionales permanentes (que conocen, entre otros, de asuntos relacionados con el régimen prestacional de los servidores públicos), y no a través de las comisiones cuartas permanentes a quienes, según la asignación de competencias establecida en la ley 3ª de 1992, fue encomendado el estudio de los proyectos relacionados con leyes orgánicas de presupuesto16. Así, la ausencia de un requisito propio de las leyes orgánicas (propósito legislativo), desvirtúa la posición del Congreso, cuando afirma tácitamente haber aprobado, por medio del procedimiento apropiado, una excepción a la ley orgánica de presupuesto. No es necesario entonces entrar a analizar el cumplimiento de los demás requisitos, como la aprobación con mayorías calificadas, pues es claro que el proyecto objetado es una ley ordinaria, y no podía entonces introducir excepciones a la ley orgánica de presupuesto.

15.- El estudio precedente parece indicar que la objeción presidencial por desconocimiento del artículo 151 de la Constitución es fundada, pues el Congreso habría intentado modificar la

ley orgánica del presupuesto por medio de una simple ley ordinaria. Sin embargo, un análisis más detallado demuestra que ello no es cierto, por cuanto el proyecto en ningún momento crea o introduce excepciones a la ley orgánica de presupuesto, sino que, simplemente interpreta, y eventualmente modifica, ciertas referencias hechas en una ley ordinaria a los conceptos técnicos incorporados en la ley orgánica.

Un ejemplo permite ilustrar esa sutil distinción:

Supóngase que el Congreso aprueba la ley ordinaria "X" que remite expresamente al artículo 1º de la ley orgánica "Y". Posteriormente el Congreso se da cuenta de que incurrió en un error, pues en realidad no quería referirse al artículo 1º de esa ley, sino al artículo 2º. Decide entonces aprobar una tercera ley, interpretativa, para aclarar esa circunstancia (ley "Z"). Esa tercera ley "Z" señala entonces que la ley ordinaria "X" no se remite al artículo 1 sino al artículo 2 de la ley orgánica "Y". Pero, ¿significa lo anterior que esta última ley "Z" está modificando la ley orgánica "Y"? Naturalmente que la respuesta es negativa, pues el Congreso está únicamente interpretando, o incluso modificando, la ley ordinaria "X", pero sin que el contenido de la ley orgánica "Y" sea variado pues se mantiene intangible y conserva su diseño inicial.

Así, el artículo 3º del Estatuto Orgánico del Presupuesto (compilado mediante el Decreto 111 de 1996), diferencia con claridad los recursos del presupuesto general de la nación y los recursos del presupuesto nacional, en los siguientes términos:

"Artículo 3°. Cobertura del Estatuto. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la

distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (Ley 38 de 1989, art. 2°, Ley 179 de 1994, art. 1°).”

(Subrayado fuera de texto)

El siguiente cuadro explica la distinción entre presupuesto general de la nación y presupuesto nacional, entendido este último como uno de los elementos constitutivos del primero:

COBERTURA DEL ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO

(Decreto 111 de 1996, artículo 3º)

1.1.- PRESUPUESTO NACIONAL (Comprende las ramas legislativa y judicial, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta

PRESUPUESTO

1.- PRIMER NIVEL: GENERAL

DE LA NACION

1.2- Presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional

Metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y

2.- SEGUNDO NIVEL: Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta

con el régimen de aquellas.

17- En este orden de idas, la Corte concluye que la primera objeción del Gobierno no está llamada a prosperar, por la sencilla razón de que el contenido interpretado, si bien hace referencia a un concepto definido por una norma orgánica, no se encontraba incorporado en una ley orgánica ni tenía la jerarquía propia de esas normas. Ese contenido interpretado hacía parte de una ley ordinaria y tenía efectos sólo para esa ley, por lo cual bien podía ser modificado o interpretado por una ley ordinaria posterior, por tratarse de normas de la misma jerarquía. Nótese, en efecto, que esa interpretación auténtica opera exclusivamente para esa ley ordinaria pero no establece excepciones a los mandatos y definiciones de la ley orgánica del presupuesto, que siguen teniendo exactamente el mismo alcance.

La segunda objeción: reserva de iniciativa gubernamental.

18.- Entra la Corte a estudiar la segunda objeción, según la cual, el proyecto vulnera el artículo 154 de la Carta, pues desconoce la reserva de iniciativa gubernamental. Así, el Gobierno estima que si la ley 445 de 1998 fija el régimen prestacional de ciertos empleados públicos, cualquier modificación, reforma o interpretación de ella solamente es válida previa iniciativa gubernamental, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución.

19- Teniendo en cuenta los antecedentes y el contenido de la ley 445 de 1998, explicados anteriormente en esta sentencia (Cfr. fundamentos 11 y ss.), la Corte concluye que aquella versa sobre el régimen prestacional de los empleados públicos (C.P. artículo 150, numeral 19, literal e) y, por lo mismo, cualquier modificación, adición o incluso interpretación de ella solamente puede hacerse a iniciativa del Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, que señala:

“Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o

comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (…).” -Subrayado fuera de texto-

20.- La jurisprudencia de esta Corporación ha reafirmado el planteamiento anterior, específicamente en cuanto a las normas interpretativas, y con esos criterios ha declarado fundadas objeciones presidenciales en donde el Gobierno argumentó que se trataba de leyes interpretativas, de origen parlamentario, sobre materias en donde había reserva gubernamental. Así, en la Sentencia C-270 de 1993, la Corte declaró fundadas las objeciones formuladas a un proyecto que pretendía interpretar con autoridad una ley relacionada con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos y del Congreso, por cuanto, según los artículos 150-19 y 154 de la Constitución, requería de la iniciativa del Gobierno, ausente en el trámite legislativo. Dijo entonces esta Corporación:

“La norma interpretativa se incorpora a la interpretada constituyendo con ésta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador. Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido.

Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate.

En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad.

En el proceso que nos ocupa, tanto el proyecto de ley objetado como los estatutos que el Congreso quiso interpretar aluden a las pensiones de los empleados de la Controlaría General de la República, de los congresistas y de los empleados del Congreso, en lo concerniente a

las bases para su liquidación.

Los artículos 154 y 155 de la Carta regulan lo pertinente a la iniciativa, esto es, a la facultad para presentar proyectos de ley.

La primera de dichas normas, que interesa para los fines del presente estudio, establece la regla general al respecto, la cual consiste en que las leyes pueden tener origen a propuesta de los miembros del Congreso, del Gobierno Nacional o por iniciativa popular. Las excepciones están consagradas en el inciso 2º del mismo precepto, a cuyo tenor determinadas leyes sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. Entre ellas se encuentran las del literal e) del numeral 19 del artículo 150 eiusdem.

La carencia de iniciativa gubernamental en una ley referente a los asuntos contemplados por la disposición en comento afecta su constitucionalidad desde el punto de vista formal.17" – Subrayado fuera de texto –

Igualmente, con ocasión de la Sentencia C-197 de 1998, la Corte declaró fundadas las objeciones presentadas al artículo 1º del proyecto de ley 48/97 Senado y 151-190/96 Cámara, "mediante la cual se aclaran los artículos 146 de la ley 100 de 1993 y 1 de la ley 332 de 1996", luego de concluir que el proyecto requería iniciativa exclusiva del Gobierno, por tratarse de una ley marco, pero que dicha exigencia no se había cumplido durante el trámite en el Congreso18.

21- Con todo, podría argumentarse que la Corte debería variar su jurisprudencia en esta materia, pues las leyes interpretativas no deben cumplir los mismos requisitos que la norma a la cual se refieren, por cuanto solamente precisan el alcance a una ley que en su momento sí tuvo dicha reserva. Según esta perspectiva, una ley interpretativa lo único que hace es señalar que una ley anterior, que es ambigua y admite entonces los sentidos A y B, sólo debe ser entendida conforme a uno de esos dos significados. La ley interpretativa no agregaría entonces nada a la ley precedente, pues solo fijaría uno de sus sentidos posibles, y por ello no requeriría iniciativa gubernamental, ya que la primera norma cumplió ese requisito.

La Corte no comparte este planteamiento, no solo por las razones anteriormente expuestas, sino, además, por las siguientes: En primer lugar, porque de cualquier manera la nueva ley delimita las posibilidades interpretativas que pudieren derivarse de la primera y en esa

medida supone una restricción al contenido de la ley que dice interpretar. En efecto, los jueces y las autoridades administrativas ya no tendrían autonomía para escoger entre las alternativas A o B, pues estarían obligados a adoptar la interpretación auténtica escogida por el legislador. La ley interpretativa tiene entonces un efecto sobre los operadores jurídicos y realmente crea una regla de derecho, en tanto fija el sentido normativo de otra u otras disposiciones. De otro lado, no siempre es posible determinar con precisión si una ley interpreta o modifica otra, pues su integración en un solo cuerpo normativo las torna inescindibles.

Por todas estas razones, la Corte concluye que no existen elementos de juicio que justifiquen un cambio en la jurisprudencia desarrollada sobre la materia y reitera entonces que una ley interpretativa debe cumplir los mismos requisitos y formalidades de aquella que pretende interpretar.

22- Ahora bien, en esta oportunidad la Corte observa que el proyecto fue presentado por el Congresista Alfonso Angarita Baracaldo, pero en ningún momento contó con la iniciativa del Gobierno, lo cual constituye una clara violación del artículo 154 de la Constitución. La segunda objeción gubernamental se encuentra entonces fundada, por lo cual no es necesario que la Corte entre a examinar si el proyecto objetado realmente interpreta y fija el alcance de la ley 445 de 1998, o si por el contrario introduce una modificación sustantiva, toda vez que, como fue indicado, en uno u otro evento se requería de iniciativa gubernamental, exigencia inobservada durante el trámite legislativo y que genera la inexequibilidad total del proyecto, sin que sea necesario analizar la tercera objeción presidencial.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional al proyecto de ley No.047 de 2000 Senado – 136 de 2001 Cámara, “Por la cual se interpreta y se fija el alcance de los artículos 1º y 2º de la ley 445 de 1998”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE el proyecto de ley No.047 de 2000 Senado – 136 de 2001 Cámara, “Por la cual se interpreta y se fija el alcance de los artículos 1º y 2º de la ley 445 de 1998”.

Tercero.- En los términos de inciso cuarto del articulo 167 de la Constitución Política, ARCHÍVESE el proyecto de ley No.047 de 2000 Senado – 136 de 2001 Cámara.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-1246/01

INICIATIVA LEGISLATIVA-Regla general de proposición de leyes/INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Regla excepcional de leyes reservadas (Salvamento de voto)

LEY INTERPRETATIVA-Proposición/INICIATIVA GUBERNAMENTAL-En materias reservadas no se encuentran normas interpretativas (Salvamento de voto)

LEY INTERPRETATIVA-Requisitos (Salvamento de voto)

NORMA Y SENTIDO NORMATIVO-Distinción (Salvamento de voto)

LEY INTERPRETATIVA-Pretexto para modificación de norma (Salvamento de voto)

Referencia: expediente OP-052

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 047/00 Senado – 136/01 Cámara "Por el cual se interpreta y se fija al alcance de los artículos 1º y 2º de la Ley 445 de 1998".

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, los suscritos magistrados nos vemos precisados a salvar el voto por las razones que a continuación se indican:

1. No es cierto, como lo afirma la mayoría, que las leyes que interpreten una ley de iniciativa del Gobierno, tienen también que ser propuestas por el ejecutivo. De conformidad con nuestra Constitución (art. 154), la regla general es que las leyes pueden ser propuestas por

iniciativa de los miembros de las Cámaras y la excepción son las leyes que están reservadas a la iniciativa del Gobierno Nacional. La excepción, como toda excepción, debe ser expresa e interpretada de manera restrictiva. Expresa, ya que de no estar dentro de los casos señalados como excepcionales queda cobijada por la regla general; e interpretada de manera restrictiva, para evitar que se convierta en regla general.

No se encuentran en ninguna parte de la Constitución, dentro de las materias reservadas a la iniciativa del Gobierno, las leyes interpretativas. existiendo, de otro lado, la facultad expresa del Congreso de dictar leyes que interpretan otras leyes (art. 150 numeral 1 de la Constitución).

No se entiende cómo sin existir en la Constitución reserva de iniciativa de las leyes interpretativas pueda la Corte manifestar que no pueden ser dictadas libremente por el Congreso Nacional.

1. Para que una norma jurídica (ley) pueda ser interpretada se requiere, aunque no lo manifieste expresamente el Constituyente, que ésta sea oscura, confusa, contradictoria; de tal manera que si la norma es clara, no necesita ser interpretada y en principio no necesita de otra norma (que la interprete) para su recta inteligencia.

1. La Teoría General del Derecho enseña que existe una diferencia entre norma y sentido normativo, de modo que es posible que una norma tenga más de un sentido normativo; es factible entonces, que la norma A tenga un sentido normativo 1 y otro sentido normativo diverso que sería el número 2. Es dable que el legislador, por medio de una ley interpretativa, quiera que la norma anterior sólo se entienda en el sentido normativo número 2 y que diga que al ser interpretada, debe hacerse sólo de esa manera. Si se observa detenidamente ese fenómeno, aparece claramente que la norma interpretativa en realidad no agrega ningún sentido normativo nuevo; al contrario lo que hace es restringir los sentidos, ya que antes la norma interpretada tenía por lo menos dos interpretaciones posibles y ahora queda con una sola interpretación. Sin embargo el sentido normativo único que se deja ya existía en la norma anterior, de tal manera que el legislador, al dictar la nueva ley, no agregó

nada a la ley anterior y, al no agregar nada nuevo, no está en realidad modificando la ley anterior y, por lo mismo, aunque esa ley anterior sea iniciativa del Gobierno, no se requiere que la ley interpretativa se haga con la iniciativa de éste.

1. Distinto del anterior es el caso en que, bajo el pretexto de una ley interpretativa, en realidad se está modificando la norma anterior (la norma anterior se puede modificar en cualquiera de sus ámbitos: personal; espacial; temporal; material). En este caso, por tratarse de una verdadera modificación de la norma que es de iniciativa reservada, la modificación también está reservada al ejecutivo; pero este evento, que se trata de verdaderas modificaciones encubiertas bajo leyes interpretativas, es distinto y por lo mismo, debe ser distinguido del anterior, que se trata de verdaderas interpretaciones de normas reservadas al Gobierno y que, como hemos demostrado, no implica una modificación, ya que el contenido normativo que se expresa ya existía en la norma anterior y la nueva norma ni agrega ni modifica a la ya existente, siguiendo la regla general de la libre iniciativa por parte de los Congresistas.

A esta hipótesis se refiere precisamente la sentencia C-270 de 1993, cuya jurisprudencia está ratificando la Corte, puesto que en aquella ocasión la norma revisada, so pretexto de ser interpretativa, introdujo disposiciones modificatorias al régimen prestacional de la Contraloría General de la República. Por ello, en nuestro parecer resulta inadecuada la referencia que hace la Corte a dicha jurisprudencia.

Fecha ut supra.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268/95, C-380/95, C-292/96 y C-028/97.

2 Fls. 8 a 17 y 23 del expediente. El proyecto fue recibido en la Presidencia de la República el 19 de julio de 2001 y las objeciones presentadas el último día del plazo señalado en la Carta, esto es, el 30 de julio siguiente.

3 Cfr. entre otras, las Sentencias C-337 de 1993, C-478/92, C-546/94; C-538/95, C-442 de 2001.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-446 de 1996 y C-432 de 2000

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-423/95 y C-894/99 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

6 Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño

7 Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño

8 Ibídem. Ver también la Sentencia C-795 de 2000 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

9 Corte Constitucional, Sentencia C-541 de 1995 MP. Jorge Arango Mejía

10 Gaceta del Congreso No.483 del 20 de noviembre de 1997, pág. 2 a 4

11 Cfr. Gaceta del Congreso No.41 del 23 de abril de 1998, pág. 4 a 8 y Gaceta No 44 del 24 de abril de 1998, pág. 28 a 31.

12 Ver al respecto la Sentencia C-067 de 1999 MP. Martha Victoria Sáchica. Fundamento Jurídico No.2

13 La parte resolutiva de la sentencia señala lo siguiente: “Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 1o. de la Ley 445 de 1998, en el entendido que los incrementos que allí se establecen para las pensiones de jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, financiadas con recursos del presupuesto nacional comprenden también a las pensiones que hayan sido reconocidas por entidades del orden territorial, en el caso de acumulación de tiempos de servicio en el sector oficial, a prorrata de la cuota parte que le corresponde a la Nación.”

15 Cfr., folios 49 a 52 y 54 a 59 del expediente (Ponencia para primer debate en Cámara), folios 38 a 40 (Ponencia para segundo debate en Cámara), folios 73 a 75 (Ponencia para primer debate en Senado) y folios 69 a 71 del expediente (Ponencia para la plenaria en el Senado).

16 Para determinar la Comisión a la cual corresponde el conocimiento de un proyecto debe tenerse en cuenta el criterio material (tema y finalidad de la ley) y no simplemente un criterio cuantitativo, matemático o formal. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-540 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño, fundamento jurídico No. 5

17 Sentencia C-270 de 1993 MP. José Gregorio Hernández

18 En el mismo sentido ver la Sentencia C-196 de 1998 MP. José Gregorio Hernández