Sentencia C-1248/01

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencias/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Carencia de competencia

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Carácter definitivo de asignación inicial de competencia no afectada por modificaciones al proyecto

PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD EN COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Cambios al proyecto no cuestiona asignación de competencia

Cuando quiera que un proyecto de ley haya sufrido en el curso del debate modificaciones que afecten de manera sustancial su contenido en función del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes, el juicio de constitucionalidad debe hacerse, en primer lugar, a partir del proyecto de ley originalmente presentado a la consideración del Congreso. La asignación de competencia que haga el Presidente de la respectiva Corporación, si resulta ajustada al principio de especialidad, no podría cuestionarse después a partir de los cambios que se le hayan introducido al proyecto.

PROYECTO DE LEY-Criterios para establecer comisión competente para primer debate

Para establecer cual es la Comisión competente para tramitar en primer debate un proyecto de ley, debe atenderse a su contenido normativo, así como a su finalidad tal como se haya expresado en el título del mismo, sin que para esos efectos resulte relevante o sea dable acudir a la consideración de los objetivos mediatos del proyecto o a las repercusiones que el mismo pueda tener en distintos campos, cuando dichos objetivos o repercusiones no se vean reflejados en los contenidos normativos del proyecto.

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia para estructura y organización de la administración nacional central

BIENES DE USO PUBLICO-Cambio de régimen para enajenación de los mismos

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia para enajenación y destinación de bienes nacionales

COMISION CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Enajenación de bienes nacionales

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Criterio flexible de valoración en asignación de trámite de proyecto/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Razonabilidad en asignación de trámite de proyecto

La Corte ha sostenido que cuando se trate de apreciar en sede de constitucionalidad la decisión adoptada sobre esta materia por el Presidente de una de las Cámaras legislativas debe aplicarse un criterio flexible, de modo que la asignación que realice ese funcionario solo pueda tacharse de inconstitucional cuando sea evidente la falta de relación entre el contenido del proyecto y las materias que son de competencia de la Comisión a la que el mismo sea repartido. Pero para que proceda la aplicación de ese criterio flexible de valoración se requiere que haya un principio de razonabilidad en la decisión de atribuir el trámite de un proyecto a una determinada comisión.

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Asignación del trámite del proyecto

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencia en cambio de destino de bienes nacionales y enajenación a particulares

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Indebido reparto de proyecto original/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Modificaciones que no la hacen compatible con las competencias que la ley le asigna

OBJECION PRESIDENCIAL EN DESAFECTACION DE TERRENOS DE BAJAMAR EN TUMACO-Vicio de trámite no subsanable

Referencia: expediente O.P. 054

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley N° 113/99 Senado y 292/00 Cámara “Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., (28) veintiocho 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 trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de 29 de octubre del año en curso, y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 113/99 Senado y 292/00 Cámara "Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa ", el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en esta Corte como expediente OP-054 el 1º de noviembre de 2001.

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

1. El día 27 de noviembre de 1999 los Senadores Germán Vargas Lleras y Luis Eladio Pérez Bonilla, presentaron ante la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley "por medio del cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 2324 del 18 de septiembre de 1984". Dicho proyecto disponía que el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984, mediante el cual se determina la condición de bienes de uso público de las playas, terrenos de bajamar y aguas marítimas, y se establece la competencia de la DIMAR para autorizar licencias y concesiones sobre tales bienes, no se aplicaría en los territorios de bajamar en donde se hubiese adoptado plan de ordenamiento territorial. Establecía, así mismo el proyecto, que dichos municipios se regirían por la legislación consagrada en los artículos 311 al 321 de la Constitución Nacional, la Ley 48 de 1947, la Ley 9 de 1989 las leyes 152 y 388 de 1997 (sic) y los Decretos 1052 y 1504 de 1998. También disponía que a tales municipios

no se les aplicarían las previsiones de los artículos 169, 175, 176 y 177 del Decreto 2324 de 1984.

2. En providencia de septiembre 27 de 1999, la Presidencia del Senado repartió el proyecto a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo de su competencia.

3. La ponencia para primer debate en la Comisión Tercera se presentó el día 17 de noviembre de 1999, y en ella los ponentes introdujeron sustanciales modificaciones, en la medida en que lo circunscribían al Municipio de Tumaco y disponían de manera expresa la desafectación de unos bienes de uso público, los cuales serían objeto de apropiación privada para fines de vivienda de interés social. Del miso modo, en el proyecto se incorporaron unas previsiones orientadas a la reubicación, en los terrenos desafectados, de familias que viven en zonas de alto riesgo por fenómenos del Pacífico. La ponencia fue discutida y aprobada en primer debate el 30 de noviembre de 1999.

4. El proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, el día 23 de mayo de 2000 y se remitió a la Cámara de Representantes, en donde le correspondió el Nº 292-00.

5. El 16 de noviembre de 2000 se radicó en la Secretaría de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, la ponencia para primer debate del proyecto de ley No. 004-Cámara-2000. El proyecto fue aprobado por la citada Comisión, en sesión del 13 de diciembre de 2000.

6. El 30 de mayo de 2001 se presentó el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, ponencia que fue discutida y aprobada en la sesión del día 13 de junio de 2001.

7. Las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobaron el informe presentado por los miembros de la Comisión conciliadora para el proyecto 113/99-Senado, 292/00, Cámara, en las sesiones del 26 y del 14 de junio de 2001, respectivamente.

8. El Presidente del Senado de la República, mediante oficio del 27 de junio de 2001,

envía el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

9. La Presidencia de la República recibió el proyecto el 19 de julio de 2001 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia del Senado de la República, el 30 de julio de 2001, sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de inconstitucionalidad.

10. Las comisiones accidentales designadas por las mesas directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentaron informe solicitando declararlas infundadas, el cual fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 16 de octubre de 2001, y en la Plenaria del Senado de la República el 18 de septiembre de 2001.

10- El 29 de octubre de 2001 el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto a esta Corte para que decida sobre las objeciones declaradas infundadas por el Congreso.

II. OBJECIONES DEL GOBIERNO

El Gobierno objetó por inconstitucionalidad el proyecto de ley N° 113/99 Senado y 292/00 Cámara, cuyo texto se adjunta, por considerar que el mismo vulnera el artículo 151 de la Constitución Política conforme al cual corresponde al Congreso expedir leyes orgánicas a las cuales se debe sujetar el ejercicio de la actividad legislativa.

Expresa el Gobierno que de acuerdo con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, cada una de las comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes está encargada de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referentes a los asuntos de su competencia.

Agrega que "[l]a materia de que trata el articulado del proyecto de ley implica la enajenación y disposición de bienes nacionales, competencia asignada a las comisiones cuartas, según lo establece el inciso segundo ibidem, de la siguiente manera: '… conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación,

supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa' (subrayado fuera de texto)."

Señala el Gobierno que no obstante lo anterior, el proyecto objetado fue aprobado en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Para sustentar su objeción, el Gobierno cita las Sentencias C-648 de 1997 y C-792 de 2000, de la Corte Constitucional, conforme a las cuales "[l]as leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta."

Señala que al haberse tramitado el proyecto objetado en una comisión que carecía de competencia en razón de la materia, se desconoció lo dispuesto en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 y por consiguiente se violó el artículo 151 de la Constitución.

III. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Las Comisiones Accidentales de la Cámara de Representantes y del Senado propusieron declarar infundadas las objeciones presidenciales e insistir en la constitucionalidad del trámite legislativo que siguió el proyecto de ley examinado. Dichas propuestas fueron aprobadas por las plenarias de ambas cámaras legislativas.

Los informes de las comisiones accidentales integradas en ambas cámaras legislativas coinciden en la consideración de que para establecer la Comisión competente para tramitar en primer debate un proyecto de ley, es necesario remitirse al contenido del proyecto original, tal como fue presentado por sus autores, porque ese es el proyecto que sirvió de base al Presidente de la correspondiente Cámara para asignar su trámite a una de las Comisiones Constitucionales permanentes.

Señalan que en el presente caso mal puede decirse que el Presidente del Senado, en el momento de asignar el trámite del proyecto en primer debate a la Comisión Tercera, desconoció la competencia de las comisiones cuartas constitucionales en materia de enajenación y disposición de bienes nacionales, por cuanto las disposiciones sobre desafectación de unos bienes de uso público fueron introducidas durante el debate y no

podían haberse tenido en cuenta en el momento de hacer el reparto del proyecto a las Comisiones.

Señalan que las normas a las que se refiere el proyecto original se refieren a impuestos, a contribuciones y a exenciones tributarias, lo que explicaría su asignación a la Comisión Tercera.

En el informe de la Comisión de la Cámara se afirma además que, en razón de su contenido, el proyecto tiene que ver asuntos que son de a competencia de distintas comisiones constitucionales permanentes. Así señala que, en cuanto pretende que para los terrenos a los que él se refiere tenga plena aplicación el régimen municipal, el asunto sería de competencia de las Comisiones Primeras; pero que si se considera que el objetivo del proyecto es resolver en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa los problemas derivados de la inexistencia del concepto de propiedad de las tierras y "la infuncionalidad del sistema financiero", la competencia sería de las Comisiones Quintas y Terceras respectivamente. Y que si se atiende al título, conforme al cual el proyecto se orienta a reformar el Decreto 2324 de 1984, por medio del cual se organiza la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) como entidad agregada al Comando de la Armada (Ministerio de Defensa), la competencia recaería en las comisiones Segundas.

Concluye el informe que ante la existencia de competencia en distintas comisiones y las dudas que ello suscitaba, resultaba procedente la aplicación del parágrafo segundo del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, conforme al cual cuando la materia de que trata un proyecto de ley no está claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que según su criterio sea competente para conocer de materias afines.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el Ministerio Público solicita declarar fundada la objeción presentada por el Ejecutivo al Proyecto de Ley 113/1999 Senado y 292/00 Cámara "Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa", y en consecuencia, declarar la inexequibilidad del mencionado proyecto, debido a que su trámite desconoció el contenido de los artículos 151 y 157 de la Constitución Política.

Por otra parte el señor Procurador expresa que dadas las razones de interés social presentes en el proyecto, respetuosamente solicita a la Corte Constitucional ordenar el envío del proyecto objetado al Congreso de la República para que se subsane el vicio en que se incurrió en su trámite.

El señor Procurador General de la Nación manifiesta que el problema jurídico sobre el que versa su concepto se contrae a determinar si las Comisiones Terceras de asuntos económicos eran competentes para tramitar el proyecto de ley 113/99 Senado y 292/00 Cámara, y si en caso de no serlo, el legislador incurrió en la violación de los artículos 151 y 157 de la Constitución.

Luego de hacer un recuento del trámite legislativo del proyecto, el Procurador examina la materia propuesta como problema y los argumentos que frente a ella se presentaron como fundamento de la insistencia del Congreso de la República.

Para ese análisis el señor Procurador parte del análisis del texto del proyecto original y de su correspondiente exposición de motivos, para concluir que "… el fin perseguido con dicho proyecto era el de modificar la competencia atribuida en el Decreto 2324 de 1984 a la Dirección General Marítima -DIMAR-, respecto de unos bienes de uso público."

Señala que en concreto, "… el proyecto original pretendía cambiar en algunas zonas del país, la competencia que tiene la DIMAR como autoridad marítima y ambiental del orden nacional, para autorizar e impedir la explotación, uso y goce de las playas, los terrenos de bajamar y las zonas de aguas marítimas haciendo que sobre tales bienes de uso público adquirieran competencia los municipios a través de la aplicación de sus planes de ordenamiento territorial."

Al hacer el contraste de la disposición acusada con la norma que pretende modificar y cuyo título es "Bienes de uso Público", encuentra el señor Procurador que en razón de su materia, el proyecto no tiene relación alguna con los asuntos atribuidos por la ley a las comisiones Terceras Constitucionales -Asuntos Económicos-, "… por lo que ha de predicarse que la asignación del proyecto desde su origen estuvo viciada…"

Estima el señor Procurador que no son de recibo los argumentos de las Cámaras en el sentido de que el proyecto se refiere a asuntos tributarios o de hacienda, puesto que "… no se encontró norma alguna que permitiera afirmar que razonadamente dicho proyecto debía ser estudiado en la comisión tercera… " . Expresa que tampoco cabe el argumento según el cual, por la materia del proyecto, era posible la aplicación del parágrafo segundo del artículo segundo de la Ley 3ª de 1992, puesto que si bien cabría pensar que el proyecto pudo haberse asignado a distintas comisiones constitucionales permanentes, como la Primera, en cuanto tiene que ver con temas de ordenamiento territorial, o la Cuarta, a la que corresponde lo relativo a la enajenación y destinación de los bienes nacionales, o a la Quinta, a la que corresponde el estudio de los asuntos de mar, de manera alguna podía pensarse que su trámite correspondiese a las comisiones terceras que "… tienen competencia sobre asuntos que ni tangencialmente fueron tocados en el proyecto original…".

Señala por otra parte, que para el anterior examen no cabe la consideración de las normas que puedan referirse a asuntos de competencia de las comisiones terceras y que fueron introducidas durante el debate, puesto que las mismas no podían haber servido de sustento para que le Presidente del Senado hubiese optado por asignar el trámite del primer debate a la Comisión Tercera.

Concluye el señor Procurador que son fundadas las objeciones formuladas por el Ejecutivo, "… toda vez que es manifiesta la violación del artículo 151 de la Carta Política y, pese a que no lo menciona la objeción, la del artículo 157 numeral 1 de la Carta, según el cual todo proyecto de ley, para que se adopte como Ley de la República, deberá ser aprobado por la correspondiente comisión constitucional permanente de cada cámara, y éstas no son otras que las que determina la Ley 3ª de 1992." Para respaldar su conclusión el señor Procurador cita los criterios que sobre el particular se fijaron por la Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2000.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

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

2.1. De acuerdo con el artículo 166 de la Carta, el Gobierno dispone del término de seis días, que se entienden hábiles conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. El proyecto de la referencia contaba con trece artículos, y el Gobierno lo recibió el 19 de julio de 2001 y lo devolvió el 30 del mismo mes, luego el Presidente actuó dentro del término establecido por la norma superior.

2.2. Los informes de las comisiones designadas por Senado y Cámara para el estudio de las objeciones concluyen con la solicitud de declararlas infundadas, y fueron aprobados en las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes los días 18 de septiembre y 16 de octubre de 2001, respectivamente. En consecuencia, el procedimiento del Congreso se ciñó al trámite previsto en el artículo 167 de la Constitución y por lo tanto corresponde a esta Corporación decidir sobre la constitucionalidad del proyecto de ley, según las objeciones presentadas.

3. Análisis de las objeciones

3.1. Consideraciones previas

Ha señalado esta Corporación que la previsión del artículo 142 de la Constitución Política, conforme al cual corresponde a la ley determinar el número de comisiones permanentes de las cámaras legislativas y las materias de las que cada una deberá ocuparse, tiene como propósito la tecnificación del trabajo legislativo y que, en razón del carácter orgánico que tiene la regulación sobre la materia, contenida, hoy por hoy, en la Ley 3ª de 1992, no resulta indiferente, a efectos de examinar la constitucionalidad del trámite surtido para la expedición de las leyes, "… establecer si la comisión en particular en la que se inició el mismo en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto." Agregó la Corte en aquella oportunidad que "… la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional." 1

En la misma providencia la Corte reiteró la posición de la Corporación en torno a la violación de la Constitución que se produce cuando el Congreso actúa al margen de las previsiones de la Ley 3ª de 1992:

“Ahora bien, resta indicar que, como lo manifestó esta Corporación, la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexequibilidad de la disposición legal irregularmente tramitada. En efecto, sobre este asunto ha dicho la Corte:

“Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución Política, cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El artículo 157 Ibídem establece con claridad que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate en la ‘correspondiente comisión permanente de cada Cámara’ (Subraya la Corte).

“El segundo inciso del artículo 142 estatuye que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

“Para la Corte Constitucional es evidente que los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C.P., a cuyo tenor ‘el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa’.

“Entonces, cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica, por la cual se ordena todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso, ya que la función primordial de tales comisiones, que consiste en dar primer debate a los proyectos de ley, es, por ello, esencial y primariamente legislativa.

“En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Congreso expidió la Ley 3a. de 1992, referente a las comisiones del Congreso.

“En su artículo 2º, la mencionada Ley dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

(…)

De todo lo anterior se concluye que ya el legislador, invocando la atribución que le confiere el

artículo 142 de la Carta Política, había definido el punto que ahora se controvierte. Si lo hizo mediante ley tramitada como orgánica en cuanto relativa a las funciones legislativas del Congreso, será asunto que la Corte Constitucional no establecerá en esta sentencia, ya que el objeto de proceso no es aquí el de la constitucionalidad de la Ley 3ª de 1992, pues no ha sido demandada, ni el de verificar cuál es su naturaleza específica desde el punto de vista formal. Entonces, la alusión que se hace no implica necesario aval de su constitucionalidad"2.

(…)

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992." 3

En consecuencia, en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, dentro del examen de constitucionalidad es necesario establecer si el proyecto de ley objetado por el Gobierno recibió el primer debate en la comisión constitucional permanente que le correspondía de acuerdo con su materia y con las normas de atribución de competencia contenidas en la Ley 3ª de 1992, en consonancia con los artículos 142, 151 y 157 de la Constitución Política.

Como cuestión previa es necesario dilucidar cual debe ser el punto de partida para el análisis de la constitucionalidad de una ley o de un proyecto de ley, en función de su correspondencia con la Comisión Constitucional en la que se surtió el primer debate dentro del trámite legislativo.

Cabría pensar, en primer lugar, que la comparación debe hacerse entre la ley o, para el caso, el proyecto definitivo aprobado por las Cámaras y enviado para sanción presidencial, y el contenido competencial de las distintas comisiones constitucionales permanentes. Sin embargo, bien puede ocurrir que, como resultado de los debates parlamentarios, un determinado proyecto, sin cambiar de identidad, sufra modificaciones sustanciales, al punto

que el examen de constitucionalidad del mismo en función del principio de especialidad en el trámite en las comisiones constitucionales arroje resultados distintos según que dicho examen verse sobre el proyecto definitivo o sobre el proyecto inicial con base en el cual se hizo la asignación del trámite a una determinada Comisión.

La ley no ha previsto una eventualidad como la que se ha reseñado y por consiguiente, repartido un proyecto a la Comisión que le corresponde según su contenido inicial, no se requiere que cuando, por virtud de las modificaciones que el mismo sufra en el debate, su contenido se acomode mejor a la competencia de una Comisión distinta, el proyecto deba ser reasignado.

La Ley 3ª de 1992 se limita a señalar, en el parágrafo 1º de su artículo 2º, que "[p]ara resolver los conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad." En el inciso 2º de su artículo 3º, la misma ley dispone, para las situaciones especiales previstas en el inciso primero del mismo artículo, que "[l]os conflictos que se presentaren con motivo de la aplicación de este artículo serán resueltos de plano por una Comisión integrada por los Presidentes de las Comisiones Constitucionales de la respectiva Corporación."4

Por otra parte, el parágrafo 2º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 dispone que: "Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines."

En principio se tiene, entonces, que cuando no se suscite un conflicto de competencia, cualquiera que sea la oportunidad para hacerlo y la manera de resolverlo, la asignación inicial de competencia que, conforme a lo dispuesto en los artículos 144 de la Ley 5ª de 1992 y 2º, Parágrafo 2º de la Ley 3ª de 1992, realice el Presidente de la respectiva Corporación legislativa para el trámite de un proyecto de ley en una de las Comisiones Constitucionales Permanentes, tiene carácter definitivo y no se ve afectada por las modificaciones que en el curso del debate se le hagan al proyecto.

Así, cuando quiera que un proyecto de ley haya sufrido en el curso del debate modificaciones que afecten de manera sustancial su contenido en función del principio de especialidad del trámite en las comisiones constitucionales permanentes, el juicio de constitucionalidad debe

hacerse, en primer lugar, a partir del proyecto de ley originalmente presentado a la consideración del Congreso. La asignación de competencia que haga el Presidente de la respectiva Corporación, si resulta ajustada al principio de especialidad, no podría cuestionarse después a partir de los cambios que se le hayan introducido al proyecto.

En el presente caso las anteriores consideraciones imponen examinar la constitucionalidad del proyecto objetado en función del principio de la especialidad, en primer lugar, a partir del proyecto originalmente presentado por los Senadores Luis Eladio Pérez Bonilla y Germán Vargas Lleras. Si se encuentra que al distribuirse dicho proyecto a la Comisión Tercera del Senado se violó el principio de especialidad, sería necesario, además, determinar si el proyecto, tal como finalmente se aprobó en dicha Comisión puede encuadrarse dentro del ámbito competencial de la misma.

Por otra parte considera la Corte necesario precisar que para establecer cual es la Comisión competente para tramitar en primer debate un proyecto de ley, debe atenderse a su contenido normativo, así como a su finalidad tal como se haya expresado en el título del mismo, sin que para esos efectos resulte relevante o sea dable acudir a la consideración de los objetivos mediatos del proyecto o a las repercusiones que el mismo pueda tener en distintos campos, cuando dichos objetivos o repercusiones no se vean reflejados en los contenidos normativos del proyecto.

3.2. Análisis del caso concreto

1. El proyecto original

El proyecto de ley originalmente radicado en la Secretaría General del Senado de la República era del siguiente tenor:

Proyecto de ley No. — de 1999

‘Por medio del cual se modifican algunas disposiciones del

Decreto 23 24 del 18 de Septiembre de 1984’

Artículo primero. El artículo 166 del Decreto 2324 de 1984, tendrá dos (2) inciso y un parágrafo nuevos del siguiente contenido:

“Artículo 166. Bienes de uso público …

La DIMAR queda eximida del manejo y competencia a que hace referencia ese (sic) artículo, en el perímetro urbano, insular y continental, de aquellos municipios que cuenten o hayan adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial.

Los municipios a que se refiere el inciso anterior se regirán por la legislación consagrada en los artículos 311 al 321 de la Constitución Nacional, la Ley 48 de 1947, la Ley 9 de 1989, las leyes 152 y 388 de 1997 y los Decretos 1052 y 1504 de 1998. La DIMAR velará por el cumplimiento de estas normas.

Parágrafo. A los municipios a los que se refiere el inciso segundo de este artículo no se les aplica los artículos 169, 175, 176 y 177 de este Decreto.

Artículo segundo. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Para precisar el alcance del anterior proyecto es necesario acudir al Decreto que el mismo busca modificar, esto es, el Decreto 2324 de 1984, “por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.

El artículo del mencionado Decreto a cuya adición provee el proyecto objetado es el siguiente:

Artículo 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo.

A su vez los artículos del Decreto 2324 de 1984 a los que se refiere el proyecto objeto de

examen constitucional tienen que ver con las competencias de la DIMAR para otorgar concesiones y permisos para el uso y goce de las playas marítimas y terrenos de bajamar, los requisitos que deben cumplirse para el efecto y la exclusión de la posibilidad de que tales concesiones o permisos se otorguen para la construcción de vivienda.

A partir de las anteriores premisas, se tiene entonces que, si para hacer la distribución del proyecto de ley para su trámite en una de las Comisiones Constitucionales Permanente se atiende al título del mismo, resultaría incuestionable que la Comisión competente para el efecto sería la Primera, a la cual, conforme al artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, corresponde, entre otras materias, ocuparse del trámite de los proyectos que tengan que ver con la "estructura y organización de la administración nacional central". En efecto, conforme al título del proyecto, el mismo tiene por objeto la modificación de algunas disposiciones del Decreto 2324 de 1984, el cual a su vez se orienta a reorganizar la Dirección General Marítima y Portuaria, entidad cuya naturaleza fija en su artículo primero, en los siguientes términos: "La Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR) es una dependencia del Ministerio de Defensa, agrega al Comando de la Armada Nacional, cuya organización y funciones se regirán por las normas que establece el presente Decreto, y por los reglamentos que se expidan para su cumplimiento."

Del mismo modo, al examinar el contenido normativo del proyecto, puede concluirse que el mismo se orienta a hacer una reasignación de competencias entre la Nación y los municipios para el manejo de los terrenos de bajamar en determinadas zonas del país, lo cual, nuevamente sin lugar a dudas, sería materia propia de la Comisión Primera, entre cuyas competencias también está la de tramitar los asuntos relacionados con la "organización territorial".

No se aprecia, ni en el título, ni en el contenido normativo del proyecto, cual pueda ser el sustento para afirmar que el trámite del mismo en primer debate debió hacerse en la Comisión Tercera de asuntos económicos.

Por el contrario, desde una perspectiva diferente, resultaría admisible sostener, tal como lo hace el Gobierno, que el contenido de regulación del proyecto cambia el régimen de unos bienes de uso público para permitir la enajenación de los mismos, razón por la cual la

competencia sería, claramente, de la Comisión Cuarta Constitucional, a la cual le corresponde el conocimiento de los asuntos que tengan que ver con la “enajenación y destinación de bienes nacionales”.

Y no resulta de recibo la argumentación que presentan las Cámaras en el sentido de que el proyecto original no contemplaba la desafectación de los bienes de uso público, por cuanto, si bien ello es así, no es menos cierto que esa era la consecuencia obligada de sus previsiones normativas, conforme a las cuales los terrenos de bajamar quedarían sujetos al régimen ordinario, con el propósito, manifestado de manera expresa en la exposición de motivos, de permitir la apropiación privada de los mismos y que sobre ellos pudiesen constituirse gravámenes hipotecarios.

Y pese a que pudiese sostenerse que el régimen de enajenación que se disponga para unos bienes de uso público podría encuadrarse dentro del concepto de “regulación económica” que es propio de las comisiones terceras, lo cierto es que tal posibilidad se ve desplazada por virtud de la perentoria previsión del parágrafo 1º del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 conforme al cual “[p]ara resolver los conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de especialidad”.

Y es que no obstante el contenido económico que en general pueda atribuírsele a una norma sobre enajenación de bienes públicos, la ley de manera expresa atribuyó el trámite de los proyectos relacionados con la“enajenación de bienes nacionales”, a las Comisiones Cuartas Constitucionales Permanentes.

Lo anterior es así porque, por un lado, lo cierto es que en el proyecto que se estudia no hay ninguna norma cuyo contenido de regulación establezca o modifique un impuesto, una contribución o una exención, como acontecería, por ejemplo, si el proyecto hubiese contemplado un régimen tributario especial para los terrenos de bajamar ubicados en zonas urbanas o un sistema de incentivos para promover la construcción de vivienda. En segundo lugar, y esto complementa el anterior aserto, las previsiones del inciso segundo del proyecto de artículo que se estudia no cumplen cometido distinto del de hacer explícito lo que sería consecuencia necesaria del cambio de régimen jurídico de los terrenos de bajamar. Esto es, una vez sustraídos del régimen propio de los bienes de uso público y de las competencias que por tal virtud se le asignaban sobre los mismos a la DIMAR, los terrenos de bajamar

habrían quedado, sin necesidad de disposición expresa, sometidos al régimen ordinario. Luego la remisión a las normas que contienen el régimen ordinario no tiene contenido de regulación autónomo, el cual, en este proyecto está referido, exclusivamente, a la sustracción de los terrenos de bajamar de las competencias que por de tratarse de bienes de uso público tiene la DIMAR.

Finalmente, dentro de este acápite, tampoco tiene cabida en este caso lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, porque conforme a la jurisprudencia de la Corte, tal posibilidad tiene lugar cuando, o se trata de un proyecto que se ocupa de diversas materias, caso en el cual respecto de algunas de ellas pudiera predicarse su correspondencia a comisiones distintas, o, no obstante que el proyecto se refiera a una sola materia, no resulte claro cual es la comisión que es competente para adelantar su trámite en primer debate.

En el caso objeto de estudio la finalidad y el contenido del proyecto tienen una sola materia, cual es el cambio del régimen jurídico de unos bienes de uso público para excluir las competencias que sobre los mismos la ley había asignado a la DIMAR y atribuírselas a los municipios.

La Corte ha sostenido que cuando se trate de apreciar en sede de constitucionalidad la decisión adoptada sobre esta materia por el Presidente de una de las Cámaras legislativas debe aplicarse un criterio flexible, de modo que la asignación que realice ese funcionario solo pueda tacharse de inconstitucional cuando sea evidente la falta de relación entre el contenido del proyecto y las materias que son de competencia de la Comisión a la que el mismo sea repartido. Dijo sobre el particular la Corte:

“En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de

Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate.”5

Pero para que proceda la aplicación de ese criterio flexible de valoración se requiere que haya un principio de razonabilidad en la decisión de atribuir el trámite de un proyecto a una determinada comisión y tal principio de razonabilidad no está presente en este caso.

En efecto, tal como lo señala el señor Procurador en su concepto y como se ha mostrado en esta providencia, el proyecto, en función de su finalidad y su contenido normativo, podría haber sido asignado, o a la Comisión Primera, en cuanto toca con temas de organización territorial, distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales, o estructura u organización de la administración nacional; o a la Comisión Cuarta, en cuanto que el proyecto se orienta a cambiar el destino de unos bienes nacionales y a permitir su enajenación a particulares; o, con menor claridad, a la Comisión Segunda, porque el proyecto modifica un Decreto Ley por medio del cual se fija el régimen de una entidad que hace parte de la estructura orgánica de la defensa nacional; o a la Comisión Quinta, en la medida en que el proyecto trata de asuntos que tienen que ver con ecología y medio ambiente, adjudicación y recuperación de tierras o asuntos de mar, que son temas, todos, propios de esa comisión. Pero no aparece por ningún lado la relación de conexidad temática entre la finalidad del proyecto, expresada en su título, y su contenido normativo, y los cometidos propios de las comisiones terceras constitucionales permanentes.

En efecto no encuentra la Corte relación entre el proyecto y los asuntos que conforme al artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 corresponden a la Comisión Tercera. Así, no se ve la relación del proyecto con las materias propias de la hacienda y el crédito público, salvo la ya analizada sobre la enajenación de bienes nacionales, que es competencia especial de otra comisión; con impuestos, contribuciones o exenciones tributarias; con el régimen monetario, las leyes sobre el Banco de la República, el sistema de banca central, las leyes sobre monopolios, la autorización de empréstitos, el mercado de valores, la regulación económica, la Planeación Nacional, el régimen de cambios, o la actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

La Corte precisa, por otra parte, que el examen sobre la atribución del trámite del proyecto a la Comisión Tercera no puede hacerse a partir de las consideraciones contenidas en la

exposición de motivos, cuando ellas no se vean reflejadas en el contenido normativo del proyecto o en su finalidad inmediata. Así, no obstante que en la exposición de motivos se expresa, entre otras cosas, que el objetivo del proyecto es el de permitir el desarrollo de los municipios de la Costa Pacífica y se puede colegir que ello se lograría por la incorporación de los terrenos de bajamar a la corriente económica, lo cierto es que ésas constituyen explicaciones sobre las bondades del proyecto, sus posibles beneficios y sus repercusiones en la actividad económica, pero no encuentran reflejo en el contenido normativo del proyecto, que no hace regulación económica de ninguna naturaleza.

3.2.2. El proyecto aprobado por la Comisión Tercera del Senado

Establecido que el reparto del proyecto de ley número 113/99 Senado a la Comisión Tercera del Senado resultaba contrario a la norma que fija las competencias de las comisiones constitucionales permanentes, es necesario determinar si dicho vicio se saneó por virtud de las modificaciones que se introdujeron al proyecto durante el primer debate.

Durante su tránsito por la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, el proyecto presentado por los Senadores Pérez Bonilla y Varga Lleras, tuvo sustanciales modificaciones.

– En primer lugar se limitó el ámbito geográfico del proyecto, que ya no se refiere, en general a los municipios de la Costa Pacífica, sino en concreto al municipio de Tumaco, en el Departamento de Nariño.

– En segundo lugar, el proyecto de manera expresa ordena, en su artículo primero la desafectación de unos terrenos de bajamar en la zona continental del municipio, los cuales identifica de manera precisa por sus coordenadas geográficas y extensión.

– Dispone el proyecto que las áreas desafectadas podrán ser susceptible de propiedad privada y que las autoridades locales procederán a expedir títulos de propiedad a los actuales poseedores de los inmuebles identificados en el proyecto.

– Agrega que los terrenos que no sean objeto de posesión en la actualidad, se incorporarán al plan de ordenamiento territorial, como zonas para futuros desarrollo urbanísticos.

– Establece luego, que para garantizar que sobre los terrenos afectados se puedan construir viviendas dignas, en el Plan de Ordenamiento Territorial se incorporarán los proyecto de adecuación de los mismos.

– Por otro lado dispone que a través del INURBE se adelante un plan de reubicación de las familias que se encuentran en zonas de alto riesgo por los fenómenos del océano pacífico. Para esos efectos dispone la desafectación de unos terrenos que en la actualidad han sido entregados en concesión al INURBE.

Observa la Corte que por virtud de las anteriores modificaciones se amplían las posibilidades de asignación del tramite del primer debate a las Comisiones Constitucionales Permanentes.

En efecto, además de las posibilidades ya señaladas en el acápite anterior, cabría pensar que el trámite del proyecto podría haberse surtido en la Comisión Sexta, puesto que a dicha comisión corresponde el tramite de los proyectos que tengan que ver con el manejo de calamidades públicas y el proyecto objetado, en su nueva versión, involucra, como componente significativo, unas disposiciones orientadas a prevenir las consecuencias de fenómenos naturales calamitosos, mediante la reubicación de los pobladores de las zonas de alto riesgo.

También cabría pensar que el proyecto se hubiese tramitado por la Comisión Séptima, en la medida en que a ella está asignada la competencia en materia de vivienda, y el proyecto claramente se orienta hacia la promoción de unos programas de vivienda en las zonas de bajamar desafectadas.

Se observa, en consecuencia, que habiéndose encontrado que el proyecto original fue indebidamente repartido a la Comisión Tercera del Senado, que las modificaciones que se le introdujeron en esa Comisión no tienen la virtualidad de hacerlo compatible con las competencias que la ley asigna a la misma y que en tal apreciación no cabe aplicar un criterio flexible en la medida en que no hay elementos que permitan sostener que, no obstante las dudas que pudiesen existir, hay un principio de razonabilidad en la asignación del trámite a la Comisión Tercera, habrán de declararse fundas la objeciones formuladas por el Gobierno al Proyecto de Ley 113/99 Senado y 292/00 Cámara.

Resalta la Corte que en este caso es claro que el objetivo de la iniciativa legislativa se orientaba a cambiar el destino de unos bienes definidos por la ley como de su público y a permitir su enajenación a particulares. Dicha materia tiene una evidente especificidad y una indudable significación, circunstancias que no podían ignorarse en el momento de asignar su trámite a la Comisión Constitucional que de acuerdo con la ley tenga la competencia especializada para el efecto.

Cabe anotar, finalmente, que no obstante que el artículo 9º del proyecto definitivo, en cuanto que contiene una autorización al Gobierno Nacional para abrir, en consonancia con el propósito del proyecto, un rubro en el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones, materia que cabe dentro de las competencias de las comisiones terceras constitucionales, el mismo no tiene la virtualidad de sanear el vicio observado, no sólo porque el mencionado artículo se introdujo con posterioridad al primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, sino porque, además, tiene un contenido marginal y apenas complementario dentro del conjunto de disposiciones que integran el proyecto.

Posibilidad de subsanar el vicio de trámite

El señor Procurador General de la Nación ha solicitado en su concepto que dadas las razones de interés social que el proyecto involucra, se ordene su envío al Congreso de la República para que se subsane el vicio en que se incurrió en su trámite. Encuentra, sin embargo, la Corte, que tal solicitud no es viable por cuanto dado que el trámite del proyecto estuvo viciado desde el principio, el mismo no resulta subsanable, en la medida en que ello implicaría repetir la totalidad del mismo. Por esa razón, en caso de que quines tengan iniciativa legislativa para presentarlo consideren conveniente hacerlo, el proyecto debe presentarse nuevamente, para que sea tramitado de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

VI. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, oído el concepto del Procurador General de la Nación y surtidos los trámites que ordena el Decreto 2067 de 1991,

R E S U E L V E :

Declarar fundadas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley No° 113/99 Senado y 292/00 Cámara “Por la cual se desafectan algunos terrenos de bajamar ubicados en jurisdicción del Municipio de Tumaco, Departamento de Nariño, y se ordena el traslado a zona continental de los asentamientos humanos existentes en las islas de Tumaco, El Morro y La Viciosa”, el cual por consiguiente se declara INEXEQUIBLE.

Cópiese, comuníquese y notifíquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-792-2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sentencia C-353-1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 Sentencia C-648 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 El inciso primero del artículo 3 de la Ley 3ª de 1992 dispone que: "Los proyectos de ley que contengan petición de facultades extraordinarias para el Presidente de la República, y aquellos que tengan relación con la expedición o modificación de códigos, el régimen de propiedad y la creación o modificación de contribuciones para fiscales serán conocidos por las respectivas Comisiones Constitucionales según las materias de su competencia."

5 Sentencia C- 648 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz Las consideraciones de esta sentencia sobre el particular fueron reiteradas recientemente, en Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.