

Sentencia C-196/01

GASTO PUBLICO-Iniciativa legislativa

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Distinción

LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Traslado presupuestal

GASTO PUBLICO-Traslado presupuestal

Referencia: O.P. 042

Objeciones presidenciales artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241, numeral 8 de la Constitución, ha proferido la siguiente

S E N T E N C I A

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que formulara el Presidente de la República artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”.

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por esta Corporación el día 29 de enero de dos mil uno (2001), el Presidente del Senado de la República, hizo llegar a la Corte Constitucional el expediente legislativo del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la

memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, objetado parcialmente por el Presidente de la República.

Las Cámaras no aceptaron las objeciones presentadas por el Presidente de la República, e insistieron en la aprobación del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”. El Presidente del Congreso, en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución, remitió a esta Corporación el expediente legislativo correspondiente, para que sea la Corte Constitucional quien decida definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República, en contra del artículo 4 del proyecto de ley de la referencia.

II. NORMA OBJETADA

“LEY No. _____

“por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

(...)

ARTICULO 4º. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer las apropiaciones y traslados presupuestales que fueren necesarios en el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley”

III. OBJECIONES PRESIDENCIALES

El Presidente de la República presentó objeciones contra el artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”.

El Presidente de la República considera que la disposición objetada viola los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, ya que autoriza al Gobierno Nacional para modificar el presupuesto, cuando el único competente es el legislador:

“El artículo 4º del proyecto de ley al autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones y traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto en el proyecto de ley, vulnera la órbita de competencias atribuidas a la Rama Legislativa en el título XII, capítulo III, artículos 345 y 346 de la Carta Política, toda vez que de acuerdo con el criterio establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-685 de 1996, sólo el Congreso en su condición de legislador ordinario o el Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario, tiene la posibilidad de modificar el presupuesto”.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO EN LA APROBACION ARTICULO 4 PROYECTO DE LEY N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, EN LOS TERMINOS EN QUE FUE REMITIDO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA SU SANCIÓN

En concepto de la Cámara de Representantes, el Gobierno Nacional hace una interpretación errada de la sentencia C-685 de 1996, para concluir que el Congreso de la República carece de iniciativa en materia de gasto. Señala que dicha interpretación se hizo “sin tener en cuenta que el proyecto de ley únicamente decreta un gasto público que constituye un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, evento que es perfectamente legítimo, por cuanto el propósito del Congreso no es obligar a incluir partidas en el presupuesto ni representa alterar el equilibrio macroeconómico”. El artículo objetado, sigue, únicamente busca habilitar “al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto”.

En apoyo de sus argumentos, citan las sentencias C-057 de 1993, C-490 de 1994, C-292 de 1996 y C-360 de 1996 en las cuales, aducen, la Corte ha avalado normas como la objetada.

El Senado de la República, por su parte, acoge los argumentos de la Cámara de Representantes, razón por la cual, la Corte se abstendrá de sintetizarlos.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término concedido a los ciudadanos para intervenir impugnando o defendiendo la constitucionalidad de la norma objetada por el Presidente de la República, no se presentó escrito alguno.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de Nación, rindió concepto sobre las objeciones que presentara el Presidente de la República, al artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”. En dicho concepto solicita a la Corte Constitucional, declarar infundadas las objeciones presentadas en contra de este proyecto.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. Corresponde a la Corte, en los términos de los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad.

Objeciones y reiteración de jurisprudencia.

2. En concepto del Presidente de la República, la norma objetada invade la competencia del Legislador, pues éste no puede autorizar al Gobierno Nacional para modificar la Ley Anual del Presupuesto. El Congreso de la República, por su parte, señala que la norma no tiene por objeto autorizar al Gobierno para modificar el Presupuesto, sino decretar un gasto público, constituyendo un título jurídico necesario para poder incluir dicho gasto en el proyecto de presupuesto.

La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En la sentencia C-324 de 1991, la Corporación se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación², atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al

Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”³. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”⁴, evento en el cual es perfectamente legítima.”

La primera parte de la norma objetada, no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que incluya el gasto en el proyecto de presupuesto. En efecto, la expresión “autorízase”, no impone un mandato al gobierno, simplemente “se buscaba habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto”⁵.

3. La disposición objetada, con todo, además de autorizar al Gobierno Nacional para incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, le faculta para hacer los “traslados presupuestales que fueren necesarios en el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley”. Dicha autorización, nada tiene que ver con la posibilidad de incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, sino que, tal como lo afirma el Gobierno Nacional, implica el consentimiento del Congreso de la República para que el gobierno modifique el presupuesto vigente. En efecto, el traslado presupuestal, que consiste en que “se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”⁶, implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente. Una variación del destino del gasto no tiene sentido en el proyecto de presupuesto, simplemente porque no ha sido aprobado y, en estricto rigor, no sería necesaria. Se trataría de modificar el proyecto para ajustarlo a un nuevo gasto.

Sobre este punto, es necesario recordar que la Corte, en sentencia C-778 de 1997, distinguió entre los traslados que requieren el uso de potestades legislativas y aquellas que pueden ser realizadas por la administración. Entre las primeras se encuentran los traslados

producto de la declaración de los estados de excepción y aquellas que impliquen modificación de la ley de presupuesto. Al respecto, la Corporación señaló:

“Ahora bien, ¿qué pasa si no se trata de créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso ?

“En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, “...se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), ...en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”⁸

“Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, “...cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

“Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

“En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.

“En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.”⁹

En cuanto a los traslados que puede realizar la administración, en la misma oportunidad la Corte dejó en claro que se trata de aquellos que se denominan “internos” y que únicamente afectan el “anexo del decreto de liquidación del presupuesto”. En dicha ocasión sostuvo:

“la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

“Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

“Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

“Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico

de Presupuesto :

“Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

“Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

“La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

“Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”¹⁰.

En la presente oportunidad, como ya se indicó, el legislador no autoriza al Gobierno para realizar un “traslado interno”, pues el gasto que ordena no está contenido en el presupuesto. Se trata, por lo tanto, de autorizar al Gobierno Nacional para modificar la ley de presupuesto. En virtud de lo anterior, se declarará la inexecutable de la expresión “traslados presupuestales”.

DECISION

RESUELVE:

Declararse exequible el artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, salvo la expresión “y traslados presupuestales”, que se declara inexecutable.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-196/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Término de dos legislaturas (Salvamento parcial de voto)

OBJECION PRESIDENCIAL-Término de insistencia por el Congreso (Salvamento parcial de voto)

OBJECION PRESIDENCIAL-Término constitucional para pronunciamiento del Congreso (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia de las cámaras (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Metodología de interpretación de término (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Métodos de interpretación tradicionales (Salvamento parcial de voto)

TERMINO CONSTITUCIONAL-Ausencia/TERMINO CONSTITUCIONAL-Métodos de interpretación ante ausencia (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Métodos de interpretación funcional (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO IN DUBIO PRO DEMOCRACIA-Alcance/PRINCIPIO IN DUBIO PRO CIUDADANOS-Alcance (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Trámite oportuno (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD POLITICA EN PROYECTO DE LEY-Trámite oportuno (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Sistema de frenos y contrapesos entre ejecutivo y legislativo (Salvamento parcial de voto)

CONSTITUCION POLITICA-Silencio en término (Salvamento parcial de voto)

DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO-Ausencia de término constitucional/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Ausencia de término constitucional (Salvamento parcial de voto)

DEMOCRACIA-Concepto (Salvamento parcial de voto)

DEBATE DEMOCRATICO-Sujeción a normas internas y externas (Salvamento parcial de voto)

DEBATE DEMOCRATICO-Ausencia de reglas internas (Salvamento parcial de voto)

DEMOCRACIA-Mínimo de orden (Salvamento parcial de voto)

PROCESO DEMOCRATICO-Restricciones sustanciales/LEY-Requisitos constitucionales (Salvamento parcial de voto)

LEY-Trámite constitucional (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO Y FUNCION LEGISLATIVA (Salvamento parcial de voto)

LEY-Adopción conforme a derecho (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Existencia de reglas (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Interpretacion global de la Constitución (Salvamento parcial de voto)

PROCESO DE LEY-Términos constitucionales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Consideración en no más de dos legislaturas (Salvamento parcial de voto)

OBJECION PRESIDENCIAL-Término perentorio de facultad (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance (Salvamento parcial de voto)

DEBIDO PROCESO-Términos indefinidos (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Prohibición de trámites indefinidos (Salvamento parcial de voto)

TERMINO CONSTITUCIONAL-Ausencia de definición (Salvamento parcial de voto)

PROYECTO DE LEY-Efectos de violación del término en trámite (Salvamento parcial de voto)

Referencia: O.P. 042

Objeciones presidenciales artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

1. Con el debido respeto, los suscritos Magistrados presentamos las razones por las cuales salvamos parcialmente el voto en el proceso de la referencia. En nuestro concepto, la Corte ha debido declarar integralmente la inconstitucionalidad de la norma objetada, pues el Congreso de la República desconoció el término constitucional de dos legislaturas para tramitar la objeción presentada por el Presidente de la República.

Trámite de la objeción

2. El Procurador General de la Nación llamó la atención de la Corte Constitucional sobre el trámite de la objeción, pues pasaron tres años antes que el Congreso de la República insistiera en la norma objetada. Dijo el Sr. Procurador:

“el Director del Ministerio Público se permite llamar la atención sobre el hecho que en el trámite del proyecto de ley examinado, se constituyeron dos comisiones accidentales para resolver sobre la objeción planteada por el Ejecutivo, y las mismas sólo vinieron a insistir en la constitucionalidad del mismo, pasados tres años de su presentación. Situaciones como la planteada, podrían terminar en la distorsión de la voluntad original del legislador al concebir un proyecto de ley determinado.”

Según consta en el expediente, el día 9 de julio de 1997 el Presidente de la República devolvió el proyecto de ley, junto con el escrito de objeciones (folios 45 y 46). El 16 de julio del mismo año, mediante resolución M.D. 0907 de 1997, se designó a Lorenzo Rivera Hernández y Oscar Celio Jiménez Tamayo, para que rindieran informe sobre las objeciones. Dicho informe debía ser presentado antes del 31 de julio del mismo año. El día 21 de Marzo de 2000, la Cámara de Representantes acoge y aprueba el informe presentado por los representantes Irma Edilsa Caro de Pulido y Zamir Eduardo Silva Amin, integrantes de la comisión accidental. Finalmente, el día 15 de diciembre de 2000, el Senado de la República acoge y aprueba el informe presentado por la comisión accidental senatorial.

De lo anterior se desprende que transcurrieron dos legislaturas (20 de julio de 1997 a 20 de junio de 1998 y 20 de julio de 1998 a 20 de junio de 1999) sin que el Congreso de la República se pronunciara sobre las objeciones presidenciales. Únicamente lo consideró a partir de la tercera legislatura -20 de julio de 1999 a 20 de junio de 2000- El artículo 162 de la Carta dispone que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas. Sin embargo, respecto del trámite de las objeciones presidenciales, guarda silencio sobre el término con que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse. Se ha debido preguntar la Corte si existe un término constitucional en la materia. Para estudiar este punto deberá, antes que todo, establecer su competencia.

Definición de la competencia de la Corte.

3. La Corte ha señalado que en materia de objeciones presidenciales, su competencia se limita al contenido de las objeciones¹¹ y aquellos aspectos directamente relacionados, “cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas”¹².

Sin embargo, también le corresponde verificar el cumplimiento de las disposiciones

constitucionales relativas a la tramitación de la objeción. Tal como se ha indicado, la competencia de la Corte se limita, en principio, a considerar el contenido material de las objeciones. Sin embargo, la existencia de un debate de carácter constitucional susceptible de ser conocido por la Corte, en el caso de las objeciones, supone que el Presidente objete dentro del término constitucional¹³ y que ambas cámaras insistan en el proyecto¹⁴. La Corte se ha pronunciado sobre estos puntos, los cuales nada tienen que ver con el contenido material de las objeciones.

Ello se explica por la prohibición de asumir oficiosamente el ejercicio del control constitucional y, además, por el carácter definitivo de la decisión de la Corte. En virtud de lo primero, debe constatarse que la objeción (y su trámite) satisfaga los requisitos que la Constitución impone para tal efecto. Si no se cumplieren, no podría considerarse que ha existido una objeción y, por lo tanto, no procedería el control que ejerce la Corte:

“La Corte Constitucional, empero, no puede pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecutable del proyecto objetado sin que antes las cámaras insistan sobre el mismo, acto éste que constituye un verdadero presupuesto de procedibilidad del control de constitucionalidad. La competencia de la Corte y el término para decidir tienen como punto común de referencia la insistencia de “las cámaras”.¹⁵

Podría objetarse, no sin cierta razón, que la Carta ha dispuesto (Art. 241) que contra cualquier norma legal procede la demanda de inconstitucionalidad por vicios de forma, en cuyo caso existe un término de 2 años para intentar la acción. Tal como lo ha subrayado esta Corporación, dicho término, que supone la caducidad de la acción, tiene por objeto salvaguardar el principio de seguridad jurídica, pues inmuniza la norma legal contra ataques basados en vicios formales. El tiempo, pues, purga el vicio.

Sin embargo, esta interpretación resulta incompatible con la naturaleza de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley pues, suponen un grave quebranto del principio democrático.

Los métodos de interpretación tradicionales frente a la Carta Política.

4. La cuestión central en torno a la cual se dividió la Corte es la siguiente: ¿Cuál es el término dentro del cual el Congreso de la República debe insistir en que el proyecto objetado total o

parcialmente por el Presidente sea sancionado? Aunque el punto es aparentemente de orden formal, en realidad plantea un problema de metodología de interpretación constitucional que merece especial atención. A continuación se esbozan tan sólo los criterios para abordar el problema.

5. En abstracto, hay tres alternativas de respuesta diferentes a esta pregunta. La primera es considerar que el término es indefinido ante la ausencia de una norma que le fije expresamente un plazo al Congreso en esta etapa específica y, subsiguiente, a la del estudio por parte del Presidente del proyecto aprobado por el Congreso. La segunda es entender que el Congreso dispone de una legislatura para pronunciarse en razón a que ese es el plazo previsto cuando, en el trámite ordinario del proyecto, éste ha sido aprobado al menos en primer debate y por lo tanto hace tránsito (art. 162, primera frase, de la C.P.). La tercera es sostener que el Congreso dispone de un término de dos legislaturas habida cuenta de que éste es el lapso máximo autorizado expresamente por la Constitución para la formación de una ley (art. 162, segunda frase, de la C.P.).

La mayoría de la Corte adoptó la primera alternativa. Cuatro magistrados estimamos que la tercera se ajustaba mejor a la Constitución.

Se procede, entonces, a exponer razones atinentes a la metodología de interpretación de la Constitución por las cuales la tercera alternativa es la que mejor se ajusta a la Constitución. El término de dos legislaturas es el que refleja con mayor fidelidad las exigencias que la Constitución ha establecido para la formación de las leyes y el que le otorga la mayor efectividad a la concepción de la democracia plasmada en la Carta.

De lo que se trata, en este salvamento, es de hacer explícitos los criterios interpretativos que justifican esta tesis. Los primeros se refieren a los métodos tradicionales de interpretación de la Constitución. Los segundos a un método adicional que a nuestro juicio es crucial en materia constitucional. Éste puede denominarse funcional porque parte de la función institucional que cumplen las normas relevantes para resolver la cuestión planteada.

6. En cuanto a los métodos tradicionales de interpretación, la opinión mayoritaria acogió un método literal. Por eso, ante la ausencia de una norma constitucional que se ocupe expresamente del punto específico, v.gr., el término dentro del cual debe el Congreso pronunciarse sobre las objeciones presidenciales, la conclusión que se deriva de este método

literal es la de que no hay plazo y, por lo tanto, el Congreso puede dejar pasar tres, cuatro, cinco, seis, en fin, cuantas legislaturas considere convenientes para insistir en el proyecto objetado.

La Constitución no puede ser interpretada exclusivamente desde un método literal. Los otros métodos, máxime si gozan de una amplia tradición, también deben ser considerados. Inclusive son más apropiados para interpretar la Constitución como un todo inescindible, como ya lo ha sostenido la Corte y lo reitera el salvamento de voto, y como un conjunto de normas que cumplen una función para hacer realidad los principios fundamentales y los valores que la orientan, en especial el de construir una democracia participativa en un estado social de derecho. Por esta razón una interpretación sistemática de la Constitución, acompañada de un análisis de la finalidad de las normas que regulan la formación de las leyes parecían más adecuados para resolver este caso, tal como lo ha dicho la Corte en otras oportunidades con ponencias de magistrados que en este caso votaron con la mayoría. A ellos se suma que un estudio de la génesis de las normas que establecieron términos a la función legislativa, conduce claramente a la conclusión de que éstas fueron establecidas para evitar que un proyecto durmiera eternamente el sueño de los justos y racionalizar el ejercicio de la función legislativa dentro de un lapso definido que asegurara una deliberación plena acerca de las bondades de los proyectos.

Cuando después de analizar un problema constitucional a la luz de diversos métodos tradicionales de interpretación, uno de ellos - el literal, en este caso - lleva a una conclusión diferente a la de los demás - el sistemático, el teleológico y el genético, en este caso - es ineludible preguntarse cuál es el método determinante y cuáles son los criterios para preferir un método y descartar a los demás. O, en términos menos absolutos, es indispensable interrogarse sobre cuáles son los criterios que permiten darle más peso a un método y menos a otros.

Habría, por lo menos, dos criterios para responder en este caso los interrogantes anteriormente formulados. Ambos se derivan del método funcional, es decir, de un análisis de la función institucional que cumplen las normas relevantes.

El primer criterio se refiere a la función de representación política que cumple el Congreso de la República. Las leyes no se hacen en interés del Congreso sino obviamente en interés de

los ciudadanos que éste representa. La función de representación política está acompañada del principio de responsabilidad política. Éste comprende tanto rendir cuentas a los electores como responder a las necesidades y expectativas de la sociedad. No se satisface esta responsabilidad cuando un proyecto objetado puede permanecer eternamente en la agenda tácita del Congreso a la espera de que algunos de sus miembros les interese impulsarlo. Además, en una democracia participativa las implicaciones del principio de representación política se tornan más exigentes. Las normas constitucionales sobre términos en la formación de las leyes, que racionalizan el ejercicio de la función legislativa y apuntan a promover la deliberación, se enmarcan dentro de éste principio rector de la Constitución que es la democracia participativa. Por estas razones el principio *in dubio pro democracia* no debe interpretarse como si su alcance fuera el de *in dubio pro Congreso* o *in dubio pro Presidente*, sino a partir de su sentido dentro de una democracia participativa, es decir, *in dubio pro ciudadanos*. Pensamos que en este caso a los ciudadanos les interesa que un proyecto de ley objetado reciba de parte de quienes los representan un análisis oportuno que impida que este languidezca, en ocasiones eternamente. De tal manera que este primer criterio relativo a la función institucional del principio de responsabilidad política, hace necesario rechazar la primera de las alternativas mencionadas al inicio de este salvamento, v.gr., la de que no hay término para que el Congreso se pronuncie sobre el proyecto objetado. También conduce a darle mayor peso a las conclusiones que se derivan de la aplicación de los métodos sistemático, teleológico y genético, en lugar de privilegiar el método literal.

El segundo criterio que propusimos para afrontar los interrogantes hermenéuticos mencionados se refiere a la función que cumple el sistema de frenos y contrapesos diseñado por el constituyente cuando se presenta un desacuerdo entre la rama ejecutiva y la rama legislativa. De los artículos de la Constitución que se ocupan de la materia se deducen dos conclusiones. En primer lugar, se observa que el constituyente proporcionó a ambas ramas facultades suficientes para controlarse mutuamente y para impedir que una invada la órbita de la otra. En segundo lugar, se aprecia que en las diversas etapas del ejercicio de las funciones propias de cada una de las tres ramas del poder público que intervienen en la formación de las leyes, el constituyente fijó términos para evitar que los conflictos entre los órganos que las integran se tradujeran en una parálisis del Estado. Inclusive los términos fijados buscan que haya una solución pronta al conflicto que se ha planteado a tal punto que la intervención de la Corte Constitucional está sujeta a términos excepcionalmente breves. Este segundo criterio impide aceptar la tesis según la cual el Congreso puede tomarse todas

las legislaturas que estime conveniente para pronunciarse sobre las objeciones. Pero además, habida cuenta de que tanto el ejecutivo como el legislativo disponen de facultades para defender sus fueros, este segundo criterio exige que el Congreso disponga del término mayor previsto en la Constitución para pronunciarse sobre las objeciones. Ello lleva a descartar la segunda alternativa mencionada inicialmente, v.gr., que el término correspondiente es de una legislatura, y a preferir la tercera según la cual el término fijado por la Constitución es de dos legislaturas.

7. Una segunda faceta del problema hermeneúutico que planteaba este caso, es el de la interpretación de los silencios constitucionales. Es un tema complejo que no puede ser tratado en extenso en este salvamento. Basta con anotar que a los órganos del Estado no se les puede aplicar el mismo criterio que a los particulares. Estos últimos pueden hacer todo lo que no les haya sido prohibido. Así se garantiza su libertad. Los órganos del Estado no tienen libertades, sino funciones, competencias, misiones institucionales, responsabilidades y deberes públicos. Sostener que como la Constitución guardó silencio respecto del término para que el Congreso insistiera en las objeciones, éste es libre de insistir cuando lo desee, es convertir la función de hacer las leyes en una especie de "libertad corporativa".

El principio democrático y el debido proceso legislativo

8. La Constitución no contempla un término expreso, dentro del cual deban las cámaras tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales. Ello significaría que el Congreso tiene libertad absoluta en la materia. Lo cual, además, es una interpretación compatible con el principio democrático, al cual ha de reconocérsele la debida primacía. La anterior posición, constituye una de las principales tesis expuestas por la mayoría.

De acuerdo con ella, el principio democrático se protege aplicando solamente las restricciones que la Constitución expresamente ha contemplado. Lo anterior se explica por la necesidad de permitir que el proceso de deliberación en el Congreso sea lo más autónomo posible. En estas condiciones, la ausencia de una regla expresa, implica la intención del Constituyente de dejar las fuerzas políticas libres de ataduras para arribar a una decisión. Ello lleva a la conclusión de que al Congreso, si algo no le está prohibido, le está permitido. En cierta manera, se extrapola la situación del particular frente al Estado. Esta conclusión, en estas condiciones, tiene pleno asidero constitucional, pues el legislador, en tanto que

representante del pueblo, no puede estar sujeto a las mismas restricciones que el funcionario de la rama ejecutiva o judicial.

9. La protección del principio democrático, en los términos del planteamiento anterior, resulta insuficiente en un estado social de derecho. La idea expuesta tiene como fundamento la percepción de que la democracia se verifica por la existencia de un acuerdo mayoritario sobre los temas puestos en duda. De ahí la necesidad de limitar cualquier restricción normativa a su funcionamiento. Por lo tanto, las reglas expresas en la Constitución aparecen como “males necesarios” en el quehacer democrático; en realidad constituyen, bajo esta óptica, caprichos que únicamente desdibujan el verdadero sentido de la democracia. Sin embargo, la democracia no es ajena a la existencia de reglas. Antes bien, las presupone. En efecto, el concepto de democracia, que se refiere a un procedimiento no violento de solución de conflictos, exige, en las sociedades contemporáneas, que se definan los interlocutores legitimados para participar en el debate democrático, la manera en que se eligen los representantes y, en especial en los momentos institucionalizados del proceso democrático, las reglas internas del debate mismo.

Todos estos elementos suponen la existencia de reglas. La democracia, en este sentido, aunque compromete la libertad de elección (valor de la democracia como mecanismo de adopción de normas), también exige el sometimiento de los participantes en el debate democrático, a normas que configuran la existencia misma del debate. Así, existen normas externas al debate (Vg. designación de quienes pueden participar) e internas al debate (Vg. orden del debate, dirección del debate, etc.). De no existir las primeras, evidentemente se compromete la legitimidad del debate, pues no se asegura, en el tránsito de pueblo a representantes, el respeto por la soberanía popular. La democracia contemporánea exige que únicamente sean designados como interlocutores en el debate democrático, aquellas personas que el pueblo –el soberano–, considere merecedores de tal dignidad.

La ausencia de reglas internas durante el debate, impide que la decisión final pueda calificarse de democrática, pues la legitimidad del mecanismo, depende del respeto y la observancia de ciertos requisitos tales como la publicidad¹⁶ o las garantías de la inviolabilidad de los parlamentarios por sus votos u opiniones¹⁷. Así las cosas, puede afirmarse que el concepto de democracia supone un mínimo de orden, el cual se manifiesta normativamente.

10. La existencia de limitantes normativas al trabajo del legislador, es decir, limitantes normativas a la expresión democrática básica del sistema, se puede apreciar debidamente al considerar el tema del control constitucional. De la existencia de dicho control-tanto por aspectos de forma como de fondo- sobre la ley, se deriva que el trabajo legislativo no está exento de límites, sino que está sujeto a condiciones normativas.

De una parte, se encuentran las restricciones sustanciales al proceso democrático. La ley que dicte el Congreso únicamente será válida si satisface requisitos constitucionales: respeto por el contenido normativo de la Constitución.

En punto a la existencia de una norma vinculante (entre ellas las producidas por el legislador), la Corte ha señalado que “se propone llamar validez formal o vigencia al hecho de que la norma formalmente haga parte del sistema, por haber cumplido los requisitos mínimos para entrar al ordenamiento”¹⁸.

De ello se desprende que la producción normativa no es un asunto que se libre al querer democrático. Por el contrario, está sujeta a estrictas prescripciones, las cuales garantizan la plena vigencia del Estado de Derecho. La concepción de que los gobernantes únicamente dirigen mediante y en virtud de la ley, apareja, en una democracia constitucional, que no puede admitirse que el legislador esté al margen del derecho. La validez jurídica de sus decisiones depende, por entero, de que la ley sea adoptada conforme al derecho. El artículo 151 de la Carta apoya esta interpretación, al disponer que “el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”. De aceptarse la tesis expuesta en el fundamento jurídico N°5, esta norma constitucional resultaría inconstitucional, lo cual es absurdo.

Así las cosas, en resumen, no puede sostenerse que el principio democrático se respeta con la inexistencia de reglas. Por el contrario, son tales normas las que configuran su plena realización.

Trámite de los proyectos de ley y de la insistencia.

11. La Constitución no contempla un término expreso, dentro del cual deban las cámaras tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales. Ello significaría que el Congreso tiene libertad absoluta en la materia. Sin embargo, una interpretación sistemática y finalista

de la Constitución obliga a una solución distinta.

12. La Carta política, ha dicho la Corte, “debe ser abordada como un sistema armónico y coherente, de tal forma que la aplicación de una norma superior no debe contradecir o agotar el contenido de otras disposiciones constitucionales, sino que debe buscarse, en lo posible, interpretaciones que permitan la máxima efectividad de todas las normas de la Constitución”¹⁹, lo que se concreta en el principio de unidad de la Constitución. El principio democrático debe ser considerado a partir de una interpretación global de la Carta.

En estas condiciones, es preciso identificar la solución que el Constituyente adoptó para enfrentar el reto de garantizar la realidad de la producción democrática de las normas. Una atenta lectura de la Carta, hace patente que además de fijar estrictas reglas de competencia o del explícito interés por rodear al Congreso de las garantías necesarias para que ocupe un lugar central en el Estado colombiano, se impuso un régimen estricto en el proceso de formación de la ley (arts. 157 a 167 de la C.P.), que únicamente puede explicarse por la idea de que la laxitud en esta materia termina por deformar el proceso legislativo y hacer fútil el esfuerzo democratizante en la Constitución de 1991.

Se partirá, entonces, de los elementos que definen los términos constitucionales en materia de trámite legislativo, a fin de indagar sobre su finalidad y la existencia de un plazo constitucional en punto al trámite de las insistencias del Congreso de la República frente a las objeciones presidenciales.

13. El artículo 167 de la Carta dispone que el proyecto de ley objetado “volverá a las Cámaras a segundo debate”. Ello quiere decir que el Constituyente considera que ante la “actuación preventiva” del Gobierno, es necesaria una nueva reflexión por parte del Congreso. A fin de ordenar el trámite legislativo, el constituyente dispuso, como ya se indicó, que la nueva “reflexión” del Congreso tuviese la categoría de “segundo debate”. Dicha calificación tiene efectos jurídicos. Así, por ejemplo, se entiende superado el primer debate, esto es, el debate que se hace en las comisiones constitucionales permanentes (Artículo 157 numeral 2 de la C.P.)²⁰.

Esta disposición no sólo tiene por efecto eliminar la necesidad del debate en comisiones.

También define la naturaleza del procedimiento que se realiza en el Congreso al enfrentar una objeción presidencial. Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución reintroduce el nuevo debate dentro del procedimiento legislativo. Podría decirse que no considera realizado el segundo debate (efecto del poder presidencial), exigiendo que se rehaga dicho debate (poder legislativo). En tales condiciones, se aplican las normas constitucionales sobre el trámite de las leyes. Se observa que no existe vacío en la materia, pues se ha previsto una disposición que obliga al Congreso a someterse al procedimiento ordinario. Teniendo en cuenta lo anterior, debe entenderse que al trámite de las objeciones presidenciales en el Congreso se aplica el artículo 162 de la Carta, que dispone:

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

14. Esta solución se apoya, además, en la naturaleza del procedimiento de control que ejerce el Presidente de la República y la necesidad de asegurar el principio de consecutividad. El constituyente ha previsto que entre el legislativo y el ejecutivo puedan surgir discrepancias respecto de los proyectos de ley. Tales divergencias se resumen en objeciones presidenciales por razones de conveniencia y por razones de inconstitucionalidad. Las diferencias de opinión -objeciones e insistencias- entre estas ramas del poder, que gozan de una amplia legitimidad democrática, antes que ser fuente de enfrentamientos entre poderes, constituyen una importante oportunidad para generar mayores consensos democráticos sobre los temas sometidos a un nuevo examen. La Corte ha destacado este punto en los siguientes términos:

“La facultad del Gobierno de objetar proyectos de ley corresponde a una función que le atribuye la Constitución en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes (C.P. art., 200-1). La presentación de una objeción, de mérito o de orden constitucional, suscita un nuevo debate en las cámaras, vale decir, un examen adicional de la temática del proyecto, lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas. En este sentido particular relieve asumen las objeciones por inconstitucionalidad. En efecto, la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria

vinculación del poder público a la Constitución. De mantenerse – al mediar la insistencia –, la discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, sobre el aspecto constitucional, el llamado a dirimirla con carácter general será la Corte Constitucional. La ausencia de este órgano jurisdiccional, en el proceso de resolución de las objeciones por conveniencia, obedece a que en este evento la materia tiene naturaleza puramente política y, por consiguiente, se salda con la mera insistencia de las cámaras aprobada por mayoría absoluta.

“La ley, en todo caso, debe corresponder siempre a la voluntad unitaria de ambas cámaras que componen el Congreso. En este orden de ideas, la insistencia frente a la objeción del Gobierno, teniendo por objeto la obra legislativa de ese único órgano, exige una actuación concorde de las dos cámaras. De otro lado, la objeción al articular un suerte de diálogo y de crítica – en sentido democrático –, entre los órganos del poder público directamente relacionados con la adopción de las leyes, demanda de la decisión del Congreso mayor peso representativo, lo que en modo alguno se evidencia cuando una cámara se allana a las objeciones y otra las refuta.

“La forma como el Constituyente ha configurado esta precisa técnica de control del poder legislativo, se encamina a determinar cuál opción entre las que están en juego dispone de más sólido consenso democrático. De ahí que a la consecuencia final de archivo – a la que a la postre tiende la objeción –, no pueda hacerse frente con la mera decisión de una de las dos cámaras. A la fuerza política y representativa del Gobierno, el Congreso, si su aspiración es la de superar la objeción presentada, tendrá que responder de manera unitaria: la voluntad de las dos cámaras que lo integran deberá fundirse en una misma decisión. De lo contrario, primará la voluntad del Gobierno, cuyo origen democrático, lo habilita para participar en el proceso de formación de las leyes, por lo menos en aspectos puntuales como el referido a oponerse a la sanción de un proyecto de ley cuando media su objeción debidamente presentada y no enervada por el Congreso en los términos contemplados por la Constitución.”²¹ (negritas fuera del texto)

De acuerdo con el sistema diseñado por el Constituyente, la solución a tales discrepancias debe realizarse de manera ágil. En efecto, la Carta ha fijado términos perentorios para que el Presidente de la República pueda ejercer su facultad objetadora (C.P. Art. 166). Así mismo, ha establecido términos en extremo reducidos para que la Corte Constitucional se pronuncie sobre las objeciones por razones de inconstitucionalidad (C.P. 167)²². Finalmente, como se

ha puesto de relieve en este salvamento de voto, al trámite de las objeciones en el Congreso de la República se aplican los términos contenidos en la Constitución para el trámite de las leyes.

El principio de consecutividad²³ impone el más estricto cumplimiento por los trámites constitucionales en el proceso de formación de la ley. Dicho principio busca garantizar “la plenitud del procedimiento constitucional” y constituye “garantía de que no se eluda el principio democrático y el efectivo ejercicio de la función legislativa por ambas Cámaras”²⁴.

Este principio no se agota con la aprobación del proyecto de ley en los cuatro debates que impone la Constitución. Exige, además, el cumplimiento de los términos constitucionales.

15. La existencia de dicho término (el Congreso no puede exceder dos legislaturas para el trámite de insistencias) tiene un importante papel en la racionalización del proceso legislativo. Las reglas que organizan el debate democrático, entre ellas las que establecen términos dentro de los cuales deben adoptarse las decisiones, garantizan que el trabajo legislativo sea eficiente. La planificación del debate tiene hondas implicaciones políticas y, en este sentido, democráticas. La definición de qué se debate y cuándo, responde a opciones políticas. Dejar abierta la posibilidad de que se debata en cualquier momento (i) desorganiza el debate, impidiendo que las decisiones se adopten de manera ágil y oportuna. La inexistencia de reglas permite que el debate se extienda de manera infinita, postergando, de igual manera, la adopción de decisiones, con los graves efectos que, para la gobernabilidad, aparece. En este sentido, las reglas establecidas en los artículos 348 y 349 de la Carta, son una clara muestra de la necesidad de establecer términos perentorios para organizar el trabajo legislativo y, así, asegurar que los debates conduzcan a algún resultado. De otra parte (ii), la ausencia de reglas sobre la oportunidad y momento de la toma de decisiones, puede tener efectos negativos para la racionalización del trabajo parlamentario.

16. Por último, la interpretación de la mayoría (la ausencia de término expreso implica que el Congreso tiene libertad para tramitar la objeción presidencial durante un tiempo indefinido), conlleva a un efecto contrario al espíritu de la Carta. De varias disposiciones de la Constitución se desprende que existe un evidente interés en que los procesos o trámites estatales (sea de cualquiera de sus ramas u órganos autónomos) culminen y no se transformen en asuntos que nunca se resuelven. Así, el artículo 29 de la Carta dispone:

“...Quien sea sindicado tiene derecho.... a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas...”

Por su parte, el artículo 228 constitucional manda que

“Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado”

En cuanto al artículo 29, la Corte ha interpretado este precepto en el sentido de que es contrario a su núcleo esencial que existan términos indefinidos o cuya duración resulte irrazonable. Así, por ejemplo, en materia de medidas de aseguramiento, en la sentencia T-401 de 199225 señaló:

“7. En los tres casos examinados, los motivos invocados por los jueces para mantener las medidas de seguridad respectivas, carecen manifiestamente de razonabilidad. En estas condiciones los efectos de la ley, frente a dichas situaciones, deben cesar por contrariar expresas disposiciones constitucionales y erigirse en afrenta a la dignidad humana en una sociedad democrática y justa.

8. Según el artículo 28 de la Constitución, en ningún caso podrá haber penas y medidas de seguridad imprescriptibles. Medidas de seguridad que se prolonguen indefinidamente, no obstante que su finalidad se encuentre cumplida, adquieren de hecho la característica de imprescriptibilidad que repudia el ordenamiento constitucional.

9. El artículo 34 de la Constitución prohíbe la pena de prisión perpetua. Supeditar la cesación de una medida de seguridad impuesta a un inimputable incurable a su completa rehabilitación, sabiendo de antemano que ella es imposible, equivale a que ésta haga tránsito a pena perpetua, máxime si se acredita que el convicto no reviste peligrosidad y está en grado de adaptarse adecuadamente a la sociedad. El principio pro libertate obliga al juez a escoger la alternativa menos gravosa para el recluso.” (Subrayado fuera del texto)

De igual manera, en la sentencia C-475 de 199726, sostuvo en relación con la indagatoria que:

“resulta violatorio del debido proceso, convocar a un sujeto para que rinda versión preliminar o declaración indagatoria cuando la actividad inquisitiva del Estado se ha postergado hasta

conseguir un cúmulo tal de elementos probatorios que hagan imposible o particularmente ardua la defensa. En estas condiciones, puede afirmarse que el Estado debe permitir que el sujeto investigado rinda versión libre o indagatoria, tan pronto resulte posible formular, en su contra, una imputación penal”

En este mismo orden de ideas, en la sentencia C-411 de 199327, la Corte declaró la inexecutable parcial de los artículos 329, 438 y 439 del Decreto 2700 de 1991, pues tales disposiciones impedían cerrar la investigación antes que existieran pruebas suficientes para calificar la investigación, lo que conducía a que el término de instrucción equivalía a la prescripción de la acción penal. En dicha oportunidad, la Corte sostuvo que:

“Según el artículo 2 de la Constitución, es fin esencial del Estado asegurar la vigencia de un orden justo. Ahora bien: si el Estado es quien ha de probar que la persona no es inocente y después de usar todos sus recursos por un tiempo razonable no logra establecerlo, es injusto que, en lugar de reconocer su fracaso y devolver a la persona el pleno goce de sus libertades y derechos, se la deje en situación de entredicho y con las garantías constitucionales suspendidas, hasta que finalmente el Estado pueda llevarla a juicio o prescriba la acción penal.

Si se examina la situación legal de las personas vinculadas a una instrucción, dentro de la vigencia de la Constitución de 1991, pero antes y después de la vigencia del Decreto 2700 de ese año, se encuentra que indudablemente tal Decreto menoscaba el derecho fundamental a la libertad personal, consagrado en el Art. 28 de la Constitución y viola lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, (adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, suscrito por Colombia en el mismo año y aprobado mediante ley 74 de 1968, que entró en vigor el 23 de marzo de 1976), así como el artículo 29 de la Carta, pues introduce demoras injustificadas en la definición de la situación jurídico-penal de las personas.”

Como antecedente de esta decisión, en la sentencia C-301 de 199328, la Corte señaló:

“En punto de razonabilidad, la Corte considera que la exigencia de un debido proceso público sin dilaciones injustificadas es un límite sustancial a la discrecionalidad del legislador para regular la institución de la detención preventiva. El deber del Estado de asegurar la convivencia pacífica (CP art. 2) mediante la persecución eficaz del delito justifica que, frente

a determinadas formas delincuenciales - criminalidad organizada - y ante dificultades probatorias ajenas a la actividad y diligencia de los órganos del Estado, los términos legales para la investigación y juzgamiento de ciertos delitos sean mayores que los ordinarios de manera que se evite la liberación de presuntos autores de ilícitos que producen profundas repercusiones en la vida social. No obstante, el principio de seguridad pública no puede interpretarse con desconocimiento del principio de efectividad de los derechos y garantías fundamentales, ni el sindicado o procesado ha de soportar indefinidamente la ineficacia e ineficiencia del Estado.

La Constitución, en consonancia con los tratados internacionales de derechos humanos, acogió en su artículo 29 el criterio de justificación razonable - debido proceso sin dilaciones injustificadas - para la investigación y el juzgamiento de ilícitos penales. La jurisprudencia y la doctrina internacionales han precisado lo que debe entenderse por un plazo razonable para la investigación y el juzgamiento, condicionando sus límites a las circunstancias del caso y a la existencia de un verdadero interés público que justifique la restricción del derecho a la libertad personal sin llegar en ningún caso al extremo de desconocerlo. En este sentido, el legislador encuentra una limitación constitucional de sus atribuciones (CP arts. 29 y 93) en asuntos punitivos y de política criminal debiendo estar justificadas racionalmente las demoras o dilaciones temporales de la investigación y juzgamiento de las personas detenidas preventivamente. La mera elección de un plazo - igual al máximo de la pena - no justifica ni hace razonable la restricción indefinida de la libertad por el hecho de que el legislador así lo establezca en ejercicio de sus funciones." (Negrillas fuera del texto).

Finalmente, en la sentencia T-106 de 199329, la Corte se pronunció sobre la inactividad de la administración en reglamentar la Ley 28 de 1989:

"Llama la atención a esta Sala de Revisión el hecho de que han transcurrido más de cuatro (4) años sin que el Gobierno Nacional haya expedido el correspondiente decreto reglamentario de la Ley 28 de febrero 10 de 1989, lo cual, en principio, hace suponer que para su cumplimiento dicho reglamento no se ha estimado necesario.

No puede quedar supeditado el ejercicio del derecho fundamental al trabajo del actor a que en un futuro lejano se dicte la reglamentación de una ley que, por si misma, habilita al mencionado Consejo para expedir la matrícula profesional al peticionario. La administración

dentro de una discrecionalidad razonable, puede exigir, para los casos de expedición de las licencias de los ingenieros pesqueros, ciertos requisitos que se juzguen indispensables, dentro del contexto normativo antes reseñado, bajo la perspectiva de la observancia del principio de eficacia consagrado en el artículo 209 de la Carta Política que, para el caso, se traduce en asegurar la oportuna expedición de las licencias a los ingenieros pesqueros.”

De lo anterior, se desprende que resulta contrario al espíritu de la Constitución y, en esa medida, incompatible con el sistema jurídico colombiano, la existencia de trámites estatales de duración indefinida.

La ausencia de definición -opción que la mayoría autoriza al legislador-, no es querida por el constituyente pues, además de la grave afectación de la legitimidad del ente estatal que dilata sus decisiones y del sentimiento de frustración que ello acompaña, es fuente de inseguridad jurídica y de eventuales violaciones de los derechos constitucionales. Lo primero, por cuanto la expectativa que genera la posible toma de decisiones, impide el normal funcionamiento de la sociedad. Podría aducirse en contra de este argumento que, tratándose de leyes de la República, la demora en adoptar una ley no tendría tal efecto, pues la norma no existe. Sin embargo, la publicidad de las actuaciones del Congreso (que se manifiesta, entre muchas cosas, en la publicación de los proyectos de ley y las actas de cada sesión), busca que los ciudadanos conozcan y realicen seguimientos sobre la actividad parlamentaria. Con ello, se busca evitar que las personas se vean sorprendidas con discusiones o proyectos desconocidos para ellos y, de esta manera, poder participar en el debate democrático. El segundo punto -eventual violación de los derechos constitucionales por omisión-, reviste mayor gravedad.

El respeto y la protección de los derechos constitucionales, no es sólo el resultado de la acción del ejecutivo. Es menester, además, que el legislativo participe activamente adoptando, de manera oportuna, las normas que desarrollan cada uno de los derechos constitucionales. Unicamente la existencia de tales desarrollos normativos, garantiza al ejecutivo y demás autoridades un marco jurídico, a partir del cual sea posible, sin recurrir a mecanismos subsidiarios (Vg. la tutela), que se controle la actividad estatal. Así mismo, dicho marco jurídico define esferas y ámbitos de competencia de los distintos órganos estatales, lo que le permite al Estado adoptar las decisiones necesarias para garantizar el disfrute de los derechos reconocidos en la Carta (C.P. Art. 2). La dilación en la expedición de

las disposiciones que desarrollan la Carta, constituye un signo inequívoco de un escaso interés en el cumplimiento de las funciones constitucionales, que compromete, interna e internacionalmente, al Estado colombiano. No sobra recordar, en este punto, que de conformidad con el artículo 93 de la Carta, “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Los intérpretes auténticos de tales tratados, en especial el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, ha puesto de presente que de los tratados internacionales de derechos humanos, no sólo se derivan obligaciones de respeto y protección, sino también de desarrollo³⁰.

17. Se podría objetar que esta interpretación resulta excesiva, habida consideración que el artículo 167 de la Carta, norma especial en materia de trámite de objeciones, nada dice sobre el término con que cuenta el Congreso para tramitar las objeciones presidenciales. Si bien ello es cierto, dos razones apoyan la interpretación que prohijamos: En primer lugar, la existencia del artículo 162 de la Constitución demuestra el interés del Constituyente en racionalizar el trámite de los proyectos de ley, no existiendo razón alguna que justifique suponer que dicha exigencia no se extendiera al trámite de las objeciones presidenciales.

De otra parte, tal como ya se mencionó, el hecho que el artículo 167 disponga que se debe realizar de nuevo el “segundo debate”, no puede entenderse como un elemento retórico en la Constitución. Cuando una expresión tiene definida en la Constitución su alcance y sus consecuencias, no es posible desconocer su sentido. Lo anterior se apoya en la necesidad de efectuar una interpretación unitaria del lenguaje de la Constitución. No es posible, por desvirtuar el principio de unidad de la Constitución, que frente a una misma expresión de la Carta, se propongan disímiles sentidos. Ello terminaría por debilitar su fuerza normativa y sería fuente de una enorme inseguridad jurídica. En el caso del “segundo debate”, ello implica, por lo expuesto antes, un término para concluir el trámite del proyecto de ley, que no puede ser superior a dos legislaturas.

Interpretación del artículo 162 de la Carta para efectos de trámite de objeciones.

18. Habiéndose establecido que el Congreso debe respetar el artículo 162 de la Carta para efectos de tramitar una objeción presidencial, cabe preguntarse si éste cuenta con una o dos legislaturas para insistir.

Una opción consistiría en señalar, habida consideración de que el artículo 167 de la Carta dispone que se realizará nuevamente el segundo debate, que deba entenderse que, en armonía con el artículo 162 de la Constitución, el legislador cuenta con una legislatura para tramitar la objeción. No compartimos esta tesis, pues esta idea no consulta el hecho de que ya se han hecho los debates constitucionales. La obligación de realizar un nuevo debate no se debe a la inexistencia del segundo debate, sino a la presentación de una objeción presidencial tiene por efecto descalificar dicho debate. Así las cosas, no ha habido un trámite lento, sino la necesidad de rehacer parcialmente dicho trámite. En tales circunstancias, nada explica que se deba limitar el trámite a una legislatura.

Si después de la objeción, el proyecto regresa a segundo debate, esto significa que se reanuda el trámite legislativo con todas sus consecuencias, salvo las excepciones consignadas en la Carta, consistentes en que no hay debate en comisiones y que éste se circunscribe a las disposiciones objetadas y a los temas conexos.

Ahora bien, dicho término, cabe señalar, debe entenderse que corre a partir de la presentación de las objeciones. Es decir, una vez presentada la objeción, no deben transcurrir más de 2 legislaturas. Ello por cuanto de interpretarse de manera distinta, el término efectivo sería menor, contrariando la interpretación hasta aquí expuesta.

Efectos de la violación del término.

19. Los términos que la Constitución establece en materia del trámite legislativo, traen consecuencias distintas para quienes intervienen en el proceso de formación de la ley. Así, el incumplimiento de los términos establecidos en el artículo 160 de la Carta (términos mínimos que deben transcurrir entre cada uno de los debates), constituye un vicio de trámite, que obliga a subsanarlo; el artículo 166 (términos para que el Presidente de la República objete un proyecto de ley), por su parte, impone un término de caducidad para el ejercicio de una competencia constitucional, razón por la cual en caso de desconocerse, se reputa no objetado el proyecto de ley. De igual manera, el desconocimiento del artículo 162 de la Carta (término máximo dentro del cual se debe aprobar un proyecto de ley), debe conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la norma objetada, pues el Congreso incumplió un término que es imposible de subsanar.

Inconstitucionalidad de la norma objetada.

20. Se ha establecido que entre la radicación de la objeción y el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes mediaron 2 legislaturas, mientras que al realizarse el debate en la Plenaria del Senado de la República, habían pasado 3 legislaturas. Por lo tanto, se desconoció el término fijado en el artículo 162 de la Constitución, lo que constituye un vicio insubsanable. Por lo tanto, la Corte ha debido declarar inexecutable la totalidad del artículo 4 del Proyecto de Ley N° 122/96 Senado-117/95 Cámara, “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”, y no parcialmente como lo determinó la mayoría.

Finalmente, cabe preguntarse si no es absurdo que el Congreso disponga a lo sumo de dos legislaturas para aprobar un proyecto de ley, pero pueda dejar pasar todas las legislaturas que desee para terminar de aprobarlo, cuando éste es objetado.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DÍAZ

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-196/01

PRESUPUESTO DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Facultad de modificación (Salvamento de voto)

Referencia: O.P. 042

Con el debido respeto, me permito manifestar que salvo el voto en el asunto de la referencia,

por cuanto, en mi criterio, la norma objetada (artículo 4 del proyecto de ley “por la cual se honra la memoria de un ilustre hijo de Boyacá”) ha debido ser declarada inexecutable en su integridad.

A mi juicio, no faltaba razón al Presidente de la República cuando expresaba en el pliego de objeciones que -según ya lo había dicho esta misma Corte en sentencia C-685 de 1996- sólo el Congreso, en su condición de legislador ordinario, o excepcionalmente el Ejecutivo, investido extraordinariamente de la atribución legislativa, tiene la posibilidad de modificar el presupuesto.

Y resulta evidente que la disposición objetada, en cuanto autoriza al Gobierno Nacional, con gran amplitud, para hacer las apropiaciones y traslados presupuestales “que fueren necesarios”, con miras al desarrollo de la ley, transfiere al Gobierno su propia facultad -la de reformar el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones-, lo que no es posible bajo el imperio de la actual Constitución Política.

En efecto, según el artículo 346 de la Constitución, el Gobierno formula anualmente ese presupuesto, para presentarlo al Congreso, que es el órgano competente para aprobarlo, como lo indica el artículo 150, numeral 11 de la Carta.

Al tenor del artículo 346, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior (subrayo), o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

Dentro de ese esquema constitucional, el proyecto de ley del que aquí se trata podía contemplar el gasto destinado a rendir honores al ciudadano ilustre cuyo homenaje se aprobaba; y, en tal sentido, era esa la ley anterior, que después habría de reflejarse en la ley de apropiaciones correspondiente al periodo fiscal en que dicho gasto hubiera de ejecutarse.

Pero, contra lo mandado en la Constitución, el artículo objeto de la glosa presidencial lo que hizo fue autorizar directamente y de modo vago y general las apropiaciones y traslados presupuestales (se entiende que del presupuesto en vigencia) que fueren necesarios, como si

el Presidente de la República y sus ministros, encargados de la ejecución presupuestal, no tuvieran por límite la ley de presupuesto aprobada por el Congreso.

Cosa distinta es que, como lo previenen los artículos 349 y 352 de la Constitución (interpretados armónicamente), expedido el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones por el Congreso, se introduzcan en las modificaciones necesarias (claro está, por el Congreso), como por ejemplo las consistentes en trasladar partidas de una finalidad presupuestal a otra, en los términos de la ley orgánica de presupuesto.

El Gobierno, en mi opinión, no puede ser autorizado por el Congreso de manera tan indefinida como la contemplada en el artículo 4 objetado, para trasladar partidas y hacer apropiaciones según le parezca, pues ello significa, ni más ni menos, que resulte inoficiosa, innecesaria y estéril la labor legislativa en materia presupuestal.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Ver, entre otras, las sentencias C-490/94, C360/96, C-017/97 y C-192/97

3 Sentencia C-490/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Sentencia C-360/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

5 Sentencia C-360 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencia C-261 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara

7 M.P. Fabio Morón Díaz

8 Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

- 9 Sentencia C-772 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz
- 10 Ibídem
- 11 Sentencia C-324 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 12 Sentencia C-1404 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz y Alvaro Tafur Gálvis.
- 13 Sentencias C-268 de 1995, C-708 de 1996, entre otras.
- 14 Sentencia C-036 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 15 Sentencia C-036 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 16 Sentencia C-386 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 17 Sentencia SU-047 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero y Carlos Gaviria Díaz
- 18 Sentencia C-443 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 19 Sentencia C-255 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero
- 20 Sentencia C-241 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara
- 21 Sentencia C-036 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
- 22 En la sentencia C-534 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte dijo sobre el particular:

“Si bien la Constitución quiso imprimirle un trámite acelerado a los procesos de constitucionalidad originados en objeciones presidenciales, la importancia que tienen para el ordenamiento jurídico las decisiones que recaen en estos procesos exige que los participantes dentro del mismo tengan la oportunidad de informarse y reflexionar debidamente antes de exponer su posición o de dictar el fallo.” (Negritas fuera del texto).
- 23 Sobre el particular, ver sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz
- 24 Ibídem.

25 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

26 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

27 M.P. Carlos Gaviria Díaz

28 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz Ver además, sentencias C-411, C-412 y C-427 de 1993

29 M.P. Antonio Barrera Carbonell