

Sentencia C-196-09

Referencia: expediente OP-115

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”

Magistrada Ponente (E):

Dra. Clara Elena Reales Gutiérrez

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil nueve (2009)

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

SENTENCIA

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que formulara el Presidente de la República y el Ministro de Minas y Energía al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 11 de diciembre de 2008, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

1. Solicitud de pruebas sobre cumplimiento del trámite legislativo

1.1. Mediante auto de 19 de diciembre de 2008, se avocó conocimiento del proceso de la referencia y se solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

1.3. El 16 de enero de 2009, la Secretaría General remitió al despacho el informe de pruebas en relación con los oficios enviados por el Senado de la República y la Cámara de

Representantes, el 19 de diciembre de 2008 y el 15 de enero de 2009, respectivamente.

1.4. El 26 de enero de 2009, la Secretaría General remitió al despacho el informe de pruebas en relación con los oficios remitidos por el Senado de la República y la Cámara de Representantes el 20 y el 23 de enero, respectivamente.

1.5. El 10 de febrero de 2009 la Secretaría General remitió al despacho el oficio enviado el 9 de febrero de 2009 por el Secretario General de la Cámara de Representantes.

1.6. El 25 de febrero de 2009, la Secretaría General remitió al despacho el informe de pruebas en relación con el oficio enviado por la Cámara de Representantes el 24 de febrero de 2009.

1.7. El 10 de marzo, respectivamente, los febrero de 2009, la Secretaría General remitió al despacho el informe de pruebas en relación con el oficio enviado por la Cámara de Representantes el 24 de febrero de 2009.

1.8. El 3 de marzo 2009, la Secretaría General remitió al despacho el oficio enviado a la Corte el 2 de marzo de 2009 de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, con relación a la remisión de la información correspondiente por parte del Senado de la República y por la Cámara de Representantes.

1.9. El 10 de marzo de 2009, la Secretaría General remitió al despacho el oficio enviado por la Secretaría General de la Cámara de Representantes informando sobre el cumplimiento de la remisión de pruebas e indicando que “[u]na vez se reanuden las Sesiones en el Congreso de la República y sean aprobadas las Actas donde se realizó el anuncio previo y la aprobación en Plenaria del Informe de Objeciones Presidenciales, Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, se enviarán a esa Honorable Corporación Judicial las Gacetas del Congreso correspondientes a la aprobación de dichas Actas.”

1. Descripción del trámite legislativo seguido en la aprobación del Informe de objeciones presidenciales

Con base en las pruebas que obran en el expediente, el trámite seguido en la aprobación del Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, fue el siguiente:

2.1. El Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, fue remitido con todos sus antecedentes al Presidente de la República el 16 de julio de 2008. Informó el Secretario General del Senado de la República que el Proyecto fue considerado y aprobado en sesión de la Comisión Quinta del Senado de la República el 30 de mayo de 2007 y en Sesión Plenaria del Senado del 12 de diciembre de 2007. En Comisión Quinta de la Cámara de Representantes el 3 de junio de 2008, en Plenaria de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2008.

2.2. El Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, el cual consta de 66 artículos, fue devuelto por el Presidente de la República y por el Ministro de Minas y Energía al Presidente del Congreso de la República el 14 de agosto de 2008, sin la correspondiente sanción, con objeciones por inconstitucionalidad.

2.3. El 21 de agosto de 2008 se publicaron las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara en la Gaceta del Congreso N° 538 de 2008.

2.4. El 14 de octubre de 2008 se publicó en la Gaceta del Congreso N° 711 de 2008 el Informe de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, presentado por el Senador Arturo Char Chaljub, mediante el cual proponía a la Plenaria declarar infundadas las objeciones e insistir en su aprobación conforme al texto aprobado por el Congreso de la República.

2.5. El 16 de octubre de 2008, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se anuncia a la Plenaria de la Cámara de Representantes que en la próxima sesión plenaria se considerará y votará el informe sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara (Acta de Plenaria N° 142 de 16 de octubre de 2008; Gaceta del Congreso N° 897 de 2008).

2.6. El 20 de octubre de 2008 la Plenaria de la Cámara de Representantes consideró y aprobó el informe sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara (Acta de Plenaria N° 143 de 20 de octubre de 2008; Gaceta del Congreso N° 964 de 2008).1

2.7. El 12 de noviembre de 2008, y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, se anuncia a la Plenaria del Senado de la República que en la próxima sesión se considerará y votará el informe sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara (Acta de Plenaria N° 25 del 12 de noviembre de 2008).

2.8. El 18 de noviembre de 2008 la Plenaria del Senado de la República consideró y aprobó el informe sobre las Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara (Acta de Plenaria N° 26 de 18 de noviembre de 2008).2

2.9. El Presidente del Senado remitió el 24 de noviembre de 2008 el proyecto y las objeciones presidenciales, para que sea la Corte Constitucional quien decida sobre su exequibilidad.

I. TEXTO DE LA NORMA OBJETADA

“Ley N° _____

‘por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras

disposiciones'

El Congreso de la República

Decreta

TÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1º.- Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades, a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las corporaciones autónomas regionales, las de desarrollo sostenible, las unidades ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

Parágrafo. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

[...]

TÍTULO II

Las Infracciones en materia ambiental

Artículo 5º. Infracciones. Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales, Renovables Decreto-ley 2811 de 1974, en la Ley 99 de 1993, en la Ley 165 de 1994, y en las demás disposiciones ambientales vigentes, en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente.

Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria; a saber: el daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

Parágrafo1º: En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

Parágrafo 2º: El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y

perjuicios causados por su acción u omisión.”

I. OBJECIONES DEL GOBIERNO NACIONAL

El Presidente de la República y el Ministro de Minas y Energía objetó el Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” por razones de inconstitucionalidad. A su juicio, el parágrafo del artículo 1° del proyecto, y el parágrafo 1° del artículo 5° desconocen el derecho al debido proceso (art. 29, CP) y, en especial, la presunción de inocencia en materia sancionatoria. Concretamente, señalan al respecto,

“Los párrafos del proyecto de ley arriba citados en los que se establece la presunción de culpa o dolo a cargo del infractor, son contrarios no sólo al artículo 29 de la Constitución Política en cuanto al derecho fundamental al debido proceso, sino también al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos, integrados ambos al bloque de constitucionalidad, en lo referente al mismo derecho.

En efecto, el artículo 29 constitucional señala que los principios del debido proceso aplican tanto a los procedimientos judiciales como a los administrativos. Así las cosas, la violación constitucional recae sobre el principio de presunción de inocencia requerido en todo procedimiento de naturaleza sancionatoria, sea administrativo o judicial, tanto por efecto de la presunción de ‘culpa o dolo’ como por la inversión de la carga de la prueba que proponen los artículos 1 y 5 del proyecto de ley.

[...]

[...] el parágrafo del artículo primero y el parágrafo del artículo quinto del proyecto de ley contravienen lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política al establecer una presunción de culpa o dolo para efectos de responsabilidad en materia sancionatoria ambiental. Si bien la jurisprudencia ha reconocido al constitucionalidad de las presunciones legales y la posibilidad de establecer presunciones de culpa (C-423 de 2002), en materia sancionatoria la jurisprudencia ha sido mucho más restrictiva toda vez que el Estado no puede imponerle al presunto infractor toda la carga probatoria sin que la administración cumpla con una carga probatoria inicial predeterminada y suficiente. (C-690 de 2006).

En conclusión, los principios contenidos en el artículo 29 de la Constitución así como en los tratados de derechos humanos arriba citados tienen como finalidad preservar el debido proceso, y por consiguiente, la presunción de inocencia sólo puede ser desvirtuada mediante una mínima y suficiente actividad probatoria por parte de las autoridades represivas del Estado. De acuerdo con lo anterior, toda disposición que establezca presunción de culpa o dolo para la imposición de una sanción, sea ésta de carácter penal o administrativo, y deje en cabeza del presunto infractor al totalidad de la carga de la prueba, hacen nugatorio el núcleo esencial del derecho al debido proceso.”

I. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

De acuerdo con el Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” elaborado por el Senador Arturo Char Chaljud y por el Representante Fabio Arango Torres, aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 de octubre de 2008 y por la Plenaria del Senado de la República el 18 de noviembre del mismo año, éstas fueron rechazadas. En primer lugar, el Congreso de la República considera que el Gobierno Nacional no presentó las objeciones de acuerdo a los mandatos constitucionales para el efecto. En segundo lugar, el Congreso considera que si la Corte establecía que sí había lugar a las objeciones presidenciales y decide a estudiarlas de fondo, en todo caso debe declarar exequibles las normas objetadas del proyecto de ley, puesto que a su juicio éstas no desconocen los principios constitucionales invocados por el Ejecutivo.

1. El Congreso de la República sostiene que la autoridad constitucionalmente habilitada para formular objeciones es el Gobierno Nacional conforme al artículo 166 de la Constitución. Partiendo de este supuesto, se alegan dos consecuencias.

1.1. Por una parte, alegando que las objeciones sólo fueron suscritas por el Ministro de Minas y Energía, se concluye que las mismas son improcedentes por falta de competencia. Dijo al respecto,

“En el asunto bajo examen, las objeciones fueron radicadas exclusivamente con la firma del señor Ministro de Minas y Energía, doctor Hernán Martínez Torres; sin que las mismas hayan sido suscritas o avaladas por el señor Presidente de la República, doctor Alvaro Uribe Vélez, o por su Ministro Delegatario de funciones presidenciales, en caso de que el jefe de Gobierno se haya trasladado al extranjero, tal y como se establece en el artículo 196 de la Constitución Política.

Así las cosas, para el Congreso de la República, es claro que estamos en presencia de unas objeciones por inconstitucionalidad planteadas por un funcionario incompetente, pues el Ministerio de Minas y Energía carece de la atribución constitucional para actuar autónomamente como Gobierno, sin la aquiescencia o el acompañamiento del Presidente de la República. Por esta razón, y por las que más adelante se señalaran, se considera que las objeciones planteadas no están llamadas a prosperar.”

1.2. Adicionalmente, considera el Congreso, incluso si en gracia de discusión se acepta que los Ministros pueden presentar objeciones de manera autónoma, existiría el problema de que en este caso las objeciones fueron presentadas por el Ministro de Minas y Energía, que no es el funcionario que tiene relación temática con el Proyecto de ley objetado. Dijo al respecto el Congreso,

“Sin embargo, en el caso de que la Honorable Corte Constitucional decidiese cambiar su jurisprudencia y, por ende, concluir que la formulación de objeciones presidenciales

puede realizarse a nombre del Gobierno, única y exclusivamente por los ministros, como sus voceros habilitados por la Constitución (arts. 200-1 y 208); es necesario precisar, previamente, si cualquier ministro goza de dicha competencia o lo son, como se ha señalado en el caso de la iniciativa y del aval gubernamental, solo y estrictamente, 'aquellos cuyas funciones tengan alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley'. (C-177 de 2007).

Así las cosas, suponiendo que las objeciones pueden ser planteadas directamente por los Ministros, como voceros del gobierno nacional, habría que precisar si las funciones asignadas a la cartera ministerial de la autoridad que formula la objeción guardan relación temática o de conexidad con la materia objeto del proyecto de ley. En este sentido, se entiende que existe una relación temática, cuando las funciones del Ministro se ajustan al tema general objeto del proyecto de ley. Por su parte, se presenta una relación de conexidad, en aquellos casos en los que es posible enlazar o concatenar las funciones asignadas con la regulación propuesta en la iniciativa legislativa.

Al examinar el Proyecto de ley N°238 de 2008 Cámara, 092 de 2006 Senado, se identifica claramente que el asunto objeto de regulación consiste en la actualización del régimen procesal en materia sancionatorio ambiental, (i) designando a las autoridades titulares de dicho poder punitivo, (ii) previendo un catálogo de infracciones ambientales, (iii) creando un trámite para la imposición de medidas preventivas, (iv) señalando un régimen procesal de naturaleza sancionatorio, (v) estipulando algunas directrices para el ejercicio de las funciones a cargo del Ministerio Público y (vi) previendo portales de información para el control de la normatividad ambiental. Por su parte, las funciones a cargo del Ministerio de Minas y Energía están consagradas en el artículo 3° del Decreto 70 de 2001, las cuales, básicamente se concretan en la fijación de la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos, así como en materia de generación, transmisión, interconexión y distribución de energía eléctrica.

Obsérvese cómo, en ninguna parte, se le asignan al Ministerio de Minas y Energía funciones o atribuciones propias de las autoridades ambientales, a través de las cuales pueda imponer medidas preventivas o sancionatorias a los infractores de la normatividad ambiental. No cabe duda que el Ministerio de Minas y Energía -como toda autoridad- debe respetar el derecho al medio ambiente, como derecho de raigambre constitucional, pero ello no lo autoriza para convertirse en una autoridad ambiental, con potestades preventivas y sancionatorias, en detrimento del principio de legalidad. (CP art, 6°, 121 y 122).

Por consiguiente, a juicio del Congreso de la República, ni aún bajo la hipótesis de entender que los Ministros pueden ellos mismos formular objeciones, le es dable al Ministro de Minas y Energía plantear cuestionamientos de naturaleza constitucional, para posponer la sanción de un proyecto de ley cuando la materia objeto de la iniciativa legislativa no guarda relación temática ni de conexidad con las funciones a su cargo. [...]

En este orden de ideas, para el Congreso de la República, es claro que estamos en

presencia de una objeciones por inconstitucionalidad planteadas por un funcionario incompetente, pues el Ministro de Minas y Energía no tiene atribución o función alguna que guarde relación temática o de conexidad con la materia objeto del proyecto de ley, la cual legitime bajo una concepción menos rigurosa el ejercicio del derecho a objetar las leyes por parte de los Ministros, como voceros del Gobierno Nacional. Por esta razón, y por las que más adelante se señalarán, se considera que las objeciones planteadas no están llamadas a prosperar.”

2. Finalmente, el Congreso considera que si las objeciones son admitidas para estudio, en todo caso no deben prosperar, pues a su juicio las normas objetadas no desconocen los principios constitucionales alegados.

2.1. El Congreso de la República considera que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la consagración de normas que presuman la culpabilidad del inculpado en materia penal son contrarias a la garantía constitucional del debido proceso y, en especial, al derecho a la presunción de inocencia.³ Pero sostiene que en el campo del derecho sancionatorio administrativo la respuesta de la jurisprudencia no es la misma. Dice al respecto,

“En este orden de ideas, y teniendo en cuenta la objeción propuesta, surge entonces el siguiente interrogante: ¿En el campo del derecho administrativo sancionador, una de cuyas expresiones es el régimen sancionatorio ambiental previsto en el proyecto de ley N° 092 de 2006, Senado, 238 de 2008, Cámara, rige con la misma intensidad la prohibición reconocida por la H Corte Constitucional, en materia penal?

Este problema jurídico ya ha sido previamente resuelto por la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-599 de 1992, C-374 de 2002, C-455 de 2002, C-778 de 2003, C-780 de 2007, y especialmente, en las providencias C-506 de 2002 y C-010 de 2003.

En todas ellas se ha reconocido que si bien como regla general, a las distintas manifestaciones del derecho punitivo, le son aplicables en principio las mismas garantías del derecho penal, previstas en el artículo 29 de la Constitución Política, dada la distinción en el alcance de los bienes jurídicos protegidos y la diferencia de los fines que se persiguen con cada uno de los citados institutos; es válido que el legislador establezca excepciones en cuanto al alcance de las citadas garantías en el sentido de atenuar su rigurosidad, en el campo sancionatorio administrativo. (...)

[...]

En este sentido, teniendo en cuenta la menor rigurosidad de las garantías del debido proceso en el campo del derecho administrativo sancionador, la Honorable Corte Constitucional, en jurisprudencia reiterada, ha sostenido que ‘entre esta modalidad del derecho punitivo del Estado y las presunciones de culpa existe plena afinidad constitucional, pues éstas últimas en nada contravienen los derechos fundamentales al debido proceso y la presunción de inocencia’.

Quizá el antecedente más importante sobre la materia lo constituye la sentencia C-506

de 2002, en la que se recogen precedentes expuestos en los fallos C-690 de 1996 y C-054 de 1999, en los que se declaró la constitucionalidad del régimen sancionatorio administrativo en materia tributaria a partir de la consagración de presunciones legales de culpa. (...)

[...]

[...] para que una presunción legal resulte constitucional es necesario que (i) la misma aparezca como razonable, (ii) que persiga un fin constitucionalmente legítimo, y (iii) que sea estrictamente proporcionada para alcanzar el mencionado fin (C-388 de 2000).

En el caso bajo examen, la presunción de culpabilidad establecida en las normas objetadas supera el citado juicio de razonabilidad, pues lo que se pretende a través de ellas es realizar una redistribución de las cargas probatorias, a favor de la protección de un interés de raigambre superior, como lo es, la salvaguarda del derecho colectivo al medio ambiente sano, el cual por su estrecha relación con los derechos a la vida, a la integridad física y a la salud puede igualmente considerarse como un derecho fundamental por conexidad.

La razonabilidad de la medida adoptada por el legislador descansa en reconocer que las infracciones que se cometen frente al medio ambiente, por lo general subyacen en la realización de actividades peligrosas, las cuales por el riesgo inherente que rodea su ejercicio, suponen que el comportamiento dañoso envuelve una conducta negligente, imprudente o maliciosa. Así las cosas, es innegable que la presunción de culpabilidad en materia sancionatoria ambiental, aparece como una herramienta procesal idónea para salvaguardar un bien jurídico particularmente importante respecto del cual la prueba del elemento subjetivo que fundamenta la responsabilidad, se dificulta y resulta excesivamente gravosa frente a una modalidad de comportamiento que, por el riesgo que ella involucra, supone necesariamente un actuar contrario al deber de diligencia. (...)

En lo que respecta a la búsqueda de un fin constitucionalmente válido, es preciso manifestar que la presunción consagrada en las disposiciones objetadas apela a lograr la efectiva protección y salvaguarda del medio ambiente, facilitando la imposición de medidas preventivas y sancionatorias frente a comportamientos en los que la prueba del elemento subjetivo es de difícil realización, más aún, teniendo en cuenta que por la peligrosidad y el riesgo que involucra el quehacer frente al medio ambiente, es válido entender que el comportamiento dañoso implica por su propia naturaleza una infracción del deber de diligencia que tienen todas las personas. Es más, el propio constituyente de 1991 fue consciente de esta realidad, al admitir sin excepción o salvedad alguna, en los casos de responsabilidad civil, la posibilidad de consagrar un régimen de responsabilidad objetiva (aún más gravoso al previsto en las normas objetadas, el cual parte de una responsabilidad subjetiva con presunción de culpabilidad), en los casos de lesión o menoscabo a los derechos colectivos, como lo es, el derecho al medio ambiente. Expresamente, en el mismo inciso 3° del artículo 88 del Texto Superior, se consagra que 'así mismo, [el legislador] definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Finalmente la medida adoptada es proporcional para alcanzar el mencionado fin, pues

no implica el sacrificio de ninguna garantía fundamental de los ciudadanos, mientras logra el propósito trascendental de velar por la debida protección del medio ambiente, en los términos consagrados en el artículo 80 de la Carta Política. Ya la Honorable Corte Constitucional ha dicho, en otras ocasiones, que la presunción legal resultaría desproporcionada si, con la decisión adoptada, se impidiese materialmente el ejercicio del derecho de defensa o se pasase inmediatamente a la sanción, sin la comprobación por lo menos de comportamiento reprochable.

En el caso objeto de análisis, en primer lugar, es claro que la presunción existe solamente en el campo de la culpabilidad, por lo que no se excluye a la administración de la obligación de probar la existencia de la infracción ambiental, en los estrictos y precisos términos dispuestos en la ley; y en segundo término, la presunción consagrada no impide que la misma se pueda desvirtuar por el presunto infractor mediante los medios legales probatorios previstos en la ley, pues tal facultad aparece reiterada en ambas normas objetadas.”

I. INTERVENCIONES

Al proceso de la referencia sólo se allegaron dos participaciones. Una del Ministerio de Minas y Energía, reiterando la posición defendida en las objeciones. La otra, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial y Vivienda defendiendo la constitucionalidad de las normas, esto es, presentado la posición contraria.

1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, por medio de apoderada, consideró que la Corte Constitucional debe declarar fundadas las objeciones presentadas por el Presidente de la República.

“(…) cuando el Proyecto de ley establece la presunción de dolo o culpa equivale a redimir al juzgador de esta valoración subjetiva y trasladarla la implicado, de modo que se resuelva siempre en contra de éste toda falta de certeza sobre su responsabilidad. Ello equivale a expresar que toda persona se presume responsable, por culpa o dolo, mientras no se demuestre lo contrario, lo que resulta abiertamente contradictorio frente a cualquier forma de presunción de inocencia y particularmente la establecida por el artículo 29 de la Constitución Política. Es más, sería tanto como presumir que es ante se ha dado [sic] la violación de la norma correspondiente sin que tal violación se haya demostrado. (...).

En ningún caso entonces es válido afirmar que estas garantías constitucionales son exclusivamente predicables en relación con las normas penales. El artículo 29 de la Constitución no establece excepción alguna y, por lo tanto, debe entenderse indistintamente aplicable a cualquier tipo de sanción que pretenda imponer el Estado. A manera de ejemplo, cabe advertir como el Código Disciplinario proscribire toda forma de responsabilidad objetiva.”

Luego de manifestar expresamente su preocupación por los casos de atentados terroristas, en los cuales, considera el Ministerio, se podría terminar culpando a las compañías de ser terroristas,⁴ concluye sus argumentos, indicando que para que pueda hablarse de responsabilidad extracontractual en un proceso sancionatorio, es preciso que dicha responsabilidad haya sido reconocida previamente en un proceso civil. Dice al respecto la intervención,

“El artículo 5° establece que la mera existencia de un daño tipificaría la presunción de culpa o dolo sin que haya sido aún imputada judicialmente la responsabilidad y asume que la existencia de un posible daño es, per se, sancionable administrativamente así no exista norma aplicable al caso que tipifique la conducta. Resulta imposible que sin que haya existido un proceso judicial en el que se configure la responsabilidad, pueda la autoridad ambiental sancionar administrativamente al infractor por considerar que el daño lo hace acreedor además de la responsabilidad civil a que hubiere lugar, de la sanción administrativa.”

1. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por intermedio de la Viceministra de Ambiente, participó en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas objetadas. A su juicio, tales disposiciones no contradicen los principios constitucionales invocados ni norma constitucional alguna. Sostiene que en ningún momento ‘se presume que toda persona es responsable’, como lo pretenden las objeciones; considera que el régimen de responsabilidad contemplado en las normas en cuestión es acorde con los propósitos de defensa del medio ambiente.

2.1. Con relación a la interpretación que se hace de las normas objetadas dice el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial lo siguiente,

“La ley en discusión en ninguno de sus artículos establece ‘que toda persona se presume’ responsable, una lectura correcta del texto, permite deducir que el proyecto de ley establece unas presunciones de carácter legal en cuanto al dolo y la culpa, lo cual tiene implicaciones totalmente diferentes a presumir la responsabilidad.

El legislador en su autonomía puede establecer presunciones legales, con el fin de proteger bienes jurídicos que merecen particular atención, para el caso que nos ocupa, el medio ambiente y los recursos naturales.

Al respecto, es preciso señalar que la presunción de dolo o culpa no riñe con el texto constitucional, dado que las presunciones legales no vulneran de forma alguna el principio constitucional de presunción de inocencia como lo ha establecido la Honorable Corte Constitucional.

El efecto que se deriva de las presunciones legales es específicamente de carácter probatorio y procesal y se refleja en que la carga de la prueba se invierte, lo que de

ninguna manera atenta contra el derecho de defensa, porque le permite al interesado interponer la prueba en contrario, por lo cual las presunciones legales no atentan contra el debido proceso y la presunción de inocencia de la norma constitucional.”

“En este sentido, la presunción no tiene un propósito distinto al de invertir la carga de la prueba, en aquellos casos en que se pretenda la salvaguarda de bienes jurídicos particularmente importantes respecto de los cuales el acceso a la prueba se dificulte o para proteger a alguna de las partes de una relación que, por razones jurídicas o fácticas, se encuentra en situación de indefensión o debilidad manifiesta.

Sobre la legitimidad constitucional de las presunciones existen precedentes, entre otros, en las sentencias C-015 de 1993, C-109 de 1995, C-238 de 1997, C-622 de 1997, C-665 de 1998, C-388 de 2000, C-374 de 2002, C-455 de 2002, C-506 de 2002, C-778 de 2003, C-669 de 2005, C-123 de 2006, C-780 de 2007.

En el caso del derecho colectivo a un ambiente sano, es claro que para el Estado resulta muy oneroso asumir los costos de los pasivos ambientales que durante muchos años han dejado algunas actividades en nuestro país. El costo del deterioro ambiental en Colombia ha sido muy alto y le ha correspondido al Estado en la mayoría de los casos asumirlo. Por esta razón resulta necesario establecer esta clase de presunciones para proteger bienes con especial valor como es el patrimonio natural del país.

Por lo demás, los argumentos para alegar la inconstitucionalidad de la norma, se soportan en fallos en materia penal, en donde el objeto tutelado y fin de este tipo de procesos no es el mismo para las problemáticas ambientales, dado que en la materia penal sí está proscrita la responsabilidad objetiva en tanto que en materia administrativa o civil no, siendo la misma Constitución Política la que da la orden al legislador de establecer los casos de responsabilidad civil objetiva (artículo 88 de la Constitución Política).”

2.3. Finalmente, el Ministerio advierte que un régimen de responsabilidad ambiental como el que consagran las normas no es un exabrupto jurídico, como lo sostienen las objeciones. Por el contrario, se trata de un estándar comúnmente aceptado en la materia. Sostiene al respecto,

“La responsabilidad objetiva en materia ambiental precisamente ha tenido especial desarrollo en la legislación comparada; así, países como Costa Rica, Chile, México, Argentina, República Dominicana, Estados Unidos y la Unión Europea contemplan en sus ordenamientos este tipo de responsabilidad.”

VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación participó en el proceso de la referencia mediante el concepto N°4677 para solicitar que se declaren fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional contra los artículos 1°, parágrafo, y 5°, parágrafo 1, del Proyecto de ley 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara, por los aspectos analizados.

1. En primer lugar, el Procurador se pronuncia con relación al trámite de las objeciones, en los siguientes términos,

“3.1. Para los efectos del trámite de insistencia, se nombró una comisión accidental compuesta por un miembro de cada cámara legislativa, los cuales rindieron sus informes a las respectivas plenarias.

3.2. Los miembros de la comisión accidental coincidieron en señalar que es infundada la objeción de inconstitucionalidad formulada por el Presidente de la República respecto del párrafo del artículo 1º, y del párrafo 1º del artículo 5º del Proyecto de ley 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara (...)

3.3. Los informes presentados por los miembros de la comisión accidental fueron considerados y aprobados por las plenarias de una y otra cámara, según las certificaciones secretariales que obran en la copia del expediente legislativo remitido a este Despacho, (...).”

El Procurador General de la Nación, no obstante, guarda silencio acerca del argumento según el cual las objeciones fueron presentadas por un funcionario incompetente, pues fueron presentadas únicamente por un Ministro, no por el Presidente de la República, y respecto de una materia que no es de su competencia y no le corresponde.

2. A pesar de considerar que la protección decidida del medio ambiente por parte de la Constitución Política de 1991 conlleva el que ésta sea una ‘constitución ecológica’,⁵ y de reconocer que el propio texto fundamental contempla la posibilidad de que el legislador establezca casos de responsabilidad objetiva en la protección ambiental,⁶ para el Procurador General de la Nación las normas demandadas constituyen ‘medidas extremas’. Afirma al respecto,

“Del examen de las disposiciones constitucionales y legales mencionadas, se llega a la conclusión (sic) que efectivamente el Estado y los particulares tienen el deber de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, para lo cual se deben prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y, en su caso, exigir la reparación de los daños causados. Sin embargo, para cumplir tales funciones no es necesario llegar a medidas tan extremas como las de limitar otro derecho también importante y de naturaleza fundamental como es el debido proceso, al presumir el dolo y la culpa en toda acción u omisión que constituya violación de las normas ambientales.

Por el contrario, tal medida podría llegar a ser inclusive contraproducente para el cumplimiento de los fines Superiores señalados, al desestimular el desarrollo sostenible si de antemano se sospecha que quien desarrolla una obra o actividad necesaria en la mayoría de los casos, para la evolución progresiva de la economía hacia mejores niveles de vida, lo hace con una intención dañina, imprudente o negligente, esto es, con desconocimiento de su deber de proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano (artículo 95, numeral 7).

Cuestión diferente es la responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos como consecuencia de la realización de actividades que implican un

riesgo para el medio ambiente y los recursos naturales renovables (artículo 88, inciso tercero superior), caso en el cual son responsables todas las personas que desarrollan tales actividades aunque hayan actuado con la mayor diligencia y cuidado posible, puesto que son ellas las que crearon el riesgo.

Vale destacar que la responsabilidad objetiva implica la inversión de la carga de la prueba, recayendo tal obligación en quien asumió el riesgo de la actividad que pueda llegar a causar un daño, disminuyendo así la intensidad de la labor probatoria exigida al Estado ante tal circunstancia específica.”

A juicio del Procurador, las presunciones objetadas devienen en irrazonables, porque parten de suponer el incumplimiento de un deber genérico de no quebrantar las normas ambientales, a partir del cual, con base en las leyes de la lógica y la experiencia, no es posible deducir el dolo o la culpa del infractor, salvo en forma arbitraria. Concluye al respecto,

“Por ende, los efectos que podría originar la aplicación de la medida cuestionada en relación con el tema ambiental –como es el de presumir el dolo o la culpa en las infracciones ambientales –, no permiten reconocerle una verdadera legitimidad de los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer (la protección de los recursos naturales renovables), quedando en duda la razonabilidad y proporcionalidad de la misma, por cuanto tal protección se puede lograr sin necesidad de atentar contra las garantías básicas del debido proceso y el derecho de defensa de las personas.”

3. Finalmente, el Procurador señala que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional los principios del debido proceso deben aplicarse a las actuaciones administrativas. Sostiene lo siguiente,

(...) la estimación de los hechos y la interpretación de las normas son expresión directa de la potestad punitiva del Estado, cuyo ejercicio legítimo debe sujetarse a los principios mínimos establecidos en defensa del interés público y de la dignidad humana, entre ellos, los principios de legalidad, imparcialidad y publicidad, la presunción de inocencia, las reglas de la carga de la prueba, el derecho de defensa, la libertad probatoria, el derecho a no declarar contra sí mismo, el derecho de contradicción, la prohibición del non bis in idem y de la analogía in malam partem, entre otras.

[...]

(...) la prevalencia de los derechos inalienables de la persona (CP art. 5), desplaza la antigua situación de privilegio de la Administración y la obliga a ejercer las funciones públicas en conformidad con los fines esenciales del Estado, uno de los cuales es precisamente la garantía de la eficacia de los derechos, deberes y principios consagrados en la Constitución.

En este orden de ideas, si lo que se pretendía con los párrafos objetados era imponer un régimen de responsabilidad objetiva en materia ambiental, autorizado por el propio Constituyente, es evidente que no resultaba necesario para tal efecto crear una presunción de culpa o dolo en contra del infractor, lo cual resulta inconstitucional

por atentar contra la presunción de inocencia, en razón de que ni aún la notoriedad de la infracción o la posible prueba objetiva de la misma, justifican una sanción que prive de cualquier elemental garantía de defensa al inculpado, quedando ésta reducida al mero ejercicio posterior de los recursos administrativos.”

I. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

1. Competencia

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

La Corte ha establecido en su jurisprudencia que dicha competencia es sustancial, en la medida que es apta para verificar si las objeciones presidenciales son fundadas o infundadas, y procesal, en cuanto incluye el examen de constitucionalidad del trámite mismo dado a las objeciones.⁷ La Corte ha señalado que su competencia en materia de objeciones presidenciales se extiende hasta examinar la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la Ley.⁸

En el caso particular, tal y como se demostrará en los apartados siguientes, la Corte no tiene competencia para resolver sobre la fundamentación constitucional de las objeciones presidenciales porque el trámite impartido a las mismas para su presentación se siguió con violación de las normas constitucionales, lo cual impide adentrarse en el análisis de fondo de las mismas.

1. Problema jurídico previo, competencia para presentar objeciones a proyectos de ley aprobados por el Congreso de la República.

2.1. Antes de entrar a considerar las objeciones de fondo planteadas por el Gobierno y antes de verificar si el Congreso observó el procedimiento constitucional establecido para ‘insistir’ en el Proyecto de ley, debe la Sala considerar si las objeciones fueron adecuadamente presentadas. De acuerdo con la insistencia del Congreso de la República las objeciones en cuestión no son procedentes (1) porque fueron presentadas únicamente por un Ministro, no por el Presidente de la República, y (2) porque el Ministro que las presentó es el de Minas y Energía, y no el correspondiente, esto es, el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

2.2. En primer lugar, la Corte Constitucional considera que asiste la razón al Congreso de la República al señalar que las objeciones por inconstitucionalidad a un Proyecto de ley no pueden ser presentadas únicamente por un Ministro, sin la concurrencia del Presidente de la República. No obstante, considera que ello no implica

la improcedencia de las objeciones en cuestión, puesto que en el presente caso el Presidente sí las suscribió.

2.3. En segundo lugar, la Corte considera que también tiene razón el Congreso al señalar que el Ministro que debe acompañar al Presidente al formular las objeciones es 'el correspondiente', no cualquiera. En tal sentido, la Sala considera que al haber presentado el Presidente las objeciones al proyecto de ley en cuestión, acompañado de un Ministro que no era el correspondiente, éstas no son procedentes.

2.4. Para analizar esta cuestión, la Sala (i) establecerá cuál es la autoridad competente para presentar objeciones a un Proyecto de ley de acuerdo con la Constitución y (ii) señalará en qué medida la regla no fue respetada en el presente caso.

1. La competencia para presentar objeciones a un proyecto de ley es del Gobierno no del Presidente de la República

3.1. Como ya lo ha señalado la Corte Constitucional en el pasado, la institución de las 'objeciones presidenciales' que ha regido en Colombia proviene del constitucionalismo estadounidense. A diferencia de los regímenes fundados en la separación de poderes, en los que la garantía de la legitimidad del poder reside en la distinción funcional, el régimen constitucional estadounidense se funda en los frenos y contrapesos que se ejercen mutuamente las distintas ramas del poder.⁹

3.2. La figura de las objeciones presidenciales está consagrada en el régimen estadounidense como una figura 'contramayoritaria' con la cual se pretende fijar un freno a las 'pasiones democráticas' de la mayoría del Congreso. En efecto, la Constitución de Estados Unidos de 1787 (artículo 1, Sección VII) establece que todo proyecto de ley elaborado por el Congreso, ha de ser sometido a la sanción del Presidente, quien podrá firmarlo o rechazarlo, devolviéndolo con sus objeciones a la Cámara en que se inició. Para superar el veto del Presidente y aprobar el proyecto, el Congreso requiere contar con una mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes en cada Cámara. En otras palabras, luego de que el Congreso -foro democrático por excelencia, al cual concurren los representantes de las diversas fuerzas políticas- debata y apruebe un proyecto de ley -en razón a que las mayorías parlamentarias lo consideran conveniente-, se autoriza a un solo funcionario -el Presidente, quien pertenece a una sola colectividad política- a cuestionar tal conveniencia y, en consecuencia, aumentar el trámite legislativo. Ahora bien, para superar el veto se requiere con el apoyo de dos terceras partes de cada cámara, lo cual implica que la mayoría absoluta del Congreso -la mitad más uno de los miembros de cada cámara- no tiene la fuerza para contradecir al Presidente. La regla fijada por la Constitución estadounidense obliga a las mayorías del Congreso a negociar con las minorías de una y otra cámara, de tal suerte que sea posible conformar la mayoría calificada exigida por la Constitución para superar el veto al proyecto de ley en cuestión.

3.3. En un inicio, las objeciones presidenciales consagradas en la Constitución de Colombia (1821) tenían las mismas características que las de su antecesora norteamericana, requiriendo el Congreso, por ejemplo, la misma mayoría calificada de dos terceras (2/3) partes de una y otra Cámara. Al respecto, cabe recordar el recuento del

origen histórico de esta institución, hecho en la sentencia C-452 de 2006, en los siguientes términos:

“(…) como se indicó, la figura de las objeciones a los proyectos de ley ha sido una constante en la evolución de nuestro sistema presidencial de gobierno, pudiendo incluso afirmarse que constituye uno de sus rasgos definitorios. En efecto, un examen de los diversos textos constitucionales, evidencia que, con diversos matices y particularidades, el Presidente siempre ha contado con la facultad constitucional de oponerse a la sanción de un determinado proyecto de ley, invocando diversas razones de orden jurídico o político, dentro de unos determinados tiempos, en función de la cantidad de artículos objetados. A partir de entonces, se traba una discusión con el órgano legislativo, la cual finalmente es zanjada mediante diversas soluciones establecidas por las Cartas Políticas, dentro de las cuales, aparecería el control de constitucional.

Así, en el texto de la Constitución Política de la República de Colombia de 1821, se establecía que el Poder Ejecutivo, cuando lo estimara conveniente, podía devolver un proyecto de ley a la Cámara de origen, “acompañándole sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados desde su recibo”,¹⁰ reparos que eran consignados en el registro de las sesiones de la Cámara donde la ley tuvo su origen. En caso de que la Cámara no compartiera las objeciones presidenciales, el articulado era discutido nuevamente, el cual, en caso de llegar a ser aprobado nuevamente por la mayoría de las 2/3 partes de los miembros presentes, pasaba a la otra Cámara. De llegar esta última a aprobarlo por la misma mayoría señalada, “el proyecto tendrá fuerza de ley y deberá ser firmado por el Poder Ejecutivo”.¹¹

De manera semejante, en la Constitución de 1830, en la sección referente a la formación de las leyes, su sanción y promulgación, se disponía que ningún proyecto de ley, aunque hubiese sido aprobado por ambas Cámaras, tendría fuerza de ley, mientras no fuese sancionado por el “Jefe del Ejecutivo”.¹² Si este último lo hallaba inconveniente, lo devolvía a la Cámara de origen dentro de un término de 15 días, “con sus observaciones”.¹³ La Cámara respectiva debía entonces discutir nuevamente el proyecto; si encontraba fundadas las objeciones sobre la totalidad del mismo, se procedía a archivarlo, “pero si se limitasen solamente a ciertos puntos, se tomarán en consideración las observaciones y deliberará lo conveniente”.¹⁴

La Constitución del Estado de la Nueva Granada de 1832, por su parte, en su Sección VI, “De la formación de las leyes”, establecía que el Poder Ejecutivo podía “hallar inconveniente para su publicación” un determinado proyecto de ley, debiendo entonces devolverlo a la Cámara de origen con sus observaciones, dentro de los ocho días siguientes a su recibo.¹⁵ A continuación, la Cámara respectiva discutía nuevamente el proyecto; si las encontraba fundadas y versaban sobre la totalidad del proyecto, se procedía al archivo del mismo; “pero si se limitaren solamente a ciertos puntos, se podrán tomar en consideración y se deliberará sobre ellos lo conveniente”.¹⁶

La Constitución de la República de la Nueva Granada de 1843 conservó la fórmula

según la cual “Ningún proyecto de ley o de otro acto legislativo, aunque aprobado por ambas Cámaras, tendrá fuerza de ley sin la sanción del Poder Ejecutivo”.¹⁷ De igual manera, de manera mucho más detallada que los anteriores textos constitucionales,¹⁸ reguló la figura de las objeciones presidenciales por motivos de inconveniencia.

Posteriormente, la Constitución de 1853 de la Nueva Granada dispuso que el Presidente, una vez aprobado el proyecto de ley, podía o bien expedir un “decreto de ejecución”, o devolverlo a la reconsideración del Congreso, “si lo creyere inconstitucional, perjudicial o defectuoso”.¹⁹ En tal caso, las Cámaras Legislativas, luego de recibidas las observaciones del Poder Ejecutivo “procediendo como en la confección del proyecto primitivo, le darán un nuevo debate, y el resultado de éste se pasará nuevamente al Poder Ejecutivo para la ejecución, que en tal caso no podrá rehusar.”²⁰

Posteriormente, la Constitución de la Confederación Granadina de 1858, en sus artículos 35 a 38, reguló lo referente al trámite de las objeciones presidenciales. En tal sentido, el Presidente de la Confederación podía, por motivos de inconveniencia o de inconstitucionalidad, devolver a la Cámara de origen un proyecto de ley, bien fuera en su totalidad o parcialmente; ésta, a su vez, podía considerar fundadas o no las referidas objeciones, pero cuando ambas Cámaras declaraban infundadas las observaciones “el Presidente de la Confederación tiene el deber de sancionar el proyecto”.²¹

Bajo la Constitución de los Estados Unidos de Colombia de 1863, el Presidente de la Unión podía devolver el proyecto de ley a la Cámara de origen, con el propósito de ser reconsiderado, acompañado de las observaciones que motivaban la devolución.²² Al respecto, cabe aclarar que los motivos podían ser basados en razones de inconstitucionalidad o inconveniencia. Si una de las Cámaras declaraba fundadas las observaciones formuladas por el Presidente de la Unión a la totalidad del proyecto, éste era archivado, y si ambas Cámaras las consideraban infundadas, el Jefe de Estado no podía negarse a sancionar el proyecto de ley. Una regulación constitucional mucho más compleja existía en caso de objeciones presidenciales parciales.²³ De igual manera, la Constitución Federal establecía unos términos para la presentación de aquéllas, dependiendo del número de artículos.²⁴

La Constitución de 1886 reguló asimismo la figura de las objeciones presidenciales por motivos de inconveniencia²⁵ o de inconstitucionalidad,²⁶ introduciendo como importante novedad el control de constitucionalidad para este último caso, en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en los términos del original artículo 90 de la citada Carta Política “Exceptúase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de los seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”.

[...]”²⁷

Los artículos pertinentes de la Constitución de 1886, expresamente, establecían las objeciones presidenciales en los siguientes términos,

“Artículo 85.- Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras pasará al Gobierno, y si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

Artículo 86.- El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

Artículo 87. El proyecto de ley objetado en su conjunto por el Presidente, volverá en las Cámaras a segundo debate. El que fuere objetado solo en parte, será reconsiderado en primer debate, en la Comisión respectiva, con el único objeto de tomar en cuenta las observaciones del Gobierno.

Artículo 88. El Presidente de la República sancionará sin poder presentar nuevas objeciones, el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Sin embargo, cuando las objeciones se refieran a cualquiera de los proyectos mencionados en los ordinales 2º, 3º, 4º y 5º, del artículo 76, su rechazo en la Comisión o Cámara respectiva deberá ser aprobado por los dos tercios de los votos de los miembros que componen una y otra.”²⁸

3.5. El régimen de objeciones presidenciales vigentes a partir de la Constitución de 1991 también fue considerado en la sentencia C-452 de 2006. Se dijo al respecto,

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

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

proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 79.4 de la Ley 5ª de 1992 dispone que en cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el orden del día, “en el siguiente orden: 4) objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas”. De igual manera, el artículo 200 de la misma normatividad establece que “Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto”.

En este orden de ideas, la actual regulación constitucional de las objeciones presidenciales, si bien presenta ciertas semejanzas con aquella de la anterior Carta Política, presenta como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite.²⁹”

3.6. Así pues, la figura de las objeciones presidenciales en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo, limitando su carácter ‘contramayoritario’ y haciéndola más democrática. Al respecto cabe resaltar los siguientes aspectos.

3.6.1. Se pasó de la exigencia de superar el veto con una mayoría calificada de dos terceras partes, para todos los casos, a exigir una mayoría absoluta, esto es, la mitad más uno de los miembros de cada cámara, también para todos los casos. Se suprimió así la exigencia de que la mayoría absoluta de una y otra cámara se vea obligada a negociar con las minorías parlamentarias, en pro de conformar aquella mayoría calificada y poder superar así el veto presidencial.

3.6.2. En el caso de que las objeciones sean por inconstitucionalidad, no sólo participan el Congreso y el Gobierno en el debate, también lo hace la rama judicial –ahora a través de la Corte Constitucional–, mediante un proceso de carácter público y democrático que permite a todos los ciudadanos participar con cargos y argumentos, bien sea a favor de las objeciones o en su contra.

3.6.3. Por otra parte, se pasó de una competencia que residía en cabeza del Presidente, a una competencia que reside, claramente, en cabeza del Gobierno, esto es, en el Presidente de la República y en el Ministro correspondiente. Como se indicó, la Constitución de 1886 estableció que la autoridad competente para objetar un proyecto de ley era el Gobierno (art. 85), sin embargo a reglón seguido, dejaba abierta la posibilidad de considerar que para tales efectos, el Gobierno lo podía constituir únicamente el Presidente (art. 86), al indicar el término específico con el que contaba éste para remitir las objeciones, dependiendo del número de artículos del proyecto de ley [al

respecto, ver el apartado 3.3.].

La Constitución de 1991 supera dicha ambigüedad. El artículo 165, al igual que el respectivo de la Constitución de 1886, establece que es el Gobierno la autoridad competente para presentar las objeciones. Luego, el artículo 166 (CP, 1991) establece el término para presentar las objeciones, dependiendo del número de artículos del proyecto de ley, de forma similar a la Constitución de 1886, pero señalado expresamente que ese término se otorga al 'Gobierno', no al Presidente de la República. Ahora, de acuerdo con la propia Constitución Política (artículo 115) el 'Gobierno Nacional' está formado por 'el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos'; sin embargo aclara que 'en cada negocio particular', el Presidente 'y el Ministro o Director de Departamento correspondientes constituyen el Gobierno'.

La consagración de las objeciones presidenciales en Colombia se distancia entonces de su figura original, tal cual como fue concebida en la Carta estadounidense o en la Constitución vigente en la República de Panamá, que de forma expresa indica que objetar proyectos de ley es un acto que puede realizar el Presidente, sin el acompañamiento de ningún Ministro.³⁰

Por tanto, en estricto sentido, la Constitución de 1991 ya no contempla la institución de 'objeciones presidenciales' a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, consagra la figura de 'objeciones gubernamentales'.

3.7. En conclusión, (i) la competencia para presentar objeciones a un proyecto de ley es del Gobierno Nacional, (ii) entendiendo por tal, el Presidente y el Ministro correspondiente. La determinación de quién es el ministro correspondiente en cada caso, surge de comparar, entre otros, (1) la materia general del proyecto de ley objetado; (2) el asunto específico respecto del cual se hace la objeción; (3) el impacto que pueda tener la norma objetada en los asuntos a cargo de un ministerio particular; y (4) la competencia específica del ministerio.

1. Las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara "por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones" no fueron presentadas por el Gobierno Nacional

De acuerdo con la insistencia del Congreso de la República, existen dos razones por las cuales no se cumplieron las reglas constitucionales de competencia para poder presentar objeciones a una ley, a saber, (i) el documento no fue suscrito por el Presidente de la República, y (ii) no fue firmado por el "ministro correspondiente".

4.1. A través de su jurisprudencia, la Corte siempre ha exigido que el Presidente suscriba las objeciones a un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Si bien se ha aceptado que un Ministro delegatario pueda cumplir con tal requisito, si cumple con el lleno de los requisitos establecidos para tal propósito,³¹ es indispensable que este requisito se cumpla. Ahora bien, contrario a lo expresado por el Congreso, en el presente caso la

Sala considera que el requisito en cuestión sí fue observado. Una lectura del expediente permite evidenciar que el Presidente de la República sí firmó las objeciones. Aunque el único nombre que aparece impreso al final del documento que contempla las objeciones es el del Ministro de Minas, puede identificarse claramente la firma del Señor Presidente Alvaro Uribe Vélez, tal como se aprecia en la siguiente reproducción de dicha página.

4.2. No obstante, aunque el Presidente de la República si firmó las objeciones, el Ministro que lo acompañó fue el de Minas y Energía, que para el caso específico no era el Ministro correspondiente. En tal sentido, no se constituyó el Gobierno para presentar las objeciones como lo exige la Constitución, por lo que las mismas son improcedentes y no pueden ser objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional.

4.2.1. En efecto, como su nombre lo indica, el Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara 'establece el procedimiento sancionatorio ambiental'. El Proyecto establece 66 artículos organizados de la siguiente manera; un título primero de 'disposiciones generales' en el cual se establece la titularidad de la potestad sancionatoria, los principios rectores y las funciones de las sanciones y de las medidas preventivas en materia ambiental; un título segundo sobre 'las infracciones en materia ambiental'; un título tercero sobre el 'procedimiento para la imposición de medidas preventivas'; un título cuarto sobre el 'procedimiento sancionatorio'; un quinto en relación con las 'medidas preventivas y sanciones'; un título sexto sobre 'especímenes de fauna y flora silvestre', un título séptimo acerca del 'Ministerio Público Ambiental'; un título octavo acerca de los 'portales de información para el control de la normatividad ambiental' y, finalmente, un título noveno sobre 'disposiciones finales'.

Es claro entonces que en este caso, en principio, no es el Ministro de Minas y Energía el funcionario correspondiente para conformar Gobierno junto al Presidente de la República, sino el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. De hecho, el Proyecto de ley tal cual como fue remitido a la Corte Constitucional, se encuentra firmado por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial de entonces, Juan Lozano Ramírez.

4.2.2. No obstante, en la medida que las objeciones no son sobre la totalidad del proyecto, sino sobre una parte de éste, es preciso hacer un análisis de (i) las normas específicamente demandadas y, (ii) las razones por las cuales éstas fueron objetadas. Sin embargo, hechas tales consideraciones, la conclusión es la misma, a saber, el Ministro de Minas y Energía no era el Ministro correspondiente para pronunciarse en este caso.

(i) Las objeciones presentadas se refieren a dos apartes de la ley; el párrafo del artículo 1° y el párrafo 1 del artículo 5°. En ambos casos se establece una inversión de la carga de la prueba en el ámbito sancionatorio ambiental, para todas las infracciones. No se trata entonces de una norma que se ocupe del sector de la minería o de la energía. Podría alegarse en gracia de discusión que las normas acusadas tienen una relación con el campo de la minería y la energía, en tanto estas actividades suelen estar sometidas a controles ambientales, no obstante, tal situación podría predicarse también acerca del

campo de la construcción de obras públicas, de la salud, del transporte o de la agricultura, sólo para mencionar algunos casos. Así pues, se trata de reglas generales, que si bien pueden tener efecto en el campo de la minería y la agricultura, no es este su objeto ni su propósito principal.

(ii) Adicionalmente, cuando se consideran las razones de fondo por las cuales se objeta las normas en cuestión, es claro que se trata de argumentos constitucionales generales, referidos a los principios de debido proceso aplicables a los procesos sancionatorios. La cuestión planteada por el Gobierno se refiere a si es posible establecer una inversión de la carga de la prueba en los procesos sancionatorios, o de acuerdo a los principios aplicables al procedimiento penal, tal medida legislativa se encuentra vedada. Las objeciones no presentan consideraciones acerca del impacto específico que tales disposiciones tendrían en el sector de la minería y la energía. Tampoco se proponen soluciones o correcciones para estas áreas de forma concreta o específica. Los cambios y modificaciones propuestos abarcan todos los campos de los cuales se ocupa el procedimiento sancionatorio, de tal suerte que propenden por cambios en todo el régimen, afectando no sólo aquellas infracciones que afectarían al sector de la minería o la energía, sino a toda infracción ambiental posible.

4.2.3. Por lo tanto, teniendo en cuenta (1) que el proyecto objetado se ocupa de establecer el procedimiento sancionatorio ambiental; (2) que las normas específicas objetadas no se refieren a la minería o la energía y (3) que los argumentos presentados en contra de dichas normas es de carácter general, no referidos al área de la minería o la energía, la Sala concluye que el Ministro de Minas y Energía no es el Ministro correspondiente para objetar las normas en cuestión con base en las razones indicadas.

Aunque la Sala no se pronunciará sobre el fondo de las objeciones, por haber sido presentadas sin observar las reglas de competencia, resalta el hecho de que las participaciones de ambos Ministerios sugieren la razonabilidad de la exigencia constitucional de que al Presidente lo acompañe el Ministro correspondiente, y no cualquiera de ellos. Mientras el Ministerio de Minas y Energía considera que las normas objetadas son claramente inconstitucionales, con base en la aplicación de principios constitucionales sobre el procedimiento penal, sin hacer referencia alguna a las condiciones propias de las regulaciones ambientales, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial considera que en nada riñen tales normas con principio constitucional alguno, fundándose en las reglas específicas que sobre tal materia contempla la Constitución y teniendo en cuenta las regulaciones que en el sector ambiental existen. Así, independientemente de cuál sea la posición que finalmente se adopte en relación a los argumentos propuestos, prima facie tiene sentido que sea el Ministro correspondiente, es decir, el encargado de manejar y conocer el tema objeto de las objeciones, el que acompañe al Presidente para conformar Gobierno.

1. Conclusión

La competencia para presentar objeciones a un proyecto de ley es del Gobierno Nacional, entendiendo por tal, el Presidente y el Ministro correspondiente. La determinación de

quién es el ministro correspondiente en cada caso, surge de comparar, entre otros, (1) la materia general del proyecto de ley objetado; (2) el asunto específico respecto del cual se hace la objeción; (3) el impacto que pueda tener la norma objetada en los asuntos a cargo de un ministerio particular; y (4) la competencia específica del ministerio.

En el presente caso, las objeciones fueron presentadas por el Presidente de la República y por el Ministro de Minas y Energía, que no era el Ministro correspondiente debido a (1) que el proyecto objetado se ocupa de establecer el procedimiento sancionatorio ambiental; (2) que las normas específicas objetadas no se refieren a la minería o la energía y (3) que los argumentos presentados en contra de dichas normas eran de carácter general, ni referidos al área de la minería o la energía. En consecuencia, la Corte Constitucional se inhibirá para conocer el fondo de las mismas, por no haber sido presentadas por la autoridad competente y enviará el Proyecto de ley a la presidencia para que, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución sea sancionado y promulgado.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- INHIBIRSE de decidir sobre las objeciones presentadas al Proyecto de Ley No. 092 de 2006 Senado, 238 de 2008 Cámara “por el cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones” por cuanto no fueron presentadas por el Gobierno Nacional, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución

Segundo.- DEVOLVER a la Presidencia de la República el proyecto de ley en referencia, para que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 165 y 166 de la Constitución, el mismo sea sancionado y promulgado.

Tercero.- ADVERTIR que en caso de que el Presidente de la República no sancione el proyecto en mención, éste deberá ser sancionado por el presidente del Congreso de la República conforme a lo establecido en el artículo 168 de la Constitución.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

Magistrada (E)

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrado

Magistrada (E)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes; expediente tercer cuaderno, folios 1 y 2.

2 Certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes; expediente cuarto cuaderno, folio 1.

3 Al respecto cita la sentencia C-626 de 1996.

4 Dice al respecto el Ministerio: “Para el caso de las acciones terroristas y con respecto a quienes las cometen, el dolo se constituye en un hecho que se hace evidente sin necesidad de acudir a ningún tipo de presunción. No obstante, estas acciones generalmente son cometidas por personas que se encuentran al margen de la ley y que rara vez pueden llegar a ser debidamente identificadas y vinculadas a un trámite administrativo sancionatorio. El riesgo que se identifica no está relacionado con el hecho de que las compañías puedan ser sindicadas por terrorismo, siendo este un problema que trascendería de la ley sancionatoria ambiental.”

6 Dice al respecto: “[...] el ordenamiento superior colombiano inclusive faculta al Legislador para definir los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos (artículo 88, inciso tercero superior) como una forma excepcional de salvaguardar los intereses y derechos colectivos relacionados con el pleno disfrute de una ambiente sano para todos.”

7 Ver, entre otras, las sentencias C-1249 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1146 de 2003 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-889 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa, SV Jaime Araujo Rentería).

8 En la sentencia C-1249 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte señaló que

“(…) el ejercicio de esta función no se restringe al análisis material de las objeciones presentadas por el Ejecutivo sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan. Es esta la razón por la cual la Sala procede a verificar el cumplimiento de dichos requisitos.”

9 James Madison criticaba vehementemente la pretensión de una adecuada división funcional entre las diferentes ramas del poder público, por lo que abogaba más enfáticamente en la posibilidad de que todos los poderes pudieran intervenir en los distintos actos del Estado, permitiendo que se controlen unos a otros. Al respecto ver: Hamilton, A., Madison, J., & Jay, J. El Federalista, Fondo de Cultura Económica, México.

10 Art. 46 de la Constitución de 1821.

11 Art. 47 de la Constitución de 1821.

12 Art. 42 de la Constitución de 1830.

13 Ibídem.

14 Art. 43 de la Constitución de 1830.

15 Art. 83 de la Constitución de 1832.

16 Art. 85 de la Constitución de 1832.

17 Art. 73 de la Constitución de 1843.

18 Arts. 74 a 82 de la Constitución de 1843.

19 Art. 38 de la Constitución de 1853.

20 Art. 39 de la Constitución de 1853.

21 Art. 37 de la Constitución de 1858.

22 Art. 57 de la Constitución de 1863.

23 Art. 58 de la Constitución de 1863.

24 Art. 59 de la Constitución de 1863.

25 Arts. 86 a 88 de la Constitución de 1886.

26 Manuel Gaona Cruz, Control y reforma de la Constitución en Colombia, Bogotá, 1983.

27 Corte Constitucional, sentencia C-452 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

28 Constitución de Colombia de 1886, artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (1ª) Interpretar, reformar y derogar las leyes preexistentes; (2ª) Expedir Códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones; (3ª) Dictar las normas orgánicas del Presupuesto Nacional; (4ª) Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos; (5ª) Modificar la división general del territorio, con arreglo al artículo 5º de la Constitución; establecer y reformar las otras divisiones territoriales de que trata el artículo 7º, y fijar las bases y las condiciones para la creación de Municipios; (6ª) Dictar el Reglamento del Congreso y uno común para las Cámaras; (7ª) Conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales; (8ª) Variar, en circunstancias extraordinarias y por graves motivos de conveniencia pública, la actual residencia de los altos poderes nacionales; (9ª) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales; (10) Regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en los artículos 62, 132 y demás preceptos constitucionales; expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado, y dictar las normas correspondientes a las carreras administrativas, judicial y militar; (11) Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional; (12) Revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen; (13) Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; (14) Decretar impuestos extraordinarios cuando la necesidad lo exija; (15) Fijar la ley, peso, tipo y denominación de la moneda y arreglar el sistema de pesas y medidas; (16) Aprobar o improbar los contratos o convenios que celebre el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas en los cuales tenga interés la Nación, si no hubieran sido previamente autorizados o si no se hubieran llenado en ellos las formalidades prescritas por el Congreso o si algunas de sus estipulaciones no estuvieren ajustadas a la respectiva ley de autorizaciones; (17) Decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la Patria y señalar los monumentos que deban erigirse; (18) Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. || Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados; (19) Conceder, por mayoría de dos tercios de los votos de los miembros que componen cada Cámara y por graves motivos de conveniencia pública, amnistías o indultos generales por delitos políticos. En el caso de que los favorecidos fueren eximidos de la responsabilidad civil respecto de particulares, el Estado quedará obligado a las indemnizaciones a que hubiere lugar;

(20) Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes; (21) Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías; (22) Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; (23) Crear los servicios administrativos y técnicos de las Cámaras; (24) Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República.

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

30 Constitución Política de la República de Panamá, “artículo 178.- Son atribuciones que ejerce por sí sólo el Presidente de la República: 1. Nombrar y separa libremente a los Ministros de Estado. || 2. Coordinar la labor de la administración y los establecimientos públicos. || 3. Velar por la conservación del orden público. || 4. Adoptar las medidas necesarias para que la Asamblea Legislativa se reúna el día señalado por la constitución o el Decreto mediante el cual haya sido convocada a sesiones extraordinarias. || 5. Presentar el principio de cada legislatura, el primer día de sus sesiones ordinarias, un mensaje sobre los asuntos de la administración. || 6. Objetar los proyectos de Leyes por considerarlos inconvenientes o inexecutable. || 7. Invalidar las órdenes o disposiciones que dicte un Ministro de Estado en virtud del artículo 181. || 8. Las demás que le correspondan de conformidad con La Constitución o la Ley.” El artículo 179 de la Constitución de Panamá se ocupa de las ‘atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo’.

31 Corte Constitucional, sentencia C-482 de 2002. Al respecto, la sentencia planteó el siguiente interrogante: ¿un Ministro Delegatario puede objetar un proyecto de ley por razones de constitucionalidad? El cual resolvió en los siguientes términos: “(...) De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, según el artículo 196 de la Constitución, el Presidente de la República puede delegar en el Ministro Delegatario “bajo la responsabilidad de éste, “funciones constitucionales” de las que en razón de su investidura le corresponden, tanto aquellas que le son propias como las que ejerce en

su calidad de Jefe del Gobierno”³¹. Obviamente, deben ser satisfechos algunos requisitos para que esta delegación tenga lugar: “ha de darse la situación de un traslado del Presidente a territorio extranjero; ese traslado debe tener lugar en ejercicio de su cargo; debe configurarse la designación expresa de uno de los ministros, en el orden de precedencia legal; y, en el mismo acto, debe indicar el Jefe del Estado, de manera taxativa, cuáles de sus funciones delega en su ministro en esa ocasión.” Estos requisitos deben ser satisfechos en su totalidad, pues si alguno de ellos faltare “el acto de delegación carece de efectos y, en consecuencia, los actos concretos que el ministro delegatario haya cumplido -que en esa hipótesis habría efectuado sin autorización y, por tanto, sin competencia-” serían inconstitucionales. || [...] || En este caso, con el Decreto 2610 de 2001 el Presidente de la República delegó algunas funciones al Ministro de Justicia y del Derecho debido a su viaje a la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, en Venezuela. Así, en el artículo 1° numeral 3 del Decreto precitado, estableció dentro de las funciones constitucionales que podía ejercer el Ministro, las correspondientes a los asuntos de que trata el artículo 166 de la Constitución, referente a las objeciones del Gobierno a los proyectos de ley. Encuentra la Corte que en este caso se cumplieron todos los requisitos establecidos para llevar a cabo la delegación de funciones del Presidente en el Ministro Delegatario.” El salvamento de voto a esta sentencia versó sobre una cuestión distinta a la acá citada.