

Sentencia C-433/04

OBJECION PRESIDENCIAL-Término para formulación/OBJECION PRESIDENCIAL-Forma de contabilización del término para formulación

El Constituyente previó expresamente que el Gobierno tuviera un término preciso para devolver al Congreso, con objeciones, los proyectos de ley. En esa medida si el proyecto contiene no más de 20 artículos, tendrá 6 días; si contiene de 21 a 50 artículos, dispondrá de 10 días, y si consta de más de 50 artículos, gozará de hasta 20 días para tal fin. Esos días, ya lo ha manifestado la jurisprudencia, son hábiles y completos, de forma que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

OBJECION PRESIDENCIAL-Límite temporal para la insistencia de las Cámaras

La jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también lo es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

OBJECION PRESIDENCIAL-Razones que justifican límite temporal para la insistencia por las Cámaras

El término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto.

OBJECION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Vicio insubsanable por vencimiento del término para la insistencia por las Cámaras

Referencia: expediente OP-077

Objeciones Presidenciales al proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara, "POR LA

CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., seis (6) de mayo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido en esta Corporación el 22 de abril de 2004, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara “POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, en relación con el cual el Gobierno Nacional formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad y fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

El trámite legislativo del proyecto de ley objetado fue el siguiente:

1. El proyecto fue presentado el 24 de abril de 1996 ante la Secretaría de la Cámara de Representantes por el H. Representante Alvaro Antonio Ordóñez Vives¹. En la misma fecha el Presidente de esa Corporación repartió el proyecto en mención a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente y dispuso su envío a la Imprenta Nacional para su publicación², la cual se efectuó en la Gaceta del Congreso N° 153 del 30 de abril de 1996³.

2. En la Cámara de Representantes fue designado como ponente el H. Representante Micael

Cotes Mejía⁴, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 del 6 de junio de 1996⁵.

3. De acuerdo con certificación expedida por el Presidente y el Secretario de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado por unanimidad en esa Comisión el 19 de junio de 1996⁶.

4. Se designó como ponente para segundo debate al H. Representante Micael Cotes Mejía⁷, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 352 del 29 de agosto de 1996⁸.

5. Conforme a certificación expedida por el Secretario General (E) de la Cámara de Representantes, en la sesión Plenaria del día 17 de septiembre de 1996 fue considerado el proyecto y aprobado por unanimidad⁹.

6. En el Senado de la República se designó como ponente al H. Senador Hernando Pinedo Vidal¹⁰, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 523 del 20 de noviembre de 1996¹¹.

7. De acuerdo con certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República, el proyecto fue aprobado por unanimidad en esa Comisión el 27 de noviembre de 1996¹².

8. Se designó como ponente para segundo debate en el Senado de la República al H. Senador Hernando Pinedo Vidal, cuya ponencia se publicó en la Gaceta del Congreso N° 590 del 11 de diciembre de 1996¹³.

9. Según constancia expedida por el Presidente y el Secretario General del Senado de la República, el proyecto fue aprobado en Sesión Plenaria del 16 de diciembre de 1996¹⁴.

10. El informe de la Comisión accidental de mediación fue aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes el 28 de mayo de 1997 y en la Plenaria del Senado de la República el 11 de junio del mismo año¹⁵.

11. Mediante oficio del 15 de agosto de 1997, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 1 de septiembre del mismo año, el Presidente de la Cámara de Representantes remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su

sanción¹⁶.

12. El proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad parcial, al Presidente de la Cámara de Representantes el 9 de septiembre de 1997¹⁷.

13. Se designó a los H. Representantes a la Cámara Armando de Jesús Pomarico Ramos y Darío Saravia Gómez para estudiar y presentar informe sobre las objeciones¹⁸, el cual fue presentado el 15 de octubre de 2003, proponiendo se declararan infundadas las objeciones¹⁹.

14. El anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de noviembre de 2003²⁰.

15. El 2 de diciembre de 2003 los H. Senadores Luis E. Vives Lacouture y Flor Gnecco Arregocés presentaron informe proponiendo declarar infundadas las objeciones presidenciales²¹.

16. El informe fue aprobado el 15 de diciembre de 2003 por la Plenaria del Senado de la República²².

17. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, el Presidente del Senado remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara, objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, es el siguiente:

“Ley N°

‘POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1°. La Nación Colombiana se vincula al sesquicentenario del nacimiento de la vida jurídica del Municipio de Plato, rinde homenaje a la capacidad creadora de sus gentes, a su cultura y a sus leyendas.

ARTICULO 2°. En virtud del histórico acontecimiento, autorízase al Gobierno Nacional, incluir para las vigencias presupuestales siguientes a la sanción de la presente Ley, las sumas correspondientes para el estudio, construcción, finalización y mantenimiento de las siguientes obras:

1. Para la canalización total, rectificación y adecuación del caño o canal de Plato. Que a partir de la vigencia de la presente Ley, se llamará “Caño de la Leyenda del Hombre Caimán”, la suma de tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000,00).
2. Para la canalización, rehabilitación y adecuación del arroyo de las “Tusas” desde la periferia de la ciudad hasta la desembocadura del caño o canal de “La Leyenda del Hombre Caimán”, la suma de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000,00).
3. Para la canalización, adecuación y rehabilitación del arroyo “El Carito”, la suma de mil millones de pesos (\$1.000.000.000,00).
4. Para la construcción en pavimento armado de las dos calzadas y el separador central de la vía catorce (14), que en adelante se llamará Avenida Colombia, desde dos (2) kilómetros antes de la entrada a la ciudad hasta el puente sobre el Río Magdalena, la suma de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000,00).

ARTICULO 3°. En la construcción de que trata el último ordinal del artículo anterior, se elevará una placa conmemorativa con la siguiente inscripción:

“LA REPÚBLICA DE COLOMBIA A LA CIUDAD DE PLATO POR EL SESQUICENTENARIO DE SU VIDA JURÍDICA, SU CULTURA Y SUS LEYENDAS”.

ARTICULO 4°. El Gobierno Nacional impulsará ante los Fondos de Cofinanciación u otras Instituciones Públicas, los recursos económicos adicionales o complementarios a los apropiados en el Presupuesto General de la Nación, con la participación de la Gobernación

del Departamento del Magdalena y la Alcaldía del Municipio de Plato-Magdalena, para efectos de la ejecución total de las obras de infraestructura incluidas en la presente Ley.

ARTICULO 5°. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

AMILKAR ACOSTA MEDINA EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA

PEDRO PUMAREJO VEGA

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

CARLOS ARDILA BALLESTEROS EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES

DIEGO VIVAS TAFUR”

III. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

1. En primer lugar, el artículo 2 del proyecto, mediante el cual se ordena el estudio, construcción, finalización y mantenimiento de obras civiles en el Municipio de Plato, tales como canalización, rectificación y adecuación de un caño; la canalización, rehabilitación y adecuación de dos arroyos, y la construcción en pavimento de dos calzadas y el separador central de una vía, vulnera los artículos 356 y 357 de la Carta Política, por cuanto de acuerdo con la distribución constitucional de competencias y lo dispuesto por la Ley 60 de 1993, tales cuestiones son de competencia de los municipios, y la Nación sólo tiene una concurrencia subsidiaria en materia de inversión de los entes territoriales, participación que se hará únicamente cuando aquellos tengan una evidente incapacidad para realizar las obras que se propone.

De acuerdo con jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁴, la función de diseño y construcción de acueductos y alcantarillados corresponde a los municipios en virtud de la Ley 60 de 1993, que tiene el carácter de orgánica, la cual ha prohibido de manera general que en el presupuesto de la Nación se incluyan partidas adicionales. Por consiguiente, se viola el artículo 151 de la Constitución que sujeta la actividad legislativa a las leyes orgánicas.

2. En segundo lugar, los artículos 3 y 4 del proyecto deben correr la misma suerte que la disposición principal (artículo 2), por cuanto aquellos se fundamentan en esta última disposición.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Congreso de la República insiste en la aprobación del proyecto, pues considera infundadas las objeciones presidenciales.

1. Informe de la Cámara de Representantes

Los H. Representantes a la Cámara Armando de Jesús Pomarico y Darío Saravia Gómez presentaron informe que fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 11 de noviembre de 2003²⁵. En él se desestiman las objeciones propuestas con base en los siguientes argumentos:

Existen varias sentencias de la Corte Constitucional según las cuales la Constitución de 1991 introdujo un cambio trascendental en materia de gasto público, en la medida en que le devolvió a los congresistas la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público como inversiones públicas cuando se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. Al respecto cita las sentencias C-490 de 1994 y C-1025 de 2001.

Los artículos de la Ley 60 de 1993 en que se apoya el Presidente para formular las objeciones no son aplicables al proyecto de ley en cuestión, pues el numeral 1 del artículo 2 del proyecto se refiere a la canalización total, rectificación y adecuación del caño o canal del Plato, aspecto que no tiene nada que ver con la competencia de los municipios en el sector de agua potable y saneamiento básico, etc, de que trata el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 60 de 1993.

De otro lado, dentro del numeral 4 del artículo 21 de la mencionada Ley, que trata sobre la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en desarrollo del artículo 357 de la Carta Política, está inmersa la adecuación de los arroyos de las “Tusas” y el “Carito” a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo 2 del proyecto de Ley, lo que implica que las obras allí contenidas están en armonía con lo dispuesto en la Ley 60 de 1993. Además, “el numeral 15 del referenciado artículo 21 estipula lo correspondiente a la

construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales, como participación de los sectores sociales, en desarrollo del artículo 357 de la Carta Política, como participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación”.

Finalmente, el artículo 4 del proyecto es un desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 C.P.), según los cuales la Nación puede en ciertos casos brindar apoyo económico adicional a los municipios dentro del marco de la Ley Orgánica que distribuye competencias, y además el presupuesto del Departamento y del Municipio es exiguo²⁶.

2. Informe del Senado de la República

Presentaron el informe correspondiente los H. Senadores Luis E. Vives Lacouture y Flor Gnecco Arregocés, el cual fue aprobado en Sesión Plenaria el 15 de diciembre de 2003²⁷.

Las razones esbozadas en el informe para desestimar las objeciones propuestas son las mismas que las señaladas en el informe presentado en la Cámara de Representantes.

V. INTERVENCION CIUDADANA

Para efectos de hacer efectiva la intervención ciudadana, se ordenó fijar en lista el presente proceso por el término de tres (3) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991. En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría General lo fijó en lista el 30 de abril de 2004, término que venció en silencio sin que se hubiesen presentado defensas o impugnaciones.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito presentado el 27 de abril de 2004, el Procurador General de la Nación rindió concepto y solicitó a la Corte declarar inexecutable el proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara con base en las siguientes consideraciones:

Se desconoció el artículo 162 de la Carta Política, tal como ha sido interpretado por la Corte en las sentencias C-068 y C-069 de 2004, en la medida en que el Congreso de la República violó los límites temporales para resolver sobre las objeciones presidenciales, es decir, dos legislaturas.

En efecto, las objeciones se presentaron el 9 de septiembre de 1997, durante la legislatura del 20 de julio de 1997 al 20 de junio de 1998, y los informes de las comisiones designadas por las cámaras para resolverlas fueron aprobados el 11 de noviembre y el 15 de diciembre de 2003, es decir, en la legislatura del 20 de julio de 2003 al 20 de junio de 2004, de lo que se deduce que transcurrieron 7 legislaturas entre la presentación de las objeciones y su estudio por parte de las plenarias.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

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

2. El término para formular las objeciones

El Constituyente previó expresamente que el Gobierno tuviera un término preciso para devolver al Congreso, con objeciones, los proyectos de ley. En esa medida si el proyecto contiene no más de 20 artículos, tendrá 6 días; si contiene de 21 a 50 artículos, dispondrá de 10 días, y si consta de más de 50 artículos, gozará de hasta 20 días para tal fin²⁸. Esos días, ya lo ha manifestado la jurisprudencia²⁹, son hábiles y completos, de forma que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

En el presente caso mediante oficio del 15 de agosto de 1997 el Presidente de la Cámara de Representantes remitió al Presidente de la República el proyecto de ley para su correspondiente sanción, pero fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia el 1 de septiembre de 1997³⁰ y el Gobierno Nacional lo devolvió con objeciones el 9 de septiembre del mismo año.

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley contenía 5 artículos, motivo por el cual el término aplicable era el de 6 días y que los días 6 y 7 de septiembre de 1997 cayeron en sábado y domingo, se concluye que se respetó dicho plazo constitucional.

3. El límite temporal para la insistencia de las Cámaras a la luz de lo dispuesto en el artículo

162 de la Constitución

La jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también lo es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas³¹.

Son varias las razones que justifican la anterior afirmación y sobre las cuales esta Corporación se basó para fijar su jurisprudencia al respecto, a saber: (1) consideración literal, según la cual el artículo 162 de la Constitución no distingue entre proyectos objetados y no objetados, sino que se refiere a los proyectos en términos generales. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 ibídem el proyecto objetado “volverá a segundo debate”, de donde se concluye que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo. (2) Consideración lógica, en virtud de la cual no existe contradicción entre los artículos 167 y 162 de la Carta en razón a que los preceptos específicos sobre objeciones no establecen ningún plazo especial para que las cámaras insistan, y ese silencio de regulación especial debe interpretarse en el sentido que el legislador y el Constituyente quisieron que ese punto se rigiera por la normatividad general. (3) Interpretación sistemática, según la cual las discrepancias respecto a los proyectos de ley entre la Ramas Legislativa y Ejecutiva deben realizarse de manera ágil, y si se aceptara la tesis de que el Congreso puede tomarse todas las legislaturas que estime convenientes para pronunciarse sobre las objeciones, se afecta el sistema de frenos y contrapesos, en cuanto al Presidente de la República sí se le establece un plazo perentorio para que pueda hacer uso de su facultad de objetar³². (4) Interpretación finalística, en atención a que se racionaliza el trámite legislativo y se permite una más adecuada formación de la voluntad democrática. Además, sería absurdo que el Congreso dispusiera de dos legislaturas para aprobar integralmente un proyecto de ley, pero para terminar de aprobarlo cuando es objetado, pueda dejar pasar indefinidas legislaturas³³.

Así las cosas, el término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto.

En el presente caso se observa que a partir de la fecha en que el Gobierno Nacional devolvió al Congreso el proyecto N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara con objeciones de inconstitucionalidad transcurrieron más de dos legislaturas.

En efecto, las objeciones fueron presentadas el 9 de septiembre de 1997, durante la legislatura del 20 de julio de 1997 al 20 de junio de 1998; los informes de objeciones fueron aprobados en el Congreso de la República así: en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de noviembre de 2003 y en la Plenaria del Senado de la República el 15 de diciembre del mismo año, es decir, durante la legislatura del 20 de julio de 2003 al 20 de junio de 2004.

De lo anterior se concluye que el Congreso de la República sólo consideró las objeciones presentadas en el primer periodo de la séptima legislatura posterior³⁴, con lo cual se configura un vicio de constitucionalidad en el trámite legislativo por violación del artículo 162 de la Carta Política, conforme a lo antes expuesto, el cual es insubsanable pues ya se venció el término máximo para que las Cámaras insistieran. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad del proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara “POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

VIII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara “POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

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

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de voto a la Sentencia C-433/04

OBJECION PRESIDENCIAL-Inexistencia de un término para pronunciarse el Congreso (Salvamento de voto)

No puede deducirse de la constitución la existencia de un término para que el Congreso de la República se pronuncie sobre las objeciones formuladas por el Presidente. Desde esta perspectiva, siempre que se presente un problema jurídico relacionado con el tiempo que se considere viable por el legislador para estudiar las objeciones, deben declararse exequibles dichas disposiciones independientemente del término utilizado por el parlamento para aprobarlas o negarlas, principalmente, con fundamento en el principio de conservación del derecho en la formación de la ley. No existe vacío en la Constitución en torno al término que tiene el Congreso para aprobar o negar las objeciones formuladas por el Presidente, ya que es claro que si el Constituyente no estableció término para que se produjera el pronunciamiento del parlamento, fue porque precisamente tuvo en consideración que dicha competencia se preservara, en aras de garantizar la vigencia del principio constitucional de conservación del derecho en la formación de la ley.

NORMA CONSTITUCIONAL-Improcedencia de transmutar contenido normativo a otro momento que no guarda relación (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Término máximo de dos legislaturas para consideración no es exigible para el trámite de objeciones presidenciales (Salvamento de voto)

La ausencia de fijación de un término constitucional o legal para pronunciarse sobre dichas objeciones, pretende salvaguardar el principio de conservación del derecho en la formación de la ley.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Sujeción de la actividad del Juez (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-No creación de términos que no estén previstos en la Constitución (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Expediente No.: OP-077.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente Sentencia, por las razones que ya fueron argumentadas en el Salvamento de Voto a la Sentencia C-068 de 2004 y que ahora reitero:

1. Según esta Corporación, es inconstitucional el proyecto de Ley No. 100/96 Senado -258/96 Cámara, por desconocer los artículos 160 y 162 de la Constitución Política. A su juicio, como entre el momento en que se formularon las objeciones presidenciales y la fecha en que el Congreso resolvió sobre las mismas transcurrieron más de dos legislaturas, dicho pronunciamiento se realizó de forma extemporánea y, por lo mismo, se incurrió por el legislador en un vicio de inconstitucionalidad.

En la parte motiva de la sentencia, se señaló la siguiente doctrina de la cual me aparto, en relación con el término con que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones formuladas por el Presidente, a saber:

“La jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las Cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”

2. Contrario a lo expuesto por la Corte, reitero mi posición, según la cual, no puede deducirse de la Constitución la existencia de un término para que el Congreso de la República se pronuncie sobre las objeciones formuladas por el Presidente.

Desde esta perspectiva, siempre que se presente un problema jurídico relacionado con el tiempo que se considere viable por el legislador para estudiar las objeciones, deben declararse exequibles dichas disposiciones independientemente del término utilizado por el parlamento para aprobarlas o negarlas, principalmente, con fundamento en el principio de conservación del derecho en la formación de la Ley.

Los siguientes son los argumentos que permiten concluir que en la Constitución no existe un término para pronunciarse sobre las objeciones:

(i) El artículo 162 del Texto Superior no es aplicable al trámite de las objeciones, pues se refiere al procedimiento de aprobación de la ley y aquéllas se presentan con posterioridad a dicha etapa, de acuerdo con el trámite especial previsto por el artículo 167 de la Constitución. Al respecto, las citadas normas son claras en determinar la distinción de momentos para su aplicación, resultando improcedente transmutar el contenido normativo de una disposición cuya exigencia se limita a un etapa precisa de formación de la ley, a otro momento que no guarda relación de conexidad fáctica con los supuestos que presuponen su plena exigibilidad.

Precisamente, el artículo 162 de la Constitución Política, permite concluir que el Congreso tiene máximo dos legislaturas para hacer una ley; sin que, más allá de su preciso tenor literal, pueda concluirse que dicho término es exigible para el trámite de objeciones presidenciales. En este contexto, el citado artículo es inequívoco en establecer que: “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”.

Por otra parte, el artículo 167 del Texto Superior, en ningún momento, señala un término para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones formuladas por el Presidente y, por lo mismo, resulta improcedente su génesis jurisprudencial. En estos términos, dicho artículo preceptúa lo siguiente:

“El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara 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”.

Nótese como, el citado artículo, lejos de limitar a dos legislaturas el término con que cuenta el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones formuladas por el Presidente de la República, supone la ratificación del debate legislativo como presupuesto para la aprobación y negación de dichas objeciones. De suerte que, es posible concluir que la ausencia de fijación de un término constitucional o legal para pronunciarse sobre dichas objeciones, pretende salvaguardar el principio de conservación del derecho en la formación de la ley.

Así las cosas, resulta ilógico, que pese a la aprobación en ambas cámaras en debida forma de un proyecto de ley, se pierda todo su trámite, por la creación jurisprudencial de un término no previsto en ninguna disposición, quizás, cuando fue decisión conciente del legislador ampliar o aplazar el estudio de las objeciones, por ejemplo, con el propósito darle prelación a otros proyectos que se encuentren en riesgo de precluir o cuyo interés general para la nación exija prioridad en su aprobación. No es dable suponer por parte de esta Corporación, sopena de vulnerar el principio de buena fe (C.P. art. 83), la negligencia o desidia del Congreso en la aprobación o negación de las objeciones formuladas, mas aún, cuando para los parlamentarios ni en la Constitución, ni en la Ley Orgánica del Congreso, se preveía término alguno de aprobación.

Recuérdese que, el contenido del artículo 29 Superior, exige como garantía del debido proceso, la sujeción de la actividad del juez al principio de legalidad. En este caso, si no existía previsión normativa del constituyente ni del legislador para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones, mal hace esta Corporación al imponer un término jurisprudencial, que no corresponde a la salvaguarda del debido proceso, mediante la previsión inequívoca de una “ley preexistente” al acto que se juzga.

(ii) Visto lo anterior, no queda duda, que no existe vacío en la Constitución en torno al término que tiene el Congreso para aprobar o negar las objeciones formuladas por el Presidente, ya que, según lo expuesto, es claro que si el Constituyente no estableció término para que se produjera el pronunciamiento del Parlamento, fue porque precisamente tuvo en

consideración que dicha competencia se preservara, en aras de garantizar la vigencia del principio constitucional de conservación del derecho en la formación de la ley.

(iii) El artículo 241 del Texto Superior, le confía a esta Corporación la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos límites allí previstos. Razón por la cual, en ejercicio de dicha atribución, no puede abrogarse la facultad del Constituyente de crear términos que no estén previstos en la Constitución.

(iv) Adicionalmente, como lo ha sostenido esta Corporación, los plazos de caducidad de las actuaciones públicas, entre ellas, las del Congreso, son de interpretación restrictiva; y por lo mismo, no puede ni analógica ni sistemáticamente crearse por la Corte, un término de caducidad no previsto por el Constituyente.

(v) Por último, el nuevo modelo de Constitución concebido por el Constituyente de 1991, se funda en el principio democrático que impone que la función legislativa se traduzca en la efectiva expedición de leyes. Por ello, siempre que exista duda sobre la exequibilidad de una norma, debe preferirse aquella hermenéutica que salvaguarde el principio democrático en la formación de la Ley, en aras de preservar la potestad del legislador que representa la voluntad soberana del pueblo.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Folios 115 a 118 del expediente.

2 Folio 114 del expediente.

3 Folio 110 del expediente.

4 Folio 109 del expediente.

5 Folio 95 del expediente.

6 Folio 90 G del expediente.

7 Idem.

8 Folio 90 del expediente.

9 Folio 84C del expediente.

10 Folio 84A del expediente.

11 Folios 83 y 84 del expediente.

12 Folio 84L del expediente.

13 Folios 61 y 62 del expediente.

14 Folio 84K del expediente.

15 Folio 11 del expediente.

16 Folio 11 del expediente.

17 Folios 14 a 17 del expediente.

18 Folio 12 del expediente.

20 Folio 18 del expediente.

21 Folios 31 a 37 del expediente.

22 Folio 29 del expediente.

23 Folios 14 a 17 del expediente.

24 Sentencia C-017 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

25 Folio 18 del expediente.

26 Folios 19 a 28 del expediente.

27 Folios 29 a 37 del expediente.

28 Art. 166 C.P.

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-510 del 8 de octubre de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-063 del 6 de febrero de 2002 y C-068 del 3 de febrero de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

30 Folio 11 del expediente.

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-068 de 2004, ya citada y C-069 del 3 de febrero de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

32 Artículo 166 C.P.

33 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2004, ya citada.

34 Primera legislatura: 20 de julio de 1997 al 20 de junio de 1998; segunda legislatura: 20 de julio de 1998 al 20 de junio de 1999; tercera legislatura: 20 de julio de 1999 al 20 de junio de 2000; cuarta legislatura: 20 de julio de 2000 al 20 de junio de 2001; quinta legislatura: 20 de julio de 2001 al 20 de junio de 2002; sexta legislatura: 20 de julio de 2002 al 20 de junio de 2003 y séptima legislatura: 20 de julio de 2003 al 20 de junio de 2004.