

Sentencia C-497/98

SANCION PRESIDENCIAL-Vicio al sancionar texto distinto al aprobado por el Congreso

Es claro que existió un vicio de procedimiento en la expedición del presente artículo, por cuanto el Presidente sancionó un texto distinto a aquel que fue aprobado por el Congreso. La modificación del texto en la sanción presidencial representa un vicio material de competencia, por cuanto el Ejecutivo realiza un acto - la reforma del texto aprobado por las cámaras - para el cual no tiene facultades. Este vicio puede entonces acarrear la inexecutableidad de la norma acusada, incluso si pudo haber transcurrido más de un año entre su publicación y la presentación de la demanda por el actor, por cuanto ese defecto en la sanción no caduca, ya que constituye un vicio material de competencia y no una irregularidad en la forma de expedición de la norma. La Corte concluye que la modificación por parte de los servicios técnicos del Congreso del texto aprobado por las cámaras, la firma de ese texto por las mesas directivas y la sanción del mismo texto modificado por el Presidente son vicios materiales de competencia, por cuanto el ordenamiento no confiere esa posibilidad a los servicios técnicos del Congreso, ni a las mesas directivas de las Cámaras, ni al Presidente de la República. Ahora bien, es propio de los vicios de competencia que no son subsanables por cuanto implican que la autoridad carece de facultades para expedir el acto respectivo, por lo cual mal podría corregirlo. Conforme a lo anterior, la Corte procederá a declarar la inexecutableidad del artículo demandado, por vicios en su formación. Sin embargo, y por razones de seguridad jurídica, la Corte limitará los efectos de su fallo hacia el futuro, por lo cual se entiende que la declaración de inexecutableidad no afecta las situaciones consolidadas bajo el amparo de la norma acusada.

La Corte no puede ignorar la presencia de ese vicio en la formación de la disposición acusada, incluso si éste no fue señalado por el actor ni por ninguno de los intervinientes, por cuanto el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, ya que corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de procedimiento, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el demandante no los haya

considerado. En ese orden de ideas, la Corte tiene que concluir que el Presidente incurrió en un vicio en la sanción del artículo impugnado, que afecta su constitucionalidad.

LEY-Remisión normativa incomprensible/FONDO NACIONAL DE REGALIAS-Destinación de recursos

El estudio de los antecedentes normativos de la disposición muestra con claridad que el Congreso por medio del artículo 3º. de la ley 344 de 1996, pretendía subrogar el parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 141 de 1994, tal y como lo expresaba inequívocamente el texto aprobado por las comisiones y por las plenarias. Sin embargo, desafortunadamente, en la fase final del proceso legislativo, ese encabezado desapareció.

Referencia: Expediente D-1983

Normas acusadas: artículo 3º (parcial) de la Ley 344 de 1996 y artículo 53 (parcial) de la Ley 141 de 1994.

Demandante: Luis Enrique Olivera Petro.

Temas:

Sanción presidencial, texto legal aprobado por las cámaras y texto remitido por el Congreso.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

## POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

### SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Enrique Olivera Petro presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3º (parcial) de la Ley 344 de 1996 y 53 (parcial) de la Ley 141 de 1994, la cual fue radicada con el número D-1983. Como una de las acusaciones era por vicios de forma, el magistrado sustanciador ordenó las pruebas que consideró pertinentes para establecer los antecedentes de la norma sometida a revisión. El proceso se fijó en lista para las intervenciones ciudadanas, se efectuaron las comunicaciones de rigor y se corrió traslado al Procurador General para que rindiera su concepto. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

#### II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcriben las normas acusadas y se subrayan los apartes demandados. Así, el artículo 3º de la Ley 344 de 1996 establece:

Ley 344 de 1996

(17 de diciembre)

Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA

(....)

“Artículo 3º El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las

asignaciones contempladas en el artículo 1º párrafo 1º artículo 5º, párrafo, artículo 8º numeral 8º que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería

20% para la preservación del medio ambiente

59% para la finalización de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, durante cinco años a partir de la vigencia de la presente Ley, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de obras de la red vial, secundaria y terciaria”.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 141 de 1994 señala:

Ley 141 de 1994

(28 de junio)

Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA

(...)

Artículo 53. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes del transporte de hidrocarburos, o de sus derivados, por los puertos marítimos y fluviales. Cuando el transporte de hidrocarburos o de sus derivados por un puerto marítimo o fluvial

sea superior a los doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diario, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día

Participación sobre su porcentaje de los municipios portuarios

Por los primeros 200.000 barriles

Más de 200.000 y hasta 400.000 barriles

Más de 400.000 y hasta 600.000 barriles

Más de 600.000 barriles

100.0%

75.0%

50.0%

25.0%

“Parágrafo. El total del remanente por regalías y compensaciones, resultante de la aplicación de este artículo ingresará al Fondo Nacional de Regalías.”

### III. LA DEMANDA.

El actor considera que los apartes demandados del artículo 3º de la Ley 344 de 1996 violan los artículos 1º, 13, 29, 294, 362 y 366 de la Carta pues asignan parte de los recursos del Fondo Nacional de Regalías para expandir la red vial municipal, con lo cual financian una actividad que no forma parte del “gasto público social”. De esa manera, según su criterio, la

disposición acusada desconoce además la autonomía fiscal y la igualdad de las entidades territoriales, que quedan sujetas a los porcentajes de las regalías asignados para el desarrollo de estas obras, cuando las necesidades particulares pueden exigir distintos montos de inversión. Según el actor “al suplir el gasto público social en educación, salud, agua, saneamiento básico, medio ambiente y vivienda, por un gasto en vías o carreteras, se viola claramente el principio de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, consignado en los artículos 1º y 287 de la Constitución”, fuera de que se desconoce “el artículo 366 de la Carta, puesto que las vías no corresponden al ‘Gasto Público Social’”. El ciudadano considera que por tal razón también se afectó el debido proceso jurídico administrativo pues el Congreso, “de la noche a la mañana y a sólo dos años y medio de aprobada la Ley 141 de 1994 y ante la evidencia de deterioro y atraso del progreso social, se sorprende a Colombia con una ley que tumba de tajo el gasto público social”. Por ello califica de “esperpento jurídico” esa regulación y sugiere la existencia de intereses clientelistas turbios en su aprobación, destinados a violar los derechos de las entidades territoriales, pues el legislador no puede disponer que rentas que son de las entidades territoriales sean transferidas a la Nación o sean trasladadas a otras entidades territoriales. Por ello sugiere que existen irregularidades que deberían ser investigadas por la Procuraduría y la Fiscalía.

De otro lado, según el demandante, en la aprobación del párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994 hubo vicios de procedimiento pues se omitió una parte fundamental del texto inicialmente aprobado, que se encontraba relacionado con los derechos de las entidades territoriales. Según el ciudadano, ese párrafo establecía que “el remanente por regalías y compensaciones provenientes de la aplicación de este artículo se distribuirá así: treinta por ciento (30%) para el fondo Nacional de Regalías y setenta por ciento (70%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 56 de la presente ley.” Sin embargo, el texto final, que es el acusado, es diferente, con lo cual el Congreso dejó sin regalías a ciertos municipios del mismo departamento del municipio portuario, como sería el caso de Tolú.

#### IV- INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

##### 4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El interviniente considera además que la Constitución y la jurisprudencia de la Corte son claras en señalar que corresponde al Legislador definir en que pueden invertirse los recursos

de las regalías, “sin que ello implique una intromisión en la autonomía de las entidades territoriales”. Según su parecer:

“Aquellas normas dirigidas a planear el gasto con cargo a los recursos de regalías en una labor atribuida a las entidades territoriales no desvirtúan el concepto de autonomía de las entidades territoriales. En el caso en estudio, la norma está estructurada de tal forma que armoniza plenamente la tensión existente entre lo nacional y lo territorial. Prevalece una unidad de objetivo consistente en destinar los recursos al desarrollo de la red vial en los niveles allí mencionados. Se trata de una competencia de carácter territorial y su autonomía no se encuentra esquilpada cuando se insta a que cumpla una función que le es propia. En este evento, se asocia el concepto con la responsabilidad en el desarrollo de una competencia destinando los recursos necesarios para ello.”

El interviniente destaca además que la preferencia por esta clase de proyectos viales es razonable ya que “uno de los lastres, para que la economía pueda consolidarse en medio de los cambios globales que se están produciendo, ha sido la ausencia de una política destinada a la multiplicación de las vías de comunicación”. Por ello esa destinación es constitucional, sin que sea relevante que se trate o no de “gasto público social” pues, de conformidad con la Carta, los recursos de las regalías se aplican a financiar la inversión en proyectos de desarrollo regional. Ahora bien, precisa el ciudadano, es claro que los proyectos para la recuperación, construcción o terminación de obras de la red vial secundaria y terciaria son inversiones, como lo precisa la Ley 188 de 1995 que los incluye “como ítems dentro del acápite del plan de inversiones 1995-1998, contenido en el programa de transporte. Allí se hace referencia expresa a las redes secundarias y terciarias y al proceso de descentralización allí previsto (art. 20, 4.4.1.2).” Igualmente, son proyectos regionales pues “se trata de redes viales con perímetros regionales y, por ende, no existe objeción alguna en cuanto a tal naturaleza”, como lo muestra un análisis de la Ley 105 de 1993 sobre transporte. Además, según su criterio, esas inversiones contribuyen al bienestar social pues “no es suficiente que se presente una inversión en salud y educación si la población beneficiaria no puede llegar oportunamente a los sitios en los cuales se prestan dichos servicios y si, además, los profesionales en estas materia se encuentran aislados”

El ciudadano considera que tampoco existe violación de la igualdad ya que la ley no desconoce las diferencias entre las entidades territoriales pues no “determina cuanto debe

destinarse a cada una de las redes; tampoco impone un criterio de desarrollo social para que éstos recursos sean aplicados. Por el contrario, recoge clases de redes viales, susceptibles de presentarse en toda clase de municipios y departamentos, para que éstos y aquellos señalen las que son prioritarios en su Plan de Desarrollo". De esa manera, los proyectos serán cometidos a escrutinio de la Comisión de Regalías, organismo que debe tener en cuenta criterios como "el equilibrio regional con fundamento en las necesidades básicas insatisfechas" y el "desarrollo armónico del país y de las distintas regiones que lo conforman, según las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo" (art. 5º de la Ley 141 de 1994), entre otros. Según el ciudadano, en este proceso de selección "de proyectos se impone un juicio que permite hacer viable la igualdad real y efectiva exigida en la Constitución", por lo cual se entiende que "si en determinadas circunstancias estos criterios no son aplicados, ello desborda este análisis y su cuestionamiento sería oficio de otros tribunales".

En relación al debido proceso, el interviniente considera que "el cargo resulta bastante difuso" ya que su razonamiento se fundamenta en una "serie de especulaciones en torno a la probidad y honestidad de los legisladores", que en caso de que resultaran ciertas, su investigación correspondería a "las instancias competentes en la materia."

Finalmente, el ciudadano destaca que la norma acusada tampoco viola la regla de la unidad de materia pues hace parte de una ley sobre racionalización del gasto y su contenido se relaciona con esa temática.

Acto seguido el interviniente analiza los cargos de forma contra el párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994 y considera que éstos no son válidos. En efecto, precisa el ciudadano, un examen atento de los antecedentes de esa norma muestra que si bien inicialmente se propuso un primer texto para el párrafo que confería mayor participación a las entidades territoriales, lo cierto es que esa "propuesta no fue aceptada y la totalidad de esos recursos excedentarios se destinaron al Fondo Nacional de Regalías", tal y como finalmente lo aprobaron las plenarias. Finalmente, señala el ciudadano, desde el punto de vista sustantivo, el párrafo impugnado se ajusta a la Carta pues contribuye a la redistribución del ingreso en el ámbito territorial, lo cual propende por el equilibrio regional, mientras que la propuesta inicial "resultaba menos comprometida con ese proceso".

#### 4.2. Ministerio del transporte.

El ciudadano William Jesús Gómez Rojas, en representación del Ministerio del transporte, interviene en el proceso para impugnar la demanda. Según su criterio, no es posible un desarrollo social sin una infraestructura adecuada, por “lo que la satisfacción de necesidades inmediatas pasan por un mejoramiento de las interrelaciones comerciales y tecnológicas en las que el transporte se constituye en pilar permisivo, afincado en una adecuada red de vías de comunicación”. Por ende, “el artículo 3º de la ley 344 de 1996 en la parte que se acusa, recoge los trazados principios de autonomía, coordinación y consagración del gasto público en los planes de desarrollo.” Además, agrega el interviniente, las entidades territoriales tienen “la posibilidad de establecer las condiciones del desarrollo vial secundario y terciario, sustentado en la absolución de las necesidades básicas como proyecto integral de inversión en los porcentajes que autoriza la Ley.”

#### 4.3. Ministerio de Minas y Energía

La ciudadana Julia Jeannette Sánchez Gómez, en representación del Ministerio de Minas y Energía, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Según su criterio, el cargo sobre violación de la igualdad y el debido proceso no tiene fundamento pues el actor se basa “en que, no todas las entidades territoriales tienen el mismo nivel de desarrollo, ni las mismas necesidades en materia vial.” Ahora bien, señala la interviniente, “la Ley 344 de 1996 adopta medidas tendientes, entre otras a racionalizar el gasto público buscando llevar recursos a hacia sectores deficitarios y, no es ajeno a la población en general que la red vial secundaria y nacional, presenta un estado deplorable o en muchos sitios ni siquiera existe, y este es uno de los factores que incide de manera directa en la falta de desarrollo.”

De otro lado, la ciudadana considera que no es válida la interpretación del actor según la cual los proyectos viales no tiene cabida dentro de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, pues “una adecuada infraestructura vial, es factor principal de desarrollo municipal.” Concluye entonces la interviniente:

“El legislador pues, dentro del marco constitucional y respetando las prescripciones de la ley 141 de 1994, sólo hizo precisión en que dichos proyectos tienen cabida dentro de sus prescripciones para destinar a su ejecución recursos del Fondo de Regalías y, conscientes de

la enorme limitante que representa para el progreso equilibrado la carencia y/o estado deplorable de la red vial secundaria y terciaria, pretende la reasignación de recursos para tal fin.

Cabe destacar finalmente, que el Estado es el único titular del derecho a las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y beneficiario del pago de las regalías derivadas de aquélla y que las regalías así obtenida son parte del patrimonio del Estado como único propietario del subsuelo; y que, el derecho de las entidades territoriales es a participar en la regalía y, en ningún evento puede considerarse que las regalías sean tributos departamentales o municipales, ni rentas o bienes de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, de manera que el Congreso de la República bien puede delimitar el alcance de la autonomía de dichas entidades y precisar sus contenidos cuando se trate de regular la materia de los recursos que cede por concepto de regalías.”

## V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, interviene para impugnar la demanda. Según su criterio, la demanda “es difícilmente inteligible, y lo que alcanza a desenmarañarse es que se pretende hallar violación de la Constitución porque la ley es contraría a otra norma también de orden legal, y lo que es peor: Porque es contraría a un proyecto de ley.”

El interviniente precisa entonces que no ha habido violación al principio de autonomía territorial pues “una cosa es la autonomía de las entidades territoriales y otra muy diversa el gasto público social, pero el actor las entremezcla sin orden ni concierto.” Por ende, si bien “el Legislador no tiene discrecionalidad para definir hasta en el detalle la destinación que deben dar las entidades territoriales a las partidas que le son transferidas por la Nación”, sin embargo el Congreso debe “señalar lineamientos generales de inversión”, por lo cual la ley puede establecer unos parámetros sobre el uso de las regalías, “amplios eso sí, más como directrices que como mandamientos específicos.”

En ese mismo orden de ideas, como las regalías no son de las entidades territoriales, el interviniente considera que la ley no está desconociendo bienes de esas entidades, por lo cual no se ha violado el artículo 362 de la Carta.

Finalmente, el ciudadano considera que tampoco existe violación a la igualdad ya que “lo que el actor está reclamando es que se reconozca la desigualdad, no que se la elimine, pues recuerda que hay regiones más atrasadas que otras, y que por tanto en éstas debe hacerse énfasis en la inversión social antes que en vías. En esa medida si hubiera violación de un texto constitucional en todo caso no sería de éste.”

## VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de los artículos parcialmente impugnados. Para ello comienza por estudiar el sentido del “gasto público social” en la Carta, así como los mecanismos de transferencias (situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes nacionales) que se prevén para financiar la inversión social en las entidades territoriales. En ese orden de ideas, la Vista Fiscal considera que la Ley 60 de 1993, que reguló estas transferencias, enumera las actividades de carácter social a las cuales se destinarán, de manera prioritaria, las partidas provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, entre las cuales se encuentra “la construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales (numeral 15 del artículo 21).” Por ello, según el Procurador, la construcción y mantenimiento de la red vial municipal es considerada por la Ley 60 de 1993 como un “gasto público social”, por lo cual es claro que el artículo 3º de la Ley 344 de 1996, cuando autoriza al Fondo Nacional de Regalías para destinar sus recursos “a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial, secundaria y terciaria”, no está desconociendo ninguna norma de rango constitucional sino que, por el contrario, es “acorde con los postulados superiores que otorgan preeminencia a la inversión social como finalidad primordial del Estado.”

Finalmente, el Ministerio Público considera que no son de recibo los cargos relacionados con la violación a la igualdad y a la autonomía de las entidades territoriales por cuanto “la misma Carta Política, en su artículo 356, atribuye al legislador la potestad para determinar el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, que se van a destinar a las distintas entidades territoriales para la financiación de estas actividades.” Por ende, en desarrollo de ese mandato, la norma acusada establece “un porcentaje mínimo a partir del cual las autoridades locales y departamentales pueden fijar los porcentajes que consideren

razonables, de acuerdo con sus necesidades particulares, para financiar los proyectos referidos en la citada disposición”, con lo cual “se evita que las autoridades administrativas del nivel territorial, asuman funciones que por mandato constitucional corresponde ejercer de manera exclusiva al legislador.”

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 3º (parcial) de la Ley 344 de 1996 y 53 (parcial) de la Ley 141 de 1994, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de disposiciones que forman parte de leyes de la República.

El primer asunto bajo revisión: la caducidad de la acción por vicios de forma en la aprobación del párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994.

2- Según el actor, el párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994 debe ser retirado del ordenamiento, por cuanto hubo vicios de procedimiento en su formación ya que inicialmente se habría aprobado un texto diferente al consagrado en la ley actual. Según algunos intervinientes, este cargo no es de recibo, pues si bien el texto que se propuso para el párrafo en su momento era diverso y confería mayor participación a las entidades territoriales en las regalías, lo cierto es que esa proposición finalmente no tuvo éxito, de suerte que las plenarias de las cámaras aprobaron la norma tal y como se encuentra contenida en la Ley 141 de 1994, según la cual la totalidad de los recursos excedentarios se destinan al Fondo Nacional de Regalías. Entra pues la Corte a examinar este cargo, para lo cual debe comenzar por determinar si esa acusación se refiere a un vicio de forma, pues si es así, es claro que la acción ha caducado, teniendo en cuenta que ha transcurrido más de un año entre la publicación de la norma acusada y la presentación de la demanda (CP art. 242). En efecto, la Ley 141 de 1994, de la cual hace parte el párrafo acusado, fue sancionada el 28 de junio de 1994, y fue publicada el 30 de junio de ese año, en el Diario Oficial No 41.414, mientras que la demanda fue presentada el 13 de febrero de 1998, esto es, casi cuatro años después.

3- Según los criterios establecidos por la doctrina jurídica y por esta Corporación, las irregularidades en la formación de un acto pueden ser clasificadas en defectos de competencia y vicios de forma<sup>1</sup>. Según los primeros, un acto jurídico se encuentra en

entredicho si quien lo profirió no tenía la capacidad para expedirlo. En estos caos, la Corte ha señalado que esos vicios de competencia no son de forma, por cuanto la competencia es el “presupuesto esencial que da, al funcionario o a la Corporación, legitimidad para acceder a la forma<sup>2</sup>”. Dijo entonces la Corte:

“El artículo 242-3 de la Carta Política que establece un término de caducidad para las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma, no comprende, en modo alguno, aquellas que se dirigen a atacar el acto por desbordamiento en el ejercicio de la competencia. Y no podría hacerlo, porque si la indebida elección de forma para la producción del acto, cumplido por quien tiene competencia, se reputa un vicio menor, saneable por el transcurso del tiempo, la falta de capacidad para producirlo no puede ser saneada por esa vía, pues no puede producir efectos jurídicos un acto que sólo lo es en apariencia por carecer, ab- initio, del presupuesto esencial para surgir el mundo del derecho: la competencia, precedente obligado del uso de la forma<sup>3</sup>.”

Los vicios de forma que caducan hacen referencia entonces a aquellos casos en que el Congreso tenía plena competencia para expedir una determinada regulación pero en el trámite comete irregularidades que afectan la validez del acto. Ahora bien, en el presente caso, el Congreso tenía la facultad para aprobar el texto impugnado, por lo cual no estamos en presencia de un problema de competencia, pero pudo ocurrir una irregularidad en el trámite de la disposición, por cuanto el actor considera que el texto del párrafo finalmente incorporado a la Ley 141 no corresponde al texto inicialmente aprobado. Este eventual vicio no puede entonces ser sino de forma, por lo cual, estando la acción caducada, la Corte se inhibirá de conocer de la acusación contra el párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994, por cuanto el único cargo del demandante es por razones de forma.

4- Con todo, lo cierto es que el cargo de forma del demandante no tiene ningún sustento, puesto que el examen de los antecedentes legislativos del párrafo impugnado muestra que su texto corresponde al que fue efectivamente aprobado por las plenarias de Senado y Cámara.

En efecto, la norma impugnada no se encontraba en el proyecto originario que fue presentado a consideración del Congreso de la República por el entonces Ministro de Minas y

Energía, Guido Nule Amín, y que aparece publicado en la Gaceta del Congreso 42 de 28 de agosto de 1992. Sin embargo, en la ponencia en el Senado para el segundo debate al proyecto de ley 126/92 (Senado)<sup>4</sup> se incorporó un artículo nuevo cuyo texto fue el siguiente:

“Límites a las participación en las regalías y compensaciones provenientes del transporte de hidrocarburo, o de sus derivados, por los puertos marítimos y fluviales. Cuando el transporte de hidrocarburos o sus derivados por un puerto marítimo o fluvial sea superior a los doscientos mil (250.000) barriles promedio mensual diario, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día

Por los primeros 250.000 barriles

100%

Más de 250.000 y hasta 4000 barriles

75%

Más de 600.000 barriles

50%

Parágrafo. El remanente por regalías y compensaciones provenientes de la aplicación de este artículo se distribuirá así: el treinta por ciento (30%) para el Fondo Nacional de Regalías y el setenta por ciento (70%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 56 de la presente ley (reasignación de regalías y compensaciones pactadas a favor de municipios).”

Esto muestra que el actor tiene razón en que inicialmente el parágrafo acusado confería mayor participación a las entidades territoriales. Sin embargo, esa fórmula no fue la aceptada por el Congreso. En la Cámara de Representantes se presentó una regulación diversa, según la cual la totalidad de los recursos excedentarios se destinaría al Fondo Nacional de Regalías. Al respecto la norma señalaba<sup>5</sup>:

“Artículo 53. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes del

transporte de hidrocarburos, o de sus derivados, por los puertos marítimos y fluviales. Cuando el transporte de hidrocarburos o sus derivados por un puerto marítimo o fluvial sea superior a los doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diario, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles por día

Participación sobre su porcentaje de los municipios portuarios

Por los primeros 200.000 barriles

100%

Más de 200.000 y hasta 4000 barriles

75%

Más de 400.000 y hasta 6000 barriles

50%

Más de 600.000 barriles

25%

Parágrafo. El total del remanente por regalías y compensaciones, resultante de la aplicación de este artículo ingresará al Fondo Nacional de Regalías.”

Este artículo fue el aprobado por la Cámara de Representantes. En atención a lo anterior, y debido a la existencia de contradicciones en lo aprobado por las dos cámaras, se nombró una comisión de conciliación, la cual adoptó en relación con este artículo la fórmula incorporada por la Cámara de Representantes, esto es, que el “total del remanente por regalías y compensaciones, resultante de la aplicación de este artículo ingresará al Fondo Nacional de Regalías”<sup>6</sup>. Ese texto, que corresponde exactamente al contenido del parágrafo acusado, fue el finalmente adoptado por las dos plenarias, tal y como lo certificaron los secretarios generales de las dos cámaras<sup>7</sup>. Por consiguiente, no existió el vicio de forma invocado por el demandante, pues el parágrafo acusado fue aprobado conforme a los procedimientos

previstos por la Constitución y el Reglamento del Congreso.

El segundo asunto bajo revisión: los vicios en la sanción presidencial del artículo 3º de la Ley 344 de 1996.

5- Antes de estudiar los cargos materiales del actor contra la otra norma parcialmente acusada, a saber el artículo 3º de la Ley 344 de 1996, comienza la Corte por destacar ciertos problemas de interpretación que plantea esa disposiciones, en la medida en que efectúa remisiones normativas totalmente incomprensibles. Así, el inciso primero de la citada norma establece:

“El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1º párrafo 1º artículo 5º, párrafo, artículo 8º numeral 8º que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo (subrayas no originales)”

Este artículo remite entonces a unas asignaciones supuestamente consagradas por otras disposiciones de la misma Ley 344 de 1996, a saber los párrafos de los artículos 1º y 5º, el numeral 8º del artículo 8º y el artículo 30. Sin embargo, el más breve análisis de la Ley 344 de 1996 muestra que esa remisión es errónea, por razones tan elementales como que los artículos 1º y 5º de esa ley carecen de párrafo, el 8º no tiene numerales y el artículo 30 no establece ninguna asignación sino que consagra una facultades extraordinarias para el Presidente de la República. Esta equivocación en las remisiones normativas hace entonces incomprensible la disposición acusada, si nos atenemos a una interpretación estrictamente literal de la misma. Sin embargo, la presencia de un error tan protuberante hace suponer que en realidad este artículo subrogaba una disposición contenida en otra ley, pero que en algún momento del trámite legislativo, por algún descuido, la referencia a esa otra ley desapareció del texto final. Por tal razón, y con el fin de desentrañar el sentido de la norma parcialmente acusada, la Corte estudió los antecedentes de esa disposición.

Así, el 26 de noviembre de 1996, las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de ambas cámaras aprobaron, en sesión conjunta, el proyecto que daría lugar a la Ley 344 de

1996. El texto adoptado para el artículo 3º era el siguiente<sup>8</sup>:

“Artículo 3º: El párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Parágrafo 2º: El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1º párrafo 1º artículo 5º párrafo, artículo 8º numeral 8 y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de y de la Red Vial, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería

20% para la preservación del medio ambiente, con exclusión de los proyectos de saneamiento básico.

60% para la finalización de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, durante cinco años a partir de la vigencia de la presente Ley, para financiar la rehabilitación y el mantenimiento o realización de proyectos nuevos u obras en curso que presenten faltantes de financiación de la Red Vial.

Tratándose de la Red Vial secundaria se consideran de impacto regional las carreteras que conectan la Red Troncal y de la Red Terciaria las que conectan municipios de más de un departamento.”

El artículo fue aprobado con la misma redacción por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la sesión del 12 de diciembre de 1997, puesto que en esa ocasión esa cámara decidió aprobar el proyecto, tal y como venía en el informe presentado por la comisiones, con excepción de algunos artículos, entre los cuales no se encontraba el tercero<sup>9</sup>. Por su parte, la Plenaria del Senado aprobó un texto que era similar, pues señalaba<sup>10</sup>:

“Artículo 3º: El párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Parágrafo 2º: El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1º párrafo 1º artículo 5º párrafo, artículo 8º numeral 8º que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería

20% para la preservación del medio ambiente

59% para la finalización de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, durante cinco años a partir de la vigencia de la presente Ley, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de obras de la red, secundaria y terciaria”.

Ahora bien, como existían discrepancias no sólo en este artículo sino también en otras disposiciones, las cámaras nombraron una comisión de conciliación para superar las diferencias, la cual presentó el acta de acuerdo el 16 de diciembre de 1996 a ambas cámaras, que lo aprobaron sin modificaciones<sup>11</sup>. En relación con el artículo 3º, ese informe señalaba lo siguiente:

“Se le incluye una coma a la parte adicional aprobada por el Senado en las dos primeras frases “Red Vial”. Se incluye la expresión vial seguida de una coma en la frase “Obras de la red secundaria y terciaria”<sup>12</sup>.

Esto significa que el texto aprobado por las cámaras, de conformidad con lo señalado por el acta de la comisión de conciliación, es aquel que provenía del Senado, con dos ajustes menores, a saber la introducción de dos comas y una palabra. Así las cosas, si se tiene en

cuenta el texto tal y como fue aprobado por el Senado y se incluyen esas modificaciones menores, la norma finalmente aprobada por las cámaras es la siguiente:

“Artículo 3º: El párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Parágrafo 2º: El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reaforos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1º párrafo 1º artículo 5º párrafo, artículo 8º numeral 8º que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los regionales de la red vial, secundaria y terciaria, aplicando los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

20% para el fomento de la minería

20% para la preservación del medio ambiente

59% para la finalización de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y de la Red Vial. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse, durante cinco años a partir de la vigencia de la presente Ley, para financiar los proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de obras de la red vial, secundaria y terciaria”.

Este texto es idéntico al que figura en el artículo 3º de la ley sancionada como Ley 344 de 1996, salvo que desapareció el encabezado, que hacía referencia al párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994, con lo cual quedó el texto definitivo, tal y como se encuentra demandado por el actor y transcrito en esta sentencia.

7- Conforme a lo anterior, es claro que existió un vicio de procedimiento en la expedición del presente artículo, por cuanto el Presidente sancionó un texto distinto a aquel que fue aprobada por el Congreso.

Ahora bien, el Presidente juega un papel en la formación de las leyes, ya que puede objetar

los proyectos aprobados por las cámaras, ya sea por motivos de inconstitucionalidad, ya sea por razones de inconveniencia (CP arts 166 y 167). Sin embargo, el Presidente no puede, al sancionar un proyecto, modificar el texto que fue aprobado por las cámaras, por cuanto estaría alterando el procedimiento de formación de las leyes, tal y como se encuentra establecido en la Carta (CP arts 157 y ss). En efecto, si se admite tal hipótesis, sería el Ejecutivo, y no el Congreso como lo ordena la Constitución, quien fijaría el texto final de la ley, con lo cual el Presidente podría desfigurar la voluntad legislativa y terminaría por alterar el reparto de competencias establecido en la Carta. Por ende, la modificación del texto en la sanción presidencial representa un vicio material de competencia, por cuanto el Ejecutivo realiza un acto -la reforma del texto aprobado por las cámaras- para el cual no tiene facultades. Este vicio puede entonces acarrear la inexecutableidad de la norma acusada, incluso si pudo haber transcurrido más de un año entre su publicación y la presentación de la demanda por el actor, por cuanto ese defecto en la sanción no caduca (CP art. 242), ya que constituye un vicio material de competencia y no una irregularidad en la forma de expedición de la norma<sup>13</sup>.

8- La Corte no puede ignorar la presencia de ese vicio en la formación de la disposición acusada, incluso si éste no fue señalado por el actor ni por ninguno de los intervinientes, por cuanto el control constitucional de las leyes no es rogado sino integral, ya que corresponde a esta Corporación estudiar las normas impugnadas frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución (art. 22 Dto. 2067 de 1991), y no únicamente en relación con las disposiciones constitucionales señaladas por el actor. Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios de procedimiento, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el demandante no los haya considerado<sup>14</sup>. En ese orden de ideas, la Corte tiene que concluir que el Presidente incurrió en un vicio en la sanción del artículo impugnado, que afecta su constitucionalidad.

9- ¿Significa lo anterior que debe la Corte declarar la inexecutableidad de la disposición acusada debido a ese vicio en su sanción? Para responder a ese interrogante, la Corte recuerda que no siempre las irregularidades en la expedición de una disposición legal implican su exclusión total del ordenamiento, puesto que el parágrafo del artículo 241 superior prevé con claridad que si la Corte encuentra un “vicio de procedimiento subsanable” en la formación del acto sujeto a su control, “ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado”. Por ende, entra la Corte a analizar si el presente vicio es o no subsanable, con el fin de determinar si procede o no

aplicar el mecanismo de corrección previsto por el propio ordenamiento constitucional.

10- La Corte destaca que durante el trámite de esa norma hasta la aprobación por las plenarias del informe de la comisión de conciliación no hubo vicios de procedimiento, y que el defecto en la sanción derivó de una inadvertencia en las fases posteriores del procedimiento legislativo. En efecto, como se sabe, una vez que las plenarias aprueban un proyecto, corresponde a los servicios técnicos y profesionales de las cámaras preparar una versión final del mismo, que incorpore en un solo texto las distintas modificaciones adoptadas durante el complejo trámite legislativo. Esta versión debe corresponder estrictamente a lo aprobado por las plenarias y es firmada por los presidentes y secretarios de ambas cámaras para dar constancia de lo anterior. El texto firmado por las mesas directivas es entonces enviado para la correspondiente sanción presidencial, con los respectivos anexos y antecedentes legislativos, con el fin de que el Ejecutivo pueda verificar la regularidad del trámite.

Así, la Corte constató que el 17 de diciembre 1996, el Presidente del Senado de la República, Luis Fernando Londoño, envió al señor Presidente de la República Ernesto Samper Pizano “acompañado de todos sus antecedentes y en doble ejemplar para sanción ejecutiva el Proyecto de Ley N° 89/96 Senado y N° 185/96 Cámara”<sup>15</sup>. La carta de envío precisaba que el proyecto había sido “considerado y aprobado en comisión conjunta el día 26 de noviembre de 1996, en Sesión Plenaria el día 16 de diciembre de 1996 Senado, en Sesión Plenaria el día 16 de diciembre de 1996 Cámara y por la Comisión Conciliadora de ambas corporaciones el día 16 de diciembre de 1996”. Ahora bien, la Corte constató que en ese texto se había omitido el encabezado del artículo 3º de la ley 344 de 1996 y que precisamente tal texto fue sancionado por el Presidente de la República<sup>16</sup>. Esto significa que el vicio en la sanción presidencial fue en cierta forma inducido por una irregularidad previa debido a una inadvertencia de los servicios legislativos de las cámaras y de las mesas directivas, que al incorporar en un solo texto el proyecto aprobado, omitieron el encabezado del artículo 3º.

Ese tipo de irregularidades es grave por cuanto genera una gran inseguridad jurídica. La Corte reitera entonces la importancia que tiene la precisión no sólo en el trámite sino también en la transcripción de los proyectos de ley. Además, en anteriores oportunidades, esta Corporación había señalado que esta clase de defectos puede acarrear la inconstitucionalidad misma del texto legal por vicios en su formación<sup>17</sup>.

En ese orden de ideas, la Corte concluye que la modificación por parte de los servicios técnicos del Congreso del texto aprobado por las cámaras, la firma de ese texto por las mesas directivas y la sanción del mismo texto modificado por el Presidente son vicios materiales de competencia, por cuanto el ordenamiento no confiere esa posibilidad a los servicios técnicos del Congreso, ni a las mesas directivas de las Cámaras, ni al Presidente de la República. Ahora bien, es propio de los vicios de competencia que no son subsanables por cuanto implican que la autoridad carece de facultades para expedir el acto respectivo, por lo cual mal podría corregirlo.

11- Conforme a lo anterior, la Corte procederá a declarar la inexecutable del artículo demandado, por vicios en su formación. Sin embargo, y por razones de seguridad jurídica, la Corte limitará los efectos de su fallo hacia el futuro, por lo cual se entiende que la declaración de inexecutable no afecta las situaciones consolidadas bajo el amparo de la norma acusada.

Con todo, un interrogante surge: ¿cuál es el sentido que se debió atribuir a ese artículo mientras estuvo en vigencia si, como ya se vio, éste efectúa remisiones normativas incomprensibles?

Para responder a ese interrogante, la Corte recuerda que el estudio de los antecedentes normativos de la disposición muestra con claridad que el Congreso, por medio del artículo 3º de la Ley 344 de 1996, pretendía subrogar el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994, tal y como lo expresaba inequívocamente el texto aprobado por las comisiones y por las plenarias. Sin embargo, desafortunadamente, en la fase final del proceso legislativo, ese encabezado desapareció. Ahora bien, como ya se demostró en esta sentencia, la referencia que efectúa la norma parcialmente impugnada a otros artículos “de la presente ley” no tiene ningún sentido si se elimina ese encabezado. En cambio, esas referencias adquieren un significado preciso si se conserva el encabezado, por cuanto efectivamente los párrafos de los artículos 1º y 5º, el numeral 8º del artículo 8º y el artículo 30 de la Ley 141 de 1994 señalan una serie de asignaciones. Por tal razón, en el presente caso, la Corte entiende que, a pesar del error en las fases finales del procedimiento legislativo, era razonable entender, mientras tal norma estuvo vigente, que el artículo 3º de la Ley 344 de 1996 subroga el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 141 de 1994, y que por ende la norma hace referencia a los párrafos de los artículos 1º y 5º, al numeral 8º del artículo 8º y al artículo 30 de la Ley

141 de 1994, y no de la Ley 341 de 1996, pues no sólo esa conclusión surge inequívocamente del estudio de los antecedentes legislativos de esa disposición sino que, además, sólo de esa manera, el artículo tenía un sentido normativo razonable.

## VIII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Primero: INHIBIRSE de conocer de la constitucionalidad del párrafo del artículo 53 de la Ley 141 de 1994, por tratarse de un cargo por vicios de forma y haber caducado la acción.

Segundo: Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3º de la Ley 344 de 1996. Esta declaración de inexequibilidad sólo tendrá efectos hacia el futuro, a partir de la notificación del presente fallo, y por tanto no afecta las situaciones jurídicas consolidadas en desarrollo del artículo declarado inexecutable.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-497/98

Referencia: Expediente D-1983

Reitero aquí mis argumentos acerca de que el hecho de no haberse aprobado una determinada ley de la República con los trámites especiales previstos por la Constitución es un vicio de forma y no de fondo.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 Ver sentencia C-546/93. MP Carlos Gaviria Díaz, criterio reiterado, entre otras, en las sentencias C-531 de 1995 y C-055 de 1996.

2 Sentencia C-546/93. MP Carlos Gaviria Díaz.

3 Ibídem..

4 Gaceta del Congreso N° 176, 4 de junio de 1993, pág. 7. Ver folio 73 del Anexo No 3 de este expediente.

5 Ver Gaceta del Congreso del 26 de mayo de 1994, p 34. Ver folio 156 del Anexo No 3 de este expediente.

6 Ver el informe de la Comisión Accidental en Gaceta del Congreso del 8 de noviembre de 1993, p 4. Ver folio 160 del Anexo No 3 de este expediente.

7 Ver folios 76 y ss del Anexo No 4.

8 Ver Gaceta del Congreso del 6 de diciembre de 1996, p16.

9 Ver Acta de la Sesión del 12 de diciembre de 1996 de la Cámara de Representantes en Gaceta del Congreso, No 628 del 27 de diciembre de 1996, p 25

10 Ver el texto final aprobado por el Senado en la Gaceta del Congreso del 17 de diciembre de 1996, p 1.

11 Ver el texto del acta y constancia de su aprobación por la Cámara de Representantes en el acta de la Sesión Plenaria del 126 de diciembre de 1996 en Gaceta del Congreso No 630 del 27 de diciembre de 1996, p 32. Para el Senado, ver Acta de la Plenaria del 16 de diciembre de 1996 en Gaceta del Congreso No 1 del 23 de enero de 1997 pp 66 y 67.

12 Ver Gaceta del Congreso No 630 del 27 de diciembre de 1996, p 32 y Gaceta del Congreso No 1 del 23 de enero de 1997, pp 66 y 67.

13 Ver sentencia C-546/93. MP Carlos Gaviria Díaz, criterio reiterado, entre otras, en las sentencias C-531 de 1995 y C-055 de 1996.

14 Ver, entre otras, la sentencia C-531 de 1995. Fundamento Jurídico No 2.

15 Biblioteca del Congreso, Expediente de la Ley 344 de 1996, folio 10

16 Biblioteca del Congreso, Expediente de la Ley 344 de 1996, folio 2

17 Ver, entre otras, las sentencias C-255 de 1996 y C-400 de 1998.