

Nota de Relatoría: Esta Sentencia fue anulada mediante Auto 119/04

Sentencia C-700/04

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

La Corte Constitucional ha considerado en su jurisprudencia, que cuando le corresponde decidir sobre la constitucionalidad de proyectos de ley objetados por el ejecutivo, el ejercicio de esa función no se restringe al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.

PROYECTO DE LEY-Sanción por el Gobierno

PROYECTO DE LEY-Facultad de objeción por el Gobierno

PROYECTO DE LEY-Término para objeción por el Gobierno/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Términos

De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política, el Gobierno 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. Términos que aparte de ser computables en días hábiles y completos, tienen carácter preclusivo para el Gobierno, pues el propósito del constituyente fue el de imponerle a éste el deber de sancionar o devolver el proyecto de ley oportunamente al Congreso con objeciones, ya que su papel consiste en concurrir al proceso de formación de la ley, pero no le es posible entabrar o paralizar el proceso legislativo cuando éste se encuentra para la respectiva sanción. Es por ello que la misma Constitución prevé, que si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo; así como que, Si el Presidente no cumpliera con el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso.

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Insistencia en constitucionalidad por las cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-No constituyen un veto sino una facultad del Gobierno/OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Controversias de derecho de rango constitucional

Como las objeciones presidenciales no constituyen un veto sino una facultad del Gobierno que no puede obstaculizar el proceso legislativo, la insistencia de las cámaras legislativas lejos de plantear una colisión de competencias entre las dos ramas del poder público-que por mandato superior (art. 113 de la CP) están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico-, propone una controversia de puro derecho de rango constitucional que compete dirimir a este Alto Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, según el cual a esta Corte corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN OBJECION PRESIDENCIAL-Formulación extemporánea

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Presupuestos de procedibilidad

Referencia: expediente OP-078

Objeciones Presidenciales al artículo 3° (parcial) del proyecto de Ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C, veintisiete (27) de julio de dos mil cuatro (2004).

El Presidente del H. Senado de la República Dr. Germán Vargas Lleras, remitió a esta Corporación, mediante oficio de junio 23 del año 2004, el proyecto de ley de la referencia, cuyo texto fue objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad e inconveniencia.

Como quiera que el Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos de los artículos 167 de la Carta Política y 32 del Decreto 2067 de 1961.

I. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN OBJETADA

“Ley No. _____

por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 3°. El Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino, estará a cargo del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien a su vez podrá contratar la administración con la Federación Colombiana de Ganaderos, Fedegán, la cual será responsable de la ejecución y puesta en marcha del sistema.

Para efectos de lo anterior Fedegán podrá apoyarse en las organizaciones de ganaderos u otras organizaciones del sector legalmente constituidas, y delegar en ellas las funciones que le son propias, como entidad encargada del Sistema”.

II. OBJECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La objeción de inconstitucionalidad propuesta por el Ejecutivo contra algunos apartes del artículo 3° del proyecto de la referencia se fundamenta en la supuesta vulneración de los artículos 13, 150 numeral 9 y 333 de la Constitución Política por favorecer a una sola entidad de derecho privado (Fedegan) en la contratación con el Estado para la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino.

En su parecer, esta disposición legal impide la libre concurrencia para contratar con el Estado de otras entidades y personas que desarrollan actividades iguales o similares que las que desarrolla Fedegan, inclusive de las que sin constituir un gremio tienen la capacidad de desarrollar técnicamente la actividad de identificación e información a que se refiere el proyecto.

Considera que las razones expuestas por el legislador para privilegiar esta entidad, tales como haber desarrollado un programa de erradicación de la fiebre aftosa con la infraestructura necesaria para adelantar la finalidad de la ley por sancionar, no demuestran la necesidad de contratarla, ni descartan la inexistencia de otros medios iguales o mejores para la realización de los objetivos que el proyecto persigue.

Así mismo, expresa que el principio de igualdad se vulnera sin que aparezca demostrado que la limitación señalada es razonable y que el sacrificio de éste derecho y el de libertad de empresa sea indispensable para el logro del fin que se busca.

Por último, respecto a los alcances del numeral 9 del artículo 150 Superior destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional sentada en la sentencia C-086/95 en la cual esta corporación señaló que:

“La autorización especial de que trata el artículo 150.9 es excepcional y debe contener los elementos de generalidad e impersonalidad, como toda ley, salvo que se señale al contratista en el caso en que éste sea la única persona natural o jurídica que pueda desarrollar el objeto propio del contrato. De lo contrario se violaría el principio de imparcialidad (artículo 209), que garantiza la igualdad (artículo 13) de todos para participar en la contratación pública”. (Negrita del Presidente)

III. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

A efectos de resolver sobre la objeción presidencial propuesta, las Cámaras Legislativas integraron las respectivas Comisiones Accidentales, las que rindieron sendos informes de objeciones mediante los cuales se decidió insistir en la constitucionalidad y conveniencia del proyecto de ley objetado. Estos informes fueron debidamente aprobados en el Senado de República y la Cámara de Representantes en sesiones plenarias de 8 y 17 de junio de 2004 respectivamente.

Como razones para insistir en la constitucionalidad de los apartes del artículo 3 del proyecto objetado, señalan las Comisiones Accidentales que llama su atención el que el Gobierno presente objeciones contra un proyecto de ley de su propia iniciativa, más si se considera que éste fue tramitado por el Congreso sin modificación alguna.

Adicionalmente, aclaran que no es cierto que el proyecto de ley obligue a contratar con Fedegan la implementación del Sistema Nacional de Identificación e Información Bovina, pues el proyecto indica que ello es una mera posibilidad, al consagrar que el Ministerio de Agricultura “podrá contratar”, sin que se establezca un mandato imperativo al respecto.

Con todo, precisan que si el mandato fuera imperativo, tampoco se vulneraría la Constitución Política, por cuanto como lo ha reconocido la Corte Constitucional, “Fedegan agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa que Fedegan es el gremio aceptado a nivel Nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario”. En el mismo sentido destacan el concepto del Procurador General de la Nación rendido dentro del proceso de inconstitucionalidad contra el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 (“sentencia C-678”)

Para finalizar en cuanto a las razones de inconveniencia propuestas por el Presidente, manifiestan no entenderlas, por cuanto lo perseguido por el proyecto de ley es ajustar la producción ganadera colombiana a las exigencias y estándares internacionales que obligan a adoptar mecanismo de trazabilidad, para poder acceder a los mercados de grandes consumidores, como el europeo y norteamericano.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación (E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, mediante concepto de 7 de julio de 2004, considera infundadas las objeciones del ejecutivo al proyecto de ley bajo revisión, por lo que solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad del precepto objetado.

Para el efecto, el Jefe del Ministerio Público se ocupa de precisar que el Congreso dicta leyes en materia contractual, sin indicar el mecanismo o la forma como se debe contratar para un caso concreto o con quién se debe adelantar un proceso, pues las normas no pueden estar direccionadas a intereses particulares sino generales.

Así mismo, destaca que la Constitución Política garantiza a todas las personas por igual, la participación en la actividad pública (artículos 1, 2, 13, 23, 40, 87, 95) y en materia contractual la aplicación del principio de igualdad de oportunidades en los procesos de

selección de contratistas.

Con base en lo anterior, estima que no le asiste la razón al Gobierno Nacional por dos razones: “i) el carácter no obligatorio de contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos y ii) la naturaleza del gremio, que permite aplicar el principio constitucional de la participación de todos en las decisiones que los afectan”.

Al respecto, aclara que no existe la obligación de contratar con la Federación Colombiana de Ganaderos, sino que es una alternativa, la cual se deduce de la expresión “podrá”. Así mismo, señala que tampoco es un direccionamiento, porque la contratación debe efectuarse una vez que el Ministerio de Agricultura verifique que es el organismo idóneo para tal administración.

Agrega que “de la misma literalidad se entiende que es al mencionado ministerio a quien corresponde la implantación del Sistema Nacional de Identificación e Información del Ganado Bovino y será dicho organismo el que decidirá si contratará su administración con la referida federación o con otra persona natural o jurídica”.

En aplicación del principio constitucional que establece que un fin del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, el Procurador considera que si son los ganaderos quienes deben someterse a las disposiciones relativas a la creación del mencionado Sistema, es constitucionalmente admisible que un ente privado como la Federación Colombiana de Ganaderos, siendo el gremio más representativo de los mismos, tenga prevalencia para administrar el sistema.

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

La Corte es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

2. Verificación del trámite de las objeciones propuestas.

La Corte Constitucional ha considerado en su jurisprudencia¹, que cuando le corresponde

decidir sobre la constitucionalidad de proyectos de ley objetados por el ejecutivo, el ejercicio de esa función no se restringe al análisis material de los reproches presentados por el Gobierno sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.

Por lo tanto, es necesario verificar previamente si el trámite de las objeciones presentadas por el Gobierno al proyecto de Ley No. 121 de 2002 -Senado y 258 de 2003 Cámara-, se ajusta a los dictados de la Carta Política.

Al revisar el expediente legislativo, contentivo del proyecto de Ley objetado parcialmente por el Gobierno, se observa que una vez aprobado por el Congreso de la República, en cumplimiento de la Constitución², el Presidente del Senado lo envió al Presidente de la República para su sanción, quien lo recibió el 24 de diciembre de 2003³ y lo devolvió⁴ sin la correspondiente sanción el 14 de enero de 2004⁵, formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

El Congreso de la República dio trámite a la insistencia, pues las células legislativas integraron sendas Comisiones Accidentales para que conocieran de las objeciones presidenciales, cuyo informe⁶ fue aprobado por la plenaria del Senado el 8 de junio de 2004⁷, y por la plenaria de la Cámara de Representantes el 17 de junio del mismo año⁸, insistiendo en que se diera trámite al mismo, razón por la cual el proyecto fue remitido a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad⁹.

3. Extemporaneidad de las objeciones formuladas por el Gobierno e inhibición de la Corte para pronunciarse sobre ellas.

En el orden constitucional colombiano, le corresponde al Gobierno sancionar los proyectos de ley aprobados por el Congreso de la República, a fin de convertirlos en Ley de la República, siempre y cuando no presente objeciones sobre los mismos. Interviene de esta forma el órgano Ejecutivo en la formación de la ley, la que no es producto exclusivo de la decisión del legislativo sino del asentimiento conjunto de estas dos ramas del poder.

Recibido por el Gobierno un proyecto de ley para su respectiva sanción, cuenta en dicho momento, y en el término respectivo, con la facultad de objetarlo total o parcialmente, bien por razones de conveniencia o por motivos de inconstitucionalidad, según el caso.

De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política¹⁰, el Gobierno 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. Términos que aparte de ser computables en días hábiles y completos¹¹, tienen carácter preclusivo¹² para el Gobierno, pues el propósito del constituyente fue el de imponerle a éste el deber de sancionar o devolver el proyecto de ley oportunamente al Congreso con objeciones, ya que su papel consiste en concurrir al proceso de formación de la ley, pero no le es posible entabrar o paralizar el proceso legislativo cuando éste se encuentra para la respectiva sanción¹³. Es por ello que la misma Constitución prevé, que si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo¹⁴; así como que, Si el Presidente no cumpliera con el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el presidente del Congreso¹⁵.

Ahora bien, tratándose de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, esto es, las que versan sobre el supuesto desconocimiento de los preceptos de la Carta Política, se consagra en la Constitución¹⁶ que una vez puestas en conocimiento de las cámaras legislativas las objeciones presentadas en oportunidad, éstas pueden insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley, evento en el cual, pasará a la Corte Constitucional a efectos de que ésta dirima la controversia planteada entre el Gobierno y el Legislador.

Lo anterior por cuanto, como las objeciones presidenciales no constituyen un veto sino una facultad del Gobierno que no puede obstaculizar el proceso legislativo, la insistencia de las cámaras legislativas lejos de plantear una colisión de competencias entre las dos ramas del poder público -que por mandato superior (art. 113 de la CP) están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico-, propone una controversia de puro derecho de rango constitucional que compete dirimir a este Alto Tribunal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, según el cual a esta Corte corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”.

En el caso concreto, visto el trámite impartido a la objeción presentada por el Gobierno contra el proyecto de Ley No. 121 de 2002 Senado - 258 de 2003 Cámara de Representantes, es evidente que éstas fueron formuladas en forma extemporánea, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con seis días para devolver con objeciones el proyecto de ley, pues la iniciativa en cuestión no consta de más de veinte artículos -el proyecto tiene nueve artículos-.

Cabe recordar, que si la Presidencia de la República recibió del Congreso el proyecto de ley para su sanción el 24 de diciembre de 2003, el término de seis días venció el día lunes 5 de enero de 2004. El proyecto de ley fue devuelto al Congreso con las objeciones respectivas el 14 de enero de 2004.

Para la Corte, si bien el Congreso dio trámite a las objeciones, éste resulta inválido, pues aunque internamente respetó los cánones constitucionales y legales al darle segundo debate al citado proyecto, ya las cámaras legislativas habían perdido competencia para proceder a la insistencia. El trámite previsto en la Constitución para casos como el presente es que, vencido el término para presentar objeciones sin que ello hubiere ocurrido, le corresponde al Presidente sancionar y promulgar el proyecto según lo dispuesto por el artículo 166 inc. 2º de la Constitución; y que si no se cumple con éste deber, sancionará y promulgará el proyecto el Presidente del Congreso por así consagrarlo el artículo 168 Ibídem.

Por lo tanto, le corresponde al Congreso de la República, al tramitar las objeciones que presente el Gobierno contra los proyectos de ley, controlar el cumplimiento de los términos constitucionales en que éstas se han presentado, pues bien puede advertir su extemporaneidad, y en tal evento podrá devolver el proyecto al Presidente para que proceda conforme lo establece la Constitución, y en caso de que no se cumpla con este deber, proceder a la sanción y promulgación del proyecto por intermedio del Presidente del Congreso.

Inadvertida en este caso la extemporaneidad de las objeciones, el Congreso envió a la Corte constitucional el expediente para el pronunciamiento respectivo. Pero antes del mismo, le corresponde a esta Corporación examinar si se cumplen los presupuestos de procedibilidad para el debido ejercicio del control constitucional.

En este orden de ideas, son dos las condiciones que se requieren para que la Corte

Constitucional pueda emitir un pronunciamiento sobre las objeciones propuestas, dirimiendo la controversia de constitucionalidad suscitada entre el Gobierno y el Congreso:

i. Que dentro de los términos perentorios señalados en el artículo 166 Superior, el proyecto de ley sea objetado por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad al momento de pronunciarse sobre su sanción,; y

i. Que cumplida la anterior condición el Congreso insista, es decir, que rechace las objeciones con arreglo al procedimiento previsto para tal efecto en la Carta Política.

Satisfechas estas exigencias, la Corte puede analizar de fondo las objeciones presidenciales como árbitro del diferendo jurídico que se presenta entre dos ramas del poder, profiriendo como guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política una decisión definitiva, que si es de exequibilidad obliga al Gobierno a sancionar el proyecto de ley, y en caso contrario, conduce al archivo del expediente, salvo que la inexecuibilidad del proyecto sea parcial debiendo indicarlo así 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 y una vez cumplido este trámite, remita a la Corte el proyecto para fallo definitivo (art. 167 de la CP).

En este caso, como se indicó anteriormente, la insistencia tramitada por las cámaras legislativas carece de validez, pues para que el Congreso pueda ejercer esta atribución constitucional, es presupuesto indispensable que los reproches del Ejecutivo hayan sido formulados oportunamente, lo cual no aconteció en el caso que se examina, toda vez que está demostrado que la censura del Gobierno se presentó con posterioridad al término señalado por la Constitución, situación que impide a la Corte emitir el pronunciamiento de fondo correspondiente.

Para la Corte, la extemporaneidad de las objeciones del Gobierno, y por ende la falta de competencia del Congreso para darles trámite, implican un vicio de procedimiento de

carácter insubsanable, al no tratarse de un simple defecto intrascendente, sino por el contrario, de la falta de los presupuestos necesarios para que la Corte pueda emitir un pronunciamiento de fondo. Al respecto no debe olvidarse, que los términos para sancionar u objetar un proyecto de ley tienen carácter perentorio y preclusivo, pues han sido fijados directamente por la Constitución con el fin de que el Gobierno concurra a la formación de la ley, culminando su trámite con la sanción y promulgación u objetándolo dentro del término respectivo, procedimiento que debe continuar su curso para que pueda definirse la suerte de las normas objetadas en relación con su constitucionalidad.

Por todo lo anterior, la Corte se abstendrá de pronunciarse sobre las objeciones planteadas por el Ejecutivo al artículo 3° (parcial) del proyecto de Ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”. En consecuencia, dispondrá que el expediente se devuelva al Presidente de la República para que sancione el proyecto de ley dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 165 y 166 inciso segundo de la Carta Política; y, en caso de que ello no ocurra, debe ser sancionado por el Presidente del Congreso .

Vale aclarar que esta situación no impide que las disposiciones del proyecto de ley puedan ser revisadas posteriormente por la Corte cuando se conviertan en ley de la República, a través del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

VI. 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. Por cuanto las objeciones presidenciales fueron presentadas de manera extemporánea, debe la Corte Constitucional INHIBIRSE de decidir sobre las presentadas por el Gobierno frente al artículo 3° (parcial) del proyecto de ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”.

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. 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, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Secretario General (E)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-700/04

OBJECION PRESIDENCIAL DE INCONSTITUCIONALIDAD-Declaración de infundada por extemporaneidad (Salvamento parcial de voto)

ACTO INEXISTENTE Y ACTO INVALIDO-Distinción/OBJECION PRESIDENCIAL DE INCONSTITUCIONALIDAD-Pronunciamiento de la Corte a pesar de su extemporaneidad al nacer a la vida jurídica (Salvamento parcial de voto)

Los conceptos de validez e inexistencia no son idénticos. Mi argumento se dirige entonces a demostrar que el acto presidencial, a pesar de su extemporaneidad, nació a la vida jurídica –aunque estuviera viciado-razón que sustentaría mínimamente la actuación de las cámaras y que, por tanto, habilitaría la competencia de la Corte para pronunciarse al respecto. Y eso es tan cierto, que en la práctica si las cámaras no hubieran insistido, el proyecto se entendería archivado. Si bien es cierto que la formulación de las objeciones carece de validez por haber sido hecha de manera extemporánea, pienso que la acción de las cámaras tiene asidero en una causa jurídica surgida de un acto que, aunque viciado, nació a la vida jurídica. En el caso de la inexistencia, el acto no nace a la vida jurídica y por tanto no puede ser causa de ningún acto jurídico que de él pretenda desprenderse. Por el contrario, la invalidez se predica de un acto existente, aunque viciado, y el haber nacido a la vida jurídica le da la potestad para erigirse como causa de otros actos jurídicos. Considero entonces que la posición mayoritaria confunde dos instituciones diferentes, les da un tratamiento indistinto y eso la lleva a consecuencias que no se siguen de lo realmente ocurrido tales como la pérdida de competencia de las cámaras para insistir sobre la objeción presidencial extemporánea y la

propia competencia de la Corte para pronunciarse al respecto.

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento parcial de voto que fue manifestado en la Sala Plena del día veintisiete (27) de julio de 2004, respecto de la sentencia C-700 de 2004.

2.- En dicha providencia, la Corte decidió inhibirse de decidir sobre las objeciones presidenciales frente al artículo 3 (parcial) del proyecto de ley No. 121 de 2002 –Senado de la República-, 258 de 2003 –Cámara de Representantes-, “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”, pues éstas fueron presentadas de manera extemporánea. Devolvió entonces el proyecto de ley para que fuera sancionado y promulgado por el Presidente de la República.

El fundamento para tal decisión fue que al haberse presentado la objeción presidencial de manera extemporánea, el Congreso no tenía competencia para darle trámite a la misma y por lo tanto su actuación, en cuanto a la insistencia, carecía de validez. Entendió la mayoría que si no se agotan las etapas correspondientes dentro de los términos prescritos ha de entenderse que no se produjo la objeción ni la insistencia y por tanto, falta un presupuesto procesal indispensable para que la Corte pueda proferir sentencia de fondo sobre las objeciones del gobierno.

3.- Considero que lo procedente era declarar infundada la objeción por extemporaneidad. En mi opinión, la mayoría confundió los conceptos de invalidez e inexistencia. La argumentación mayoritaria parte de la idea de que la objeción presidencial, por ser extemporánea es inexistente e impide todo trámite posterior por estar viciada en su validez. Por mi parte, opino que existe un acto del Presidente aunque éste haya sido extemporáneo, lo cual evidentemente constituye un vicio, que implica que las objeciones no pueden prosperar.

4.- Los conceptos de validez e inexistencia no son idénticos. Así, las consecuencias de su distinción se ven reflejadas en la valoración que se sigue frente a la insistencia de las cámaras. Si se acoge la postura mayoritaria, ante un acto inexistente –la objeción presidencial extemporánea- no podría haber una causa que justificara la insistencia de las cámaras. Por el contrario, frente a un acto inválido sí puede existir una causa para la insistencia. Mi argumento se dirige entonces a demostrar que el acto presidencial, a pesar de su extemporaneidad, nació a la vida jurídica –aunque estuviera viciado- razón que

sustentaría mínimamente la actuación de las cámaras y que, por tanto, habilitaría la competencia de la Corte para pronunciarse al respecto. Y eso es tan cierto, que en la práctica si las cámaras no hubieran insistido, el proyecto se entendería archivado.

5.- Si bien es cierto que la formulación de las objeciones carece de validez por haber sido hecha de manera extemporánea, pienso que la acción de las cámaras tiene asidero en una causa jurídica surgida de un acto que, aunque viciado, nació a la vida jurídica. Por el contrario, si se considera, tal como al parecer lo pretendió hacer la mayoría, que el acto extemporáneo del Presidente al presentar la objeción fue inexistente, sería claro que la insistencia de las cámaras no tendría ninguna causa. En mi opinión, la argumentación de la mayoría pretende asimilar los conceptos de inexistencia e invalidez e intenta atribuirles consecuencias idénticas a pesar de que, como ya se ha visto, se trata de conceptos distintos. En el caso de la inexistencia, el acto no nace a la vida jurídica y por tanto no puede ser causa de ningún acto jurídico que de él pretenda desprenderse. Por el contrario, la invalidez se predica de un acto existente, aunque viciado, y el haber nacido a la vida jurídica le da la potestad para erigirse como causa de otros actos jurídicos. Considero entonces que la posición mayoritaria confunde dos instituciones diferentes, les da un tratamiento indistinto y eso la lleva a consecuencias que no se siguen de lo realmente ocurrido tales como la pérdida de competencia de las cámaras para insistir sobre la objeción presidencial extemporánea y la propia competencia de la Corte para pronunciarse al respecto.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E) Auto 119/04

Referencia: expediente OP-078

Objeciones Presidenciales al artículo 3° (parcial) del proyecto de Ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C, diez (10) de agosto de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y en especial las previstas en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente providencia.

I. ANTECEDENTES.

1. El Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley No. 121 de 2002 –Senado y 258 de 2003 Cámara-, por la cual se crea el Sistema Nacional de Identificación de Información del Ganado Bovino, y lo envió al Presidente de la República para su correspondiente sanción.

2. El Presidente de la República presentó objeciones de inconveniencia e inconstitucionalidad contra algunos apartes del artículo 3° del proyecto de la referencia con fundamento en la supuesta vulneración de los artículos 13, 150 numeral 9 y 333 de la Constitución Política por favorecer a una sola entidad de derecho privado (Fedegan) en la contratación con el Estado para la administración del Sistema Nacional de Identificación e Información de Ganado Bovino. Por lo tanto, lo devolvió al Congreso sin la correspondiente sanción.

3. A efectos de resolver sobre la objeción presidencial propuesta, las Cámaras Legislativas integraron las respectivas Comisiones Accidentales, las que rindieron sendos informes de objeciones mediante los cuales se decidió insistir en la constitucionalidad y conveniencia del proyecto de ley objetado. Estos informes fueron debidamente aprobados en el Senado de República y la Cámara de Representantes en sesiones plenarias de 8 y 17 de junio de 2004 respectivamente.

4. Como el Congreso insistiere en el proyecto de ley, el Presidente del Senado lo remitió a esta Corporación, con oficio de junio 23 de 2004.

5. La Corte Constitucional, mediante sentencia C-700 de veintisiete (27) de julio del corriente año, previo el trámite correspondiente, resolvió INHIBIRSE de decidir sobre las presentadas por el Gobierno frente al artículo 3° (parcial) del proyecto de ley No. 121 de 2002 – Senado de la República – 258 de 2003 – Cámara de Representantes – “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”, por cuanto las objeciones

presidenciales fueron presentadas de manera extemporánea. En consecuencia, dispuso 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; y 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.

Lo anterior por cuanto encontró, que aprobado el proyecto por el Congreso de la República, este lo envió al Presidente para su sanción el 24 de diciembre de 2003 (fol 20) quien lo devolvió sin la correspondiente sanción el 14 de enero de 2004 (folios 11 a 15), formulando objeciones de inconstitucionalidad e inconveniencia.

6. Mediante escrito recibido por esta Corporación el 6 de agosto del presente año, el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitaron a la Corte que “No obstante que no se ha recibido el expediente de la referencia junto con la comunicación No. DCCC-227 del pasado 2 de agosto, solicito de manera atenta a esa Corporación, pronunciarse de fondo acerca de la objeción presidencial contra el artículo 3 (parcial) del proyecto de Ley No. 258 de 2003-Cámara y 121 de 2002-Senado, “Por medio del cual se crea el sistema de identificación e información de ganado bovino”, toda vez que la objeción al citado proyecto se formuló dentro del término constitucional dispuesto en el artículo 166, el día 30 de diciembre de 2003, como obra en la publicación que se hizo de la misma en el Diario Oficial No. 45.416 del cual se remite nuevamente copia”.

II. CONSIDERACIONES

1. Atendiendo la Petición del Gobierno Nacional, aprecia la Corte que el proyecto de ley para su correspondiente sanción fue recibido en la Presidencia de la República el 24 de diciembre de 2003, y que en el Diario oficial No. 45.416 del 30 de diciembre de 2003, aparece publicado el escrito de objeción presidencial de la misma fecha, referente al proyecto de ley 258 de 2003 Cámara, 121 de 2002 Senado, por el cual se crea el Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino, junto con el oficio mediante el cual se le remitió dicho proyecto firmado por el Presidente del Senado de República y el texto del proyecto respectivo.

2. De acuerdo con lo previsto por la Constitución Política¹⁷, el Gobierno 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.

En el caso del proyecto de ley por el cual se crea el Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino, si la Presidencia de la República lo recibió para la correspondiente sanción el 24 de diciembre de 2003, el término con que contaba el Gobierno para objetarlo vencía el 5 de enero de 2004.

3. Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 138 de la Constitución, el Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio. Dispone además, que también se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale. Y que, en el curso de ellas sólo podrá ocuparse en los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo.

5. Así las cosas, debe concluir la Corte, que las objeciones presentadas por el Gobierno al proyecto de ley por medio del cual se crea el Sistema de Identificación e Información de Ganado Bovino, fueron presentadas en oportunidad, situación que no tuvo en cuenta la Corte al proferir la sentencia C-700 de 2004. Esta circunstancia es suficiente para decretar la nulidad de la mencionada sentencia, de acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, según el cual, solo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el proceso.

6. Por lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE

1. DECLARAR la nulidad de la sentencia C-700 de 2004 de fecha veintisiete (27) de julio de 2004.
2. Una vez ejecutoriada esta providencia la corte proferirá la sentencia de reemplazo.
3. La Secretaría dejará constancia acerca de la presente providencia al pie del fallo anulado,

y con la Relatoría de la Corte, tomará las medidas necesarias para que se publique la sentencia y éste Auto.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Ver sentencias C-923 de 2000 M.P. José Gregorio Henández Galindo, C-1249 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-070 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

2 Constitución Política, artículo 165

3 Folio 20

4 Constitución Política, artículo 167

5 Folios 11 a 15

6 Gaceta 278 de 2004, p 23

7 Folio 3

8 Folio 8, Acta 113 de 17 de junio de 2004

9 Constitución Política, artículo 167 inc. 3º

10 Constitución Política, artículo 166

11 Cfr. Sentencias C-063, C-486 y C-579 de 2002

12 El artículo 166 de la actual Constitución tiene su antecedente en el artículo 86 de la Carta Política de 1886. Para el Constituyente de aquella época, los plazos allí fijados sirven “para obligar al Presidente a la sanción o la devolución, y por ser tan perentorios no dejan lugar a dudas, dilaciones o tergiversaciones. Si cumplido el término del caso no se hubiere verificado la devolución del proyecto, con objeciones, la Constitución presume que el proyecto ha sido sancionado, y no puede dejar de serlo, debiendo seguir la promulgación”. Samper José María, en “Derecho Público Interno de Colombia” . Ed. Temis. Bogotá 1982, páginas 421 y 422.

13 La preclusividad de los términos previstos en el artículo 166 Superior deriva también en

gran medida de que son impuestos como formalidades sustanciales por la propia Constitución. Al respecto la Corte ha dicho: “Las formas jurídicas no han sido establecidas para anular la libertad de los ciudadanos, sino para dar un principio de garantía y seguridad a toda la sociedad, de modo que los derechos se establezcan y no queden sometidos a la contingencia de la interpretación subjetiva y a la incertidumbre sobre su existencia. En relación con las leyes, la forma jurídica le da contenido de estabilidad al deber ser expresado en la norma, y, por ello, es necesaria para la formación del derecho. Si bien toda norma de derecho está compuesta de materia y de forma, de suerte que prevalece la primera sobre la segunda, no debe confundirse esto con el olvido de las formas, por cuanto ellas han sido prescritas por la propia Constitución, en atención a las razones de estabilidad jurídica comentadas. De otra parte, cuando una forma jurídica es impuesta por el propio constituyente, de alguna manera se sustancializa. Es lo que se conoce en la filosofía del derecho desde Stammler¹³, con el nombre de “formas sustanciales”. En otras palabras, aquí no se trata de un requisito caprichoso, sino de una forma debida como cauce legítimo del nacimiento del derecho. Esta sustancialización de las formas jurídicas, por otra parte, no es figura exclusiva del derecho constitucional, ni tampoco resulta ser algo nuevo en la tradición jurídica de los países herederos del derecho romano. El derecho civil conoce, desde esos tiempos, las formalidades exigidas “ad substantiam actus”, es decir, aquellas sin las cuales el acto que las requiere no puede llegar a existir”. Cfr. Sentencia C-510 de 1996. En el mismo sentido ver Sentencia C-026 de 1993.

14 Constitución Política, artículo 166 inc. 2º

15 “ ”, artículo 168

16 Constitución Política, artículo 167

17 Constitución Política, artículo 166