

Sentencia C-700/10

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Especificidad respecto del trámite de la objeción y la insistencia del congreso

OBJECION PRESIDENCIAL-Oportunidad

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY-Publicación del proyecto objetado al estar las cámaras en receso

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Finalidad

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Reglas jurisprudenciales sobre cumplimiento

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No existe fórmula textual específica para realizar anuncio

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Omisión constituye un vicio de trámite subsanable

INFORME DE OBJECIONES-Aprobación por mayoría absoluta en votación ordinaria

OBJECION PRESIDENCIAL-Término para insistencia de las cámaras

INFORME DE OBJECIONES-Alcance del requisito de debida sustentación

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia del Congreso como requisito de procedibilidad

RESERVA DE LEY-Vulneración por norma que faculta a las asambleas departamentales para determinar régimen prestacional de diputados

OBJECION PRESIDENCIAL POR VULNERACION DE RESERVA DE LEY-Fundada

Mediante el presente proyecto de ley objetado por el Gobierno, el Congreso de la República define un régimen prestacional especial para los diputados, que contempla asuntos como las prestaciones sociales a que tendrán derecho tanto los diputados como quienes suplieren sus faltas absolutas o temporales, a saber: seguro de vida, auxilio de cesantía e intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de navidad y prima de servicios. El proyecto señala la forma como se liquidará el auxilio de cesantía por cada año laborado; la liquidación de la prima de navidad y prevé que en materia de seguridad social los diputados estarán amparados por el régimen de la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias; pero no contempla algunos asuntos que son necesarios para poder liquidar en cada caso algunas de las prestaciones sociales a que la misma norma alude como el monto o tope y la periodicidad con que debe reconocerse las vacaciones y la prima de servicios, asuntos que no fueron expresamente regulados en la disposición acusada, vacío legislativo que sería llenado por las propias asambleas departamentales, lo que se traduciría en una delegación en las asambleas departamentales de una función exclusiva del legislador, cual es la de determinar el régimen prestacional de los diputados, que resulta inexecutable pues la definición del régimen

prestacional de los diputados tiene reserva de ley.

CONTENIDO Y ALCANCE DE LA PREVISION DEL IMPACTO FISCAL EN PROYECTOS DE LEY-Subreglas/ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY QUE DECRETA GASTO-Obligación del Congreso de valorar informe del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En relación con el cumplimiento del análisis del impacto fiscal previsto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro. Sin embargo, en relación con esta última subregla, se precisa que aunque el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga al legislativo a acoger las observaciones del Ministro del ramo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar el concepto emitido por el Ministerio, es decir de estudiar y discutir las razones aducidas por el ejecutivo. Sólo así se garantiza una correcta colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica

ESTUDIO DE IMPACTO FISCAL EN PROYECTO DE LEY EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL DE MIEMBROS DE ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES-Se incumple por omisión del Congreso de valorar informe presentado por Ministerio de Hacienda y Crédito Público

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITO DE IMPACTO FISCAL-Congreso no valoró informe presentado por Ministro de Hacienda y Crédito Público

Los artículos 2º y 3º del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, impactan el gasto público porque crean el derecho de los diputados a percibir prestaciones sociales por el ejercicio de sus funciones, con las condiciones y topes allí establecidos, siendo aplicable para su tramitación, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, en cuyo trámite el Ministro de Hacienda y Crédito Público, radicó en el Congreso de la República sus comentarios al proyecto de ley en referencia, advirtiendo sobre el impacto fiscal negativo del proyecto y sobre su inconveniencia por que se convirtiera en ley de la república. Es decir, dentro del trámite legislativo el Ministro de Hacienda y Crédito Público explicó las graves consecuencias que la adopción de estas disposiciones implicarían para las finanzas de los Departamentos, cumpliendo con suficiencia la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y surgiendo para el Congreso la obligación

de discutir y analizar las razones presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, dentro del trámite del proyecto de ley no existe ninguna consideración ni sobre el impacto fiscal del proyecto ni del informe presentado por el Ministro, por lo que la Corte estima que en la presente oportunidad (i) el Congreso no examinó por sí mismo el impacto fiscal de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley de la referencia, (ii) el Gobierno, cumplió con la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y conceptuó negativamente en relación con la consistencia de lo dispuesto en los mismos artículos y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, agregando que dichas normas tampoco consultaban el estado de las finanzas de las entidades territoriales y (iii) a pesar de la existencia del pormenorizado informe del Ministerio de Hacienda sobre las graves repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley ni tampoco dentro de la insistencia presentada.

Referencia: expediente OP-125

Revisión oficiosa de las objeciones gubernamentales presentadas al proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales.”

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., seis (6) de septiembre de dos mil diez (2010)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Mauricio González Cuervo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

El 2 de julio de 2009, el entonces Presidente del Senado de la República, doctor Hernán Andrade Serrano, hizo llegar a esta Corporación copia del proyecto de ley N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, con el fin de que este organismo de control resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló respecto de los artículos 3° y 4° del referido proyecto, las cuales fueron declaradas infundadas por las plenarias de Senado y Cámara.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto íntegro del proyecto de ley es el siguiente, dentro del cual se subrayan y resaltan los

aportes objetados por el Gobierno:

“Ley N° _____

“POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA SALARIAL Y PRETACIONAL DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 1º. Organización de las asambleas. La determinación de la estructura administrativa de las Asambleas Departamentales, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo corresponden a la misma corporación, a iniciativa del gobernador.

“Artículo 2º. Remuneración de los diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones está constituida por la asignación mensual en los términos fijados por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000 o por las normas que la adicionen o modifiquen, teniendo en cuenta las prestaciones reconocidas en esta ley.

“Artículo 3º. Régimen prestacional de los diputados. Los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de estos tendrán derecho a Seguro de Vida y a percibir las siguientes prestaciones sociales:

1. Auxilio de Cesantía e intereses sobre las cesantías.
2. Vacaciones
3. Prima de Navidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966.
4. Prima de servicios.

“Parágrafo 1º. La remuneración del auxilio de cesantías de diputados deberá liquidarse a razón de una asignación mensual por cada año calendario de sesiones, teniendo en cuenta que para su cálculo debe entenderse como si se hubiere sesionado los doce meses del respectivo año y percibido durante ese año asignaciones mensuales idénticas a las devengadas en el tiempo de sesiones, conforme a lo estipulado en los artículos 3º y 4º de la Ley 5ª de 1969 y el artículo 13 de la Ley 344 de 1996. Por asignación deberá entenderse lo regulado en el artículo segundo de la presente ley.

“En el evento en que el diputado no pueda asistir a todas las sesiones, ordinarias o extraordinarias, las cesantías se liquidarán en proporción al tiempo de servicio.

“Los diputados están amparados por el Régimen de Seguridad Social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias.

“No podrá percibirse a título de remuneración o prestaciones sociales, por la labor como Diputado, ningún otro emolumento diferente a los consagrados en esta ley.

“Artículo 4º. Topes máximos. Las Asambleas Departamentales deberán determinar, dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley.

“Artículo 5º. Derechos de los reemplazos por vacancia. En caso de faltas absolutas o temporales de los Diputados, quienes sean llamados a ocupar la curul tendrán derecho a los beneficios a que se refieren los artículos anteriores desde el momento de su posesión y hasta cuando ejerzan la diputación.

En caso de vacancia causada por secuestro, el titular conservará los derechos remuneracionales y prestaciones previstos en la ley e igualmente los llamados a reemplazarlos

temporalmente tendrán los derechos conforme al inciso 1º del presente artículo.

“Artículo 6º. Disposiciones para los diputados secuestrados. Los pagos correspondientes a la remuneración y demás emolumentos de los diputados secuestrados, con fundamento en la Ley 282 de 1996 y sus normas complementarias, no se computarán dentro de los límites establecidos en el artículo 8º de la Ley 617 de 2000.

“Artículo 7º. Vigencia y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

3. EL TRÁMITE LEGISLATIVO

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

1. El proyecto fue presentado el 28 de septiembre de 2006, ante la Secretaría del Senado de la República, por el entonces Ministro del Interior y de Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi.1 Fue publicado en la Gaceta del Congreso N.º 414 del 29 de septiembre 2006.2

2. El proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, cuya mesa directiva designó como ponente al senador Miguel Pinedo Vidal.3

3. El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima del Senado de la República, presentado por el senador ponente Miguel Pinedo Vidal, fue publicado en la Gaceta del Congreso Nº 556, correspondiente al 21 de noviembre de 2006.4

4. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República,5 el proyecto fue discutido y aprobado por dicha Comisión durante las sesiones de los días 11 y 12 de diciembre de 2006.6 Según el mismo informe, la aprobación se dio por mayoría absoluta, salvo el artículo 3º que se aprobó por unanimidad. El mencionado informe también certifica que la aprobación del proyecto fue anunciada previamente, conforme al artículo 8º del acto Legislativo 01 de

2003, en la sesión de la Comisión Séptima del Senado de la República que tuvo lugar el 22 de noviembre de 2006, según consta en el acta número 09 de 2006 correspondiente a dicha sesión.

5. Para rendir ponencia en segundo debate en el Senado de la República se designó nuevamente al senador Miguel Pinedo Vidal. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 050 de 2007.⁷

6. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario del Senado de la República,⁸ el proyecto fue discutido y aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en la sesión que tuvo lugar el 6 de marzo de 2007. El mismo informe certifica que dicha aprobación se surtió previo su anuncio, realizado en la Sesión Plenaria del 27 de febrero de 2007, según consta en el acta número 43 correspondiente a esa reunión.

7. El proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuya mesa directiva designó como ponente al representante Eduardo Benítez Maldonado.

8. El informe de ponencia y el texto propuesto para primer debate en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, presentado por el representante Eduardo Benítez Maldonado, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 215, correspondiente al 28 de mayo de 2007.⁹

3.9 El proyecto fue discutido y aprobado por dicha Comisión durante la sesión del 14 de junio de 2007, según consta en el Acta N° 14 de esa fecha, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 382 del 14 de agosto de 2007; la aprobación se dio por unanimidad¹⁰ y fue anunciada previamente, conforme al artículo 8° del acto Legislativo 01 de 2003, en la sesión de la Comisión Séptima de la Cámara que tuvo lugar el 29 de mayo de 2007 según consta en el acta número 12 de 2007 correspondiente a dicha sesión. Para rendir ponencia en segundo debate en la Cámara se designó nuevamente al representante Eduardo Benítez Maldonado. La ponencia para segundo debate en esta Cámara legislativa fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 464 correspondiente al 20 de septiembre de 2007.¹¹

1. De acuerdo con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General (e) de la Cámara de Representantes,¹² el proyecto fue discutido y aprobado por la Plenaria esa Cámara legislativa en la sesión que tuvo lugar el 20 de mayo de 2008. El mismo informe certifica que dicha aprobación se surtió previo su anuncio, realizado en la Sesión Plenaria del 13 de mayo de 2008, según consta en el acta número 108 correspondiente a esa reunión.

2. Para efectos de conciliar los textos aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se designó una comisión de conciliación integrada por el senador Eduardo Enríquez Maya y el representante Eduardo Benítez Maldonado, quienes presentaron un acta de conciliación en la que se propuso un texto unificado. Dicha acta fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 323 correspondiente al 5 de julio de 2008.¹³

3. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General (e) de la Cámara de Representantes, en sesión plenaria realizada el 10 de junio de 2008, fue considerado y aprobado el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental de Mediación, previo su anuncio en la sesión plenaria ordinaria correspondiente al 4 de junio de 2008, según Acta N° 115.

3.14. A través de oficio datado el 24 de junio de 2008, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 9 de julio del mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción ejecutiva.¹⁵

3.15. Mediante oficio datado el 15 de julio de 2008, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional a la entonces Presidente del Senado de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad.

3.16. Mediante escrito datado el 1° de junio de 2009, el senador Eduardo Enríquez Maya y el representante Eduardo Benítez Maldonado presentaron informe sobre las objeciones gubernamentales al proyecto de ley, en el que solicitaron su rechazo. Este informe aparece publicado en la Gaceta del Congreso número 495, correspondiente al 12 de junio de 2009.¹⁶

3.17. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el anterior informe fue considerado y aprobado por la Plenaria de dicha Cámara el 9 de junio de 2009, previo su anuncio en la sesión plenaria del 3 de junio del mismo año, según acta 183.¹⁷

3.18. Según informe de sustanciación suscrito por el Secretario General del Senado de la República, esa corporación legislativa consideró y aprobó el informe de objeciones en su sesión plenaria realizada el 17 de junio de 2009, previo su anuncio en la sesión plenaria realizada el 16 de junio del mismo año, según acta 61.¹⁸

3.19. Desestimadas las objeciones por el Congreso de la República, mediante oficio fechado el 2 de julio de 2009, recibido en esta corporación judicial el 13 de julio del mismo año, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte el proyecto para que decida sobre su exequibilidad.¹⁹

1. CONTENIDO DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

Mediante comunicación datada el 15 de julio de 2008, el Presidente de la República, con la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, presentó formalmente memorial de objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad respecto de los artículos 2°, 3° y 4° del proyecto de ley N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”²⁰, objeciones que fueron declaradas infundadas por las plenarios de Senado y Cámara.²¹ Dichas objeciones fueron formuladas de la siguiente manera:

1. Estima el Gobierno Nacional que los artículos 3° y 4° del proyecto de ley vulneran los cánones 150, numeral 1922, y 29923 de la Constitución Política.

1. Para exponer las razones de esta vulneración constitucional, recuerda el Gobierno que el artículo 299 superior prescribe que los miembros de las asambleas departamentales tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes, “y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley.”²⁴ Sobre esta última prescripción constitucional, explica que “al determinar la Constitución Política en su artículo 299, que el régimen de prestaciones de los diputados será fijado por la ley, es evidente que le dio una regulación distinta al de los demás servidores públicos, pues, en tanto el régimen prestacional de éstos es fijado de manera concurrente por el congreso y el ejecutivo, artículo 150 numeral 19 literal e) - el régimen de los diputados debe ser definido en su integridad por el legislador.” Para reforzar su argumentación, transcribe los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 superior, conforme a los cuales corresponde al Congreso, mediante ley, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y destaca con especial énfasis que la norma constitucional agrega que “estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas. ²⁵”

1. Hace ver el Gobierno en el escrito de objeciones, que el artículo 3° del proyecto de ley pretende regular el régimen prestacional aplicable a los diputados, en los siguientes términos:

“Artículo 3º. Régimen prestacional de los diputados. Los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de estos tendrán derecho a Seguro de Vida y a percibir las siguientes prestaciones sociales:

1. Auxilio de Cesantía e intereses sobre las cesantías.

2. Vacaciones

3. Prima de Navidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966.

De la propuesta normativa anterior, destaca el escrito de objeciones que si bien el Congreso está señalando las prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados, no está determinando su cuantía, periodicidad y términos para reconocerlas, como lo exige el artículo 299 superior. Agrega que estos aspectos, que son de la exclusiva competencia del legislador, los delega en las asambleas departamentales, pues al respecto el artículo 4° del proyecto dispone lo siguiente:

“Artículo 4º. Topes máximos. Las Asambleas Departamentales deberán determinar, dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley.”

1. Concluye el Gobierno, que las asambleas vendrían a ser quienes fijarían las cuantías, periodicidad y términos de reconocimiento de las prestaciones sociales de los diputados, con lo cual el Congreso, “además de no sujetarse a lo señalado en el artículo 299 de la Constitución Política contraría el numeral 19 del artículo 150, el cual señala que las funciones relacionadas con las prestaciones sociales es indelegable en las corporaciones públicas territoriales.”

1. Como argumento de inconstitucionalidad adicional, el escrito de objeciones hace ver que dentro de las prestaciones que serían reconocidas a los diputados, el artículo 3º del proyecto de ley incluye la “prima de servicios”. Sostiene el Gobierno que dicha prima, “por retribuir directamente el servicio no tiene el carácter de prestación social sino de salario.” Por lo cual el artículo 3º del proyecto, en este punto, modificaría la remuneración a que se refiere el artículo 28 de la Ley 617 de 2000²⁶, que por ser de naturaleza orgánica no puede ser reformada sino por otra ley de la misma categoría, siguiendo el trámite señalado en el artículo 151 de la Constitución Política.²⁷

Con fundamento en las anteriores razones de inconstitucionalidad, el Gobierno objeta los artículos 3º y 4º del proyecto de ley de la referencia.

1. Como se explicó anteriormente²⁸, en el encabezamiento del escrito de objeciones, el Gobierno manifiesta objetar únicamente los artículos 3º y 4º del proyecto de ley. No obstante, luego de explicar por qué estos dos proyectos de disposición resultarían inconstitucionales, se refiere a otros motivos por los cuales los artículos 2º y 3º del proyecto también desconocerían la Constitución.

1. Respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 2º y 3º, el escrito de objeciones arguye que ellos vulneran la Carta porque “los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y tampoco consultan el estado de las finanzas de las entidades territoriales, tal como fue señalado por el ministerio de Hacienda y Crédito Público en la debida oportunidad.” Al adicionar dos nuevas prestaciones para los diputados e incluir la totalidad de las prestaciones previstas en el proyecto como parte de su remuneración, el proyecto de ley “genera insostenibilidad en las finanzas territoriales, desconociendo las normas orgánicas de disciplina fiscal aplicables a las

entidades territoriales.”

1. Adicionalmente, el artículo 2º modifica la ley orgánica de presupuesto sin seguir el trámite constitucional previsto para ello en el artículo 151 superior.

1. Finalmente, el escrito de objeciones presenta una serie de consideraciones tendientes a explicar por qué los artículos objetados generan una insostenibilidad financiera para los presupuestos de las entidades territoriales.

1. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. Los Presidentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes designaron como ponentes del informe sobre las objeciones gubernamentales a los congresistas Eduardo Enríquez Maya y Eduardo Benítez Maldonado, quienes presentaron informe conjunto el 1º de junio de 2009, en el sentido de no acoger las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno. Los motivos en los que se apoyaron son los siguientes:

1. En cuanto a la objeción formulada contra el artículo 2º del proyecto de ley 240/2007 Cámara, 136/2006 Senado, los ponentes manifestaron que el legislativo no las acepta “porque considera que en lo relacionado con la remuneración por mes de sesiones establece (sic) que será en los términos fijados por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000 que es de carácter orgánico y que tiene en cuenta la clasificación de los departamentos para evitar un desajuste fiscal”.

1. De igual manera, consideraron que las objeciones formuladas contra los artículos 3º y 4º no tienen vocación de prosperidad, en tanto que no es cierto que el legislador hubiere delegado a las asambleas la fijación del régimen prestacional de los diputados, “pues es taxativo el legislador en el artículo 3º en fijar las prestaciones a que tienen derecho los diputados en las asambleas departamentales. Y en lo relacionado a la posible delegación de fijar las cuantías, el legislativo en el artículo 4º remite los toques máximos a la ley 617 de 2000 que fija una categorización y determina el número de salarios que los diputados devengarán de acuerdo a su categoría (artículo 28 de la Ley 617 de 2000).”

1. Finalmente, el Congreso encuentra que el proyecto de ley objeto de reproche no hace más que desarrollar lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución, en tanto que fija las

prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados, de acuerdo con la clasificación de las entidades territoriales y la remuneración de los diputados fijadas por la Ley Orgánica 617 de 2000.

1. INTERVENCION CIUDADANA

Según informe de la Secretaría General de esta Corporación, durante el término de fijación en lista solamente se produjo la intervención ciudadana del ciudadano Jairo José Slebi Medina, obrando en su calidad de director Ejecutivo de la Federación Nacional de Asambleas Departamentales.

1. Después de referirse a los antecedentes que motivaron el trámite del proyecto de ley parcialmente objetado, sostiene el ciudadano interviniente, respecto de la primera objeción, es decir la que recae sobre los artículos 3° y 4° del proyecto de ley, que “decirle al Congreso de la República como debe elaborar las leyes, escapa la órbita de competencias del Gobierno Nacional, y precisamente cae en lo que la jurisprudencia de la Corte constitucional ha definido como “la libre configuración de la ley”, para defender la autonomía e independencia que tiene el legislador para expedir las leyes con un margen de discrecionalidad, cuyo límite es la propia Constitución Política”. (sic)

1. Agrega, sin precisar si se refiere al artículo 3° o al 4°, que eventualmente puede estarse frente a una norma incompleta, pero que esa circunstancia no la hace inconstitucional. En cuanto al artículo 4°, señala que la norma no desconoce la constitución, por cuanto a pesar de que otorga una facultad a las asambleas en relación con las prestaciones de los diputados, remite a la ley 617 de 2000, para “proteger que por vía de establecer estas prestaciones, se fueran a exceder el límite de los gastos de funcionamiento, citados en las normas de ajuste fiscal...”. (sic)

1. En cuanto a la segunda objeción, relativa al presunto desconocimiento del marco fiscal de mediano plazo, por los artículos 2° y 3° del proyecto de ley, dice la intervención que la nueva ley no aumentaría los salarios de los diputados señalados en la Ley 617 de 2000; agrega que el establecimiento de las prestaciones sociales dispuesto en la ley acusada obedece a un mandato de la Constitución, y que el gobierno Nacional en su escrito de objeciones “no incluyó ni monto, ni costo que permita estimar el real impacto de la ley, tampoco aclara como se afectan o impactan variables macroeconómicas las cuales según documentos del propio Ministerio de Hacienda y Crédito Público ubican el problema en el propio gobierno central, por lo obligó a efectuar el ajuste de 1.5 billones de pesos”. (sic)

1. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. En la oportunidad legal prevista, intervino el señor Procurador General de la Nación, doctor Alejandro Ordóñez Maldonado, quien estimó infundadas las objeciones gubernamentales presentadas respecto de los artículos 2º y 3º del Proyecto de Ley No. 136/06 Senado - 240/07 Cámara, "Por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales". Respecto de las objeciones formuladas en contra del artículo 4º del mismo proyecto, estimó que las mismas eran fundadas. En tal virtud, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 2º, 3º y la inexecuibilidad del artículo 4º del Proyecto de Ley No. 136/06 Senado - 240/07 Cámara. Como fundamento de esta solicitud expuso los siguientes argumentos:

1. A juicio del Ministerio Público, el artículo 299 superior, modificado por el acto Legislativo 01 de 2007, art. 3º, "estableció un nuevo régimen contractual para los miembros de las Asambleas Departamentales, que pasó de ser un régimen de honorarios²⁹ para convertirse en un régimen laboral", que incluye prestaciones sociales para los diputados. De manera especial recuerda el procurador que el último inciso de dicha norma superior prescribe que "los miembros de la asamblea departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley". De la anterior norma constitucional, explica, se desprende que existe reserva de ley en materia de fijación de la remuneración de los diputados y que esta última se encuentra circunscrita al periodo específico de sesiones de la Corporación.

1. Por su parte, el artículo 150 constitucional en el literal e) del numeral 19 prescribe que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas las de dictar normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para, entre otros efectos, "e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso nacional y de la Fuerza Pública."

1. En ejercicio de las anteriores competencias, recuerda el señor Procurador, el Congreso expidió la Ley 617 de 2000, actualmente vigente, cuya naturaleza jurídica fue analizada por esta Corporación judicial en la Sentencia C-837 de 2001. En dicha Ley, entre otros asuntos, se estableció la categorización de los entes territoriales para varios efectos, entre ellos la determinación del "nivel salarial de los servidores públicos correspondientes". El artículo 28 de la Ley, destaca la vista fiscal, "consagra en coherencia con lo anterior, la remuneración de los diputados conforme a la categoría departamental que los cobije."³⁰

1. En este punto la vista fiscal hace ver que el Gobierno, en el escrito de objeciones, sostiene que en los artículos objetados el legislador está delegando en las asambleas departamentales la fijación del régimen prestacional de los diputados. Respecto de esta acusación, dice el Procurador que es claro que "de los artículos objetados se consigue

desprender que el legislador expresamente se remitió a la ley 617 para que en respeto a los límites de gastos y topes impuestos por la legislación vigente las Asambleas Departamentales según su categorización, determinen la organización del presupuesto para cubrir las prestaciones sociales señaladas en el artículo 3º objetado.”

1. De otro lado, prosigue el Ministerio Público, el legislador “entregó a las Asambleas departamentales la organización de sus finanzas para que reglamentaran la forma cómo, con el límite legal, satisfagan las prestaciones sociales determinadas por el legislador. Esta opción tomada por el legislador excede, para esta Vista Fiscal, la reserva legal establecida en la Constitución para regular los salarios y prestaciones sociales a cargo del Congreso, y la reglamentación que en esta materia es atribuida al Gobierno Nacional, por cuanto resulta desproporcionada la entrega a los entes territoriales la función de reglamentar el régimen mencionado.”

1. Prosigue la vista fiscal afirmando que es importante recordar que el artículo 12 la Ley 4 de 1992 prescribe que “El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente Ley. En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad”³¹; agrega que, en la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 2 de 2002 al artículo 299 superior, se modificó el régimen de los diputados haciéndoles aplicables la categoría de servidores públicos. Por lo cual la competencia del Congreso a que se refiere el numeral 19 literal e) del artículo 150 de la Constitución, para proferir la ley marco que dicte las directrices a las cuales debe ceñirse el Gobierno Nacional para reglamentar la escala salarial y prestacional de los empleados públicos, “debe también ser aplicada para reglar el régimen de los diputados en tanto su nueva condición de servidores públicos.”

1. Con base en las anteriores consideraciones, el señor procurador concluye que el legislador, al prescribir en el artículo 4º objetado, que las asambleas departamentales determinarán, dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación, “configura una delegación de sus funciones al ente territorial departamental, de suerte que los miembros del órgano colegiado departamental serán quienes tendrán la última palabra para efectivamente determinar sus propios salarios y prestaciones, situación que efectivamente riñe con la competencia que el constituyente entregó al Congreso de la República en conjunción con el Gobierno Nacional para reglamentar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.” En tal virtud, la vista fiscal estima que el artículo 4º del proyecto de ley es inconstitucional por vulneración de los artículos 299 y 150, numeral 19 literal e), por lo que las objeciones gubernamentales, en lo que respecta a esta disposición, resultan fundadas.

1. No sucede lo mismo con los artículos 2º y 3º, que a juicio del Ministerio Público se restringen a señalar las prestaciones a las que efectivamente tienen derecho los diputados en desarrollo del artículo 299 constitucional, por lo que estima que respecto de estas disposiciones las objeciones gubernamentales resultan infundadas.

1. ACTUACIÓN SURTIDA ANTE

LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Recibido el 13 de julio de 2009 el presente expediente en la Corte Constitucional, a través de Auto del 28 de julio siguiente el Magistrado Sustanciador avocó el conocimiento del proceso OP-125, fijó en lista la norma acusada por el término de tres (3) días, y solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes que remitieran a la Corte las pruebas pertinentes al trámite de discusión y aprobación del proyecto de ley, y al trámite y discusión del informe de objeciones gubernamentales, entre ellas las actas correspondientes a las sesiones en que se aprobó el proyecto en primer debate en la Cámara de Representantes y las actas correspondientes a las sesiones en que se efectuó el anuncio y la discusión y aprobación de dicho informe de objeciones.

1. Dado que, vencido el término probatorio fijado en el Auto anterior, no se recibieron en la Corte las pruebas solicitadas, mediante Auto N° 253/09, fechado el cuatro (4) de agosto de dos mil nueve (2009), nuevamente se requirió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para que enviaran la documentación requerida. En la misma providencia se dispuso que una vez el Magistrado Sustanciador verificara que las anteriores pruebas hubieran sido adecuadamente aportadas, se continuaría el trámite de las objeciones gubernamentales.

1. Mediante sendos oficios fechados el 19 de noviembre de 2009, los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes allegaron la documentación completa solicitada por el magistrado sustanciador.

1. Contando con el material probatorio completo, el Magistrado Sustanciador abordó el examen del trámite dado a las objeciones presentadas por el Presidente de la República respecto del proyecto de ley N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”.

Al efectuar el anterior análisis, se encontró que, según certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República, que obra en el expediente al folio número 1 del

cuaderno principal, el anuncio sobre el debate y votación del informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de Ley N° 136 de 2006 Senado - 240 de 2007 Cámara, supuestamente habría sido hecho en esa cámara legislativa “en Sesión Plenaria del 16 de junio de 2009, según Acta 61.” El Despacho del magistrado sustanciador pudo constatar que dicha Acta 61 aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 737 de 14 de agosto de 2009. No obstante, al revisar dicha Acta, detectó que en dicha sesión no se había hecho el anuncio que mencionaba en su certificación el señor Secretario General del Senado de la República.

1. Visto lo anterior, mediante Auto N° A343/09, fechado el 16 de diciembre del mismo año, la Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió “DEVOLVER el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsane el vicio de trámite consistente en la

omisión en el Senado de la República del anuncio sobre debate y votación del informe sobre las objeciones presidenciales presentadas respecto del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”. Para el cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República tiene un plazo legal que culmina el 20 de junio de 2010.” (Negritas y subrayas fuera del original)

Para el cumplimiento de lo anterior, en el mismo Auto se indicó que el Congreso de la República tenía un plazo legal que culminaba el 20 de junio de 2010.

Se dispuso también en el referido Auto, que una vez se hubiese subsanado el mencionado vicio, el Presidente del Congreso debía remitir a la Corte Constitucional el expediente legislativo del proyecto de ley, a fin de que esta Corporación judicial resolviera sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló respecto de tal proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política.

1. Mediante oficio fechado el 21 de abril de 2010, el Presidente del Senado de la República hizo llegar a esta Corporación el expediente legislativo correspondiente al proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, junto con el informe de sustanciación suscrito por el Secretario General de esa misma Cámara legislativa, en el que se hacía constar lo siguiente:

“En sesión Plenaria del H. Senado de la República el día martes (20) de abril de 2010, fue considerado y aprobado el informe entregado por el H.S. EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA, designado para estudiar las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley N° 136/06 Senado -240/07 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA SALARIAL Y PRESTACIONAL DE LOS MIEMBROS DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES”, en cumplimiento del Auto N° 343 de 2009 proferido por la Corte Constitucional, mediante el cual se ordenaba subsanar el vicio presentado, en razón de la omisión del anuncio de votación y aprobación de este informe”.

“Con el quórum decisorio requerido, se procedió a dar lectura del informe publicado en la Gaceta del Congreso N° 495/09, e impartir su correspondiente aprobación.

“La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretaría General de esta Corporación. El anuncio de este trámite se llevó a cabo en Sesión Plenaria el día 13 de abril de 2010, según consta en el acta de plenaria N° 32.”

1. No obstante el envío de la anterior certificación, la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que era necesario que se remitieran a esta Corporación la Gaceta del Congreso en donde apareciera publicada el acta de la sesión plenaria del Senado de la República en donde se anunció el nuevo debate y votación del informe de objeciones del proyecto de la referencia, y la Gaceta del Congreso en donde apareciera publicada el acta de la sesión plenaria de la misma corporación legislativa en donde se aprobó dicho informe de objeciones, así como la constancia sobre las mayorías con las cuales aprobó el mismo.

En consecuencia, mediante Auto A077/10 de 5 de mayo de 2010 la Sala Plena de la Corte Constitucional solicitó al Secretario General del Senado de la República enviar al despacho de Magistrado sustanciador las Gacetas correspondientes.

1. Finalmente, con memorial fechado el 8 de julio de 2010, se recibieron en esta Corporación judicial las Gacetas del Congreso en donde aparecen publicadas las Actas que permiten verificar la manera como el Senado de la República saneó el vicio de trámite detectado.

En efecto, en el Acta número 32 de la sesión ordinaria de la Plenaria del Senado de la República que tuvo lugar el 13 de abril de 2010, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso Número 253 de 24 de mayo del mismo año, se lee:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:

“Con corrección de vicios:

“...

“Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”. (Sub rayas fuera del original)

Por su parte, en Acta número 33 correspondiente a la siguiente sesión ordinaria de la plenaria del Senado de la República, que tuvo lugar el 20 de abril de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso Número 253 de 24 de mayo del mismo año, dice:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe.

“Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara, “por la cual se dictan

disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”.

“ ...

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Objeciones al Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara presentado, y las proposiciones presentadas leídas, cierra su discusión, y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e india a la Secretaría cerrar el registro en informar el resultado e la votación.

“Por Secretaría informa se informa el siguiente resultado:

“Por el sí: 58

Total: 58

“ ...

“En consecuencia ha sido aprobado el informe de objeciones al Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, 240 de 2007 Cámara”.

En vista de lo anterior, pasa la Corte a resolver sobre la objeciones gubernamentales presentadas respecto del proyecto de ley N° 36 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República contra los artículos 2°, 3°, 4° del proyecto de ley número N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

1. VERIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL TRÁMITE DE LAS OBJECIONES

Tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, “el examen de forma en el marco de unas objeciones presidenciales debe limitarse al trámite de las objeciones mismas

y no al trámite de la ley objetada³². El procedimiento de aprobación de la ley queda abierto, por tanto, a las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma que puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación³³.”³⁴

1. Oportunidad de las objeciones.

1. Como se reseñó anteriormente, el proyecto de ley de la referencia fue discutido y aprobado en primer debate en las sesiones de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, realizadas los días 11 y 12 de diciembre de 2006.³⁵ Por su parte, la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto durante la sesión del 14 de junio de 2007, recogida en el Acta N°14 correspondiente a dicha reunión, que aparece publicada en la Gaceta del Congreso Número 382 del 14 de agosto de 2007. Posteriormente, el proyecto fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del Senado de la República que tuvo lugar el 6 de marzo de 2007, y en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes realizada el 20 de mayo de 2008. Más adelante, en sesión plenaria de la Cámara baja realizada el 10 de junio de 2008 y en sesión plenaria del Senado surtida el 12 de junio del mismo año, fue considerado y aprobado el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental de Mediación.

1. Como también se dijo anteriormente, a través de oficio datado el 24 de junio de 2008, recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 9 de julio del mismo año, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para su sanción ejecutiva.³⁶

1. Mediante oficio datado el 15 de julio de 2008, el proyecto de ley fue devuelto por el Gobierno Nacional a la Presidente del Senado de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, por objeciones de inconstitucionalidad.

1. De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política, el Gobierno tiene seis (6) días hábiles³⁷ y completos para devolver con objeciones cualquier proyecto que no tenga más de veinte artículos. El proyecto de ley número N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, tiene siete (7) artículos, por lo que en aplicación del precepto constitucional, el Gobierno tenía hasta seis (6) días hábiles para presentar objeciones.

1. El proyecto de ley fue recibido en la Presidencia de la República el 9 de julio de 2008. Como se trata de días completos, el término de 6 días debería comenzar a contarse a partir del 10 de julio de 2008. El lapso para la presentación de las objeciones vencería el 17 de julio de 2008. No obstante, para esas fechas el Congreso de la República se encontraba en receso, por lo que resultaba aplicable el artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, conforme al cual, en el caso de presentarse objeciones gubernamentales, “Si las cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales”, sin que se imponga la devolución del proyecto al Congreso.

En el mismo sentido el artículo 166 de la Constitución Política reza así:

“ARTICULO 166. 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.

“Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

En cumplimiento de lo anterior y estando dentro del término constitucional, el 16 de julio de 2008 la Presidencia de la República publicó el proyecto objetado en el Diario Oficial N° 47052. En efecto, el texto completo de las objeciones se encuentra publicado al folio 49 de dicho Diario.³⁸

1. Es de anotarse que esta Corporación ha avalado el anterior procedimiento en casos similares. Véase:

“En este caso, el término para la sanción del proyecto o la presentación de objeciones por parte del Gobierno, transcurrió y tuvo vencimiento cuando las Cámaras se encontraban en receso. Ello no quiere decir, que en este caso, el término previsto por la Constitución para los efectos de la presentación de objeciones pudiera extenderse hasta que el Congreso iniciara nuevamente su período de sesiones ordinarias, pues de acuerdo con lo previsto en el inciso 2º del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 -Reglamento Interno del Congreso-, “Si las cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales”. Atendiendo esta disposición, las objeciones gubernamentales al proyecto de ley 258 de 2003 Cámara, 121 de 2002 Senado, fueron publicadas en el Diario Oficial No. 45.416 de 30 de diciembre de 2003”. (Auto 119 de 2004, por el cual se declaró la nulidad de la Sentencia C-700 de 2004).³⁹

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte concluye que las objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia fueron oportunamente presentadas y publicadas.

1. Trámite de discusión y aprobación de las objeciones.

1. El texto de las objeciones fue recibido en la Presidencia del Senado de la República el 15 de julio de 2008.⁴⁰ Fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 473 del 30 de julio de 2008. El envío de las objeciones gubernamentales a la Presidencia del Senado de la República para que fueran estudiadas por las plenarias no ofrece ningún reparo de inconstitucionalidad, según ha sido admitido por esta Corporación, “pues así se impone desde que la Corte Constitucional declaró inexecutable el aparte del artículo 179 de la Ley 5ª de 1992 que obligaba a devolver, no a la plenaria, sino a la comisión constitucional permanente de las cámaras, las objeciones parciales a los proyectos de ley.”⁴¹

1. Por designación de las mesas directivas de Senado y Cámara, la comisión accidental encargada de hacer el estudio y emitir concepto sobre las objeciones gubernamentales estuvo conformada por el senador Eduardo Enríquez Maya y el representante Eduardo Benítez Maldonado.

1. La publicación del informe de objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes se hizo en las gacetas del Congreso números 49542 y 41543 del mismo año, respectivamente.

1. El anuncio de la votación del informe de las objeciones gubernamentales en la Cámara de Representantes se hizo en la sesión plenaria del día 3 de junio de 2009. Así consta en el acta N° 183 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 722 del 12 de agosto de 2009⁴⁴. El texto del anuncio es el siguiente:

“Dirección de la sesión por la Presidencia (doctor Odín Sánchez Montes de Oca):

...

“Anuncie los proyectos, señora Secretaria.

“La Secretaría General informa (doctora Flor Marina Daza):

“Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del día 9 de junio del 2009 o para la siguiente sesión en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos según el Acto Legislativo número 01 de julio 3 del 2003.

“Informes sobre objeciones:

“Proyecto de ley número 240 del 2007 Cámara, 136 de 2006 Senado, por la cual se dictan

disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales.”

1. El informe de objeciones presentado ante la Cámara de Representantes fue aprobado en sesión del 9 de junio de 2009, tal como consta en el acta N° 184 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 683 de 4 de agosto de 2009. El informe fue aprobado por las mayorías exigidas en la Constitución y el Reglamento del Congreso. Dicha aprobación se dio en los siguientes términos:

“Doctor Venus Albeiro Silva, antes de la ley de víctimas hay un informe de objeciones. Proceda a leerlo, señor Secretario.

“Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

“Señor Presidente, informe sobre objeciones.

“Informe de objeciones al proyecto de ley 240 de 2007 Cámara, 136 de 2006 Senado, por el cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales. Publicada en la Gaceta del Congreso número 415 de 2009. Anunciado el 3 de junio de 2009.

“En el informe hay doce impedimentos para este informe de objeciones, que fueron aprobados cuando se tramitó el proyecto, y son los siguientes:

“Del Representante Pedro Jiménez, del Representante Alberto Gordon, del Representante Jorge Carmelo Pérez, de Jorge Gómez Celis, de Karime Motta, de Fernando Tamayo, de Fernando Tafur, de Lidio García, de Constantino Rodríguez, de Fabio Raúl Amín, Eduardo Crissien y Jorge Gerlein.

“Estos impedimentos versan, en que los honorables Representantes tienen familiares dentro del grado de consanguinidad, que son Diputados a la Asamblea Departamental.

“El informe de objeciones es como sigue:

“No acepta el legislativo las objeciones presidenciales a los artículos 3° y 4°, por lo siguiente, niéguese las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 240 y 136 de 2006 Senado, por la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales.

Firman, Eduardo Enríquez Maya, Eduardo Benítez Maldonado.

“Someta el informe de objeciones, señor Presidente.

“Dirección de la Sesión por la Presidencia, doctor Germán Varón Cotrino:

“Se somete a consideración de la Plenaria el informe de objeciones, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿aprueba la Plenaria?

“Secretario General doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

“Aprobado Presidente, sin el voto de los Parlamentarios que fueron leídos por haberse declarado impedidos.”

1. En una primera oportunidad, el anuncio del debate y la votación del informe de las objeciones gubernamentales en el Senado de la República fue omitido, por lo que, según se dijo anteriormente, esta Corporación detectó la existencia de un vicio de trámite subsanable, y mediante Auto A343 de 2009 ordenó subsanarlo, repitiendo en esa Cámara legislativa el trámite completo de aprobación del informe de objeciones.

1. En acatamiento de la orden dada por esta Corporación, el anuncio de la votación del informe de las objeciones gubernamentales en el

Senado de la República se hizo nuevamente en la sesión plenaria del día 13 de abril de 2010. Así consta en el acta N° 32, publicada en la Gaceta del Congreso N° 253 de 24 de mayo del mismo año. El texto del anuncio es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión:

“Sí señor presidente, Proyectos a discutir y votar en la próxima sesión plenaria del senado:

“Con corrección de vicios:

“...

“Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”.

1. El informe de objeciones presentado ante el Senado de la República fue aprobado nuevamente en sesión del 20 de abril de 2010, tal como consta en el Acta N° 33 de la misma fecha, publicada en Gaceta N° 253 de 24 de mayo del mismo año. Dicho informe fue aprobado en los siguientes términos:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente informe.

“Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara, “por la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”.

“...

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el Informe de Objeciones al Proyecto de ley numero 136 de 2006 Senado, 204 de 2007 Cámara presentado, y las proposiciones

presentadas leídas, cierra su discusión, y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro e informar el resultado de la votación.

“Por Secretaría informa se informa el siguiente resultado:

“Por el sí: 58

Total: 58

“...

“En consecuencia ha sido aprobado el informe de objeciones al Proyecto de ley número 136 de 2006 Senado, 240 de 2007 Cámara”.

1. La Corte Constitucional encuentra que los informes sobre las objeciones gubernamentales fueron votados de conformidad con las mayorías absolutas exigidas, dado que tanto en Senado como en Cámara contaron con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, conforme a la cual para la aprobación de los informes sobre las objeciones gubernamentales en las plenarias de las cámaras legislativas es necesario contar con mayoría absoluta. “Dicha tesis fue adoptada en Sentencia C-069 de 2004, cuando la Corte sostuvo que la mayoría absoluta se imponía en vista de que el proyecto objetado era devuelto a las Plenarias para “segundo debate”, lo cual imponía los requisitos propios de dicho trámite (art. 167 C.P.)⁴⁵.” ⁴⁶ La posición anterior fue reiterada en las sentencias C-985 de 2006⁴⁷ y C-1040 de 2007⁴⁸”

1. Así mismo, la Corte encuentra acreditado el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para el anuncio de la votación. Ciertamente, al respecto artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El

aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

De acuerdo con la anterior disposición, y con la interpretación que de ella ha hecho la jurisprudencia, el anuncio a que ella se refiere persigue evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley, en aras de garantizar que el Congreso sepa de antemano el contenido de los asuntos que serán objeto de decisión en las sesiones subsiguientes⁴⁹. Según la Corte, la finalidad del anuncio es “permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas”⁵⁰. Así mismo, la Corte ha explicado que el anuncio “facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley

y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 C.P.)”⁵¹

La Corte ha señalado que del contenido del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que los requisitos del anuncio son los siguientes:

1. El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.
2. El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.
3. La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.
4. Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado. ⁵²

En el caso que ocupa su atención, la Corte encuentra que los anuncios hechos para la votación de las objeciones gubernamentales cumplieron con los requisitos señalados.

1. Como se dijo, el informe sobre las objeciones gubernamentales fue aprobado en Cámara el 9 de junio de 2009 y en Senado el 20 de abril de 2010. Dado que el texto del informe es idéntico, la Corte encuentra cumplido el requisito de la coincidencia bicameral, impuesto por el artículo 167 constitucional.

“Art. 167 (...) Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad”.

La norma superior exige coincidencia en la posición congresual respecto de las objeciones gubernamentales, por lo que este requisito también se entiende cumplido.

1. La jurisprudencia constitucional también ha indicado que el Congreso debe tramitar las objeciones gubernamentales en un lapso inferior a dos legislaturas, en concordancia con la exigencia prevista en el artículo 162 constitucional, que confiere el mismo término para la tramitación del proyecto de ley. Sobre el particular, la Corte ha sostenido:

“La doctrina constitucional establecida por esta Corporación en relación con el límite temporal que tienen las Cámaras para la presentación de las insistencias a las objeciones que presente el Presidente de la República a un proyecto de ley, ha precisado que el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones gubernamentales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la

formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que “[d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional”⁵³.⁵⁴

Las objeciones gubernamentales al proyecto de la referencia fueron publicadas en el Diario Oficial N° 47052 del 16 de julio de 2008. Los informes sobre las objeciones gubernamentales fueron aprobados por Cámara y Senado los días en 9 de junio de 2009 y 20 de abril de 2010, respectivamente. Los informes fueron recibidos en la Corte Constitucional el 13 de julio de 2009. Todo lo anterior indica que la insistencia del Congreso se produjo en menos de dos legislaturas, por lo que dicho requisito se encuentra cumplido.

1. Como último punto, debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha estimado que “la insistencia del Congreso respecto de las objeciones presidenciales debe cumplir un mínimo de sustentación argumentativa. Sin que sea necesario agotar una labor de convencimiento exhaustiva acerca de las razones que llevan al Congreso a discrepar del Gobierno, la Corte ha dicho que no puede adelantar un estudio de constitucionalidad adecuado si las Cámaras no aportan elementos de juicio mínimos que permitan evidenciar una oposición jurídica entre el Congreso y el Presidente”⁵⁵. Así pues, pasa la Sala a verificar si este requisito de procedibilidad, relativo a que la insistencia del Congreso se soporte en un mínimo de sustentación, se encuentra cumplido en esta oportunidad.

1. La insistencia del Congreso como requisito de procedibilidad para el examen de fondo de las objeciones gubernamentales en el presente caso.

9.3.3.1 En el caso que ocupa su atención, la Corte estima que respecto de las objeciones aducidas por el Gobierno, la oposición del Congreso se fundan en una argumentación que, aunque breve, resulta suficiente en cuanto aporta un mínimo de razones sobre la cuáles se apoya el rechazo a las objeciones gubernamentales.

Ciertamente, como se verá más adelante, la Corte cuenta con elementos de juicio para verificar que existe una verdadera oposición entre el Congreso y el Presidente, jurídicamente sustentada por ambos, en lo relativo a la constitucionalidad de las disposiciones objetadas.

Así las cosas, verificada la constitucionalidad del trámite de las objeciones, pasa la Corte a hacer el análisis material de las mismas.

1. ANÁLISIS MATERIAL DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES PRESENTADAS RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 3° Y 4° DEL PROYECTO DE LEY, POR VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 150, NUMERAL 19, Y 299 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

1. A juicio del Gobierno Nacional, los artículos 3° y 4° del proyecto de ley objetado son inconstitucionales, pues en ellos se delega en las asambleas departamentales una función exclusiva del legislador, cual es la de determinar el régimen prestacional de los diputados. Para explicar las razones de esta violación constitucional, sostiene que, tratándose de los demás funcionarios públicos y trabajadores oficiales, los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 superior establecen un reparto de competencias, en donde el régimen prestacional es fijado de manera concurrente por el Congreso y el Ejecutivo; en todo caso, en estos casos la Carta es clara al señalar que “estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.” En cambio, explica el Gobierno, el régimen de los diputados debe ser definido en su integridad por el legislador, pues el artículo 299 de la Constitución es una norma especial que prescribe que los miembros de las asambleas departamentales “estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley.”

Ahora bien, al parecer del Gobierno, el artículo 3° del proyecto sí define cuáles son las prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados, pero no determina su cuantía, periodicidad y términos para reconocerlas, asunto que privativamente ha debido ser definido por el Congreso; y, por su parte, el artículo 4°, traslada la competencia de esta determinación a las asambleas, cuando dice que estas “deberán determinar, dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley.”

1. El Congreso de la República rechaza esta acusación de inconstitucionalidad, argumentando que en el artículo 3° el legislador define taxativamente cuáles son las prestaciones a que tienen derecho los diputados; por su parte, respecto de su cuantía, el artículo 4° remite a la Ley 617 de 2000, la cual, según la categoría del departamento, establece el límite de esa remuneración.

1. Así pues, respecto de esta primera acusación, el problema jurídico que debe ser resuelto por la Corte es el relativo a si de la Constitución se desprende que existe una reserva de ley para la fijación del régimen salarial y prestacional de los diputados, siendo inconstitucional que estos asuntos se deleguen en las asambleas departamentales; y si en los citados artículos 3° y 4° del proyecto de ley objetado, el legislador delegó algunos de estos asuntos en dichas asambleas, o no lo hizo porque expresamente se remitió a lo dispuesto sobre esta materia en la Ley 617 de 2000.

1. Antecedentes históricos de los artículos 3° y 4° del proyecto de ley. El propósito legislativo

que animó el trámite de dichas normas en el Congreso de la República.

1. La norma constitucional que define los derechos salariales de los diputados por la función que cumplen, así como la competencia para establecer el régimen salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales, es el inciso 4° del artículo 299 de la Carta. Esta disposición superior ha sufrido una evolución, pues su tenor literal actual no corresponde a la norma inicialmente aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1991. En efecto, en su redacción original, dicho inciso señalaba: “Los diputados... con las limitaciones que establezca la ley, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes”. Según ha explicado la Corte, esta prescripción implicaba que dichos servidores públicos no recibían salarios y por lo tanto no quedaban amparados por un régimen prestacional ni de seguridad social⁵⁶. En este mismo sentido, desarrollando el artículo 299 original de la Carta, la Ley 100 de 1993 estableció que los diputados no tenían derecho a prestaciones sociales, y los sustrajo del régimen de seguridad social en ella contemplado, cuando en su artículo 279 dispuso que “El sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica (...) a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas”. Dado que los diputados no recibían remuneración salarial sino únicamente honorarios, quedaron excluidos de la aplicación de dicha Ley.

Sin embargo, mediante el Acto Legislativo 01 de 1996, el inciso 4° del artículo 299 de la Carta fue reformado y vino a ser del siguiente tenor:

“Los miembros de la asamblea departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

Este cambio constitucional fue justificado así durante el debate correspondiente en el Congreso de la República:

“En realidad, las personas que aspiran a servir a sus regiones desde las asambleas departamentales deben hacer un sacrificio de tiempo y de dinero, que en justicia requiere ser compensado. Por esta razón, creemos equitativo que a los diputados se les considere como servidores públicos para que puedan recibir salario por su trabajo, aunque limitado a las épocas de sesiones, con sus correspondientes prestaciones.” Estamos de acuerdo en este aspecto con el autor del proyecto en cuanto pensamos que los simples honorarios son injustos e insuficientes para corresponder al esfuerzo y a la dignidad que conlleva el ejercicio de la función de diputado a la Asamblea Departamental”.⁵⁷ (Negrillas fuera del original)

Así pues, resulta claro que en virtud de la reforma del inciso 4° del artículo 299 de la Carta, introducida por el Acto legislativo 01 de 1996, los diputados vinieron a ser considerados servidores públicos remunerados mediante salario, con derecho tanto a prestaciones sociales como a seguridad social, “en los términos que fije la ley”.

1. En desarrollo del nuevo texto del inciso 4° del artículo 299 de la Constitución, el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, dispuso lo siguiente:

“Artículo 28. Remuneración de los Diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Categoría de departamento

Remuneración de diputados

Especial

30 smlm

Primera

26 smlm

Segunda

25 smlm

Tercera y cuarta

18 smlm

La constitucionalidad de la norma legal que se acaba de transcribir fue estudiada por esta Corporación en la sentencia C-837 de 200158, en donde, reiterando el precedente consagrado en la sentencia C-579 de 200159, dicha norma se declaró exequible con fundamento en las siguientes consideraciones:

“Frente a las censuras formuladas contra el artículo 28 de la ley 617, la Corte retoma lo dicho en sentencia C-579/01...

“... en lo que atañe al sistema que consagra la Ley 617 de 2000, los efectos que genera para una entidad territorial la clasificación en una u otra categoría, se traducen en diferencias comparativas en cuanto al porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que pueden destinar a gastos de funcionamiento, así como en diferencias en cuanto al plazo de ajuste con el que cuentan para adaptar tales gastos a los límites máximos establecidos en los artículos 3 al 11 ibídem. La pertenencia a una u otra categoría determinará, además, el nivel salarial de los servidores públicos correspondientes, puesto que de conformidad con ella, se establecerá el salario del gobernador o del alcalde -al cual está vinculada la escala de remuneraciones del resto del personal que labora en la entidad-, así como el monto salarial de los diputados, concejales, contralores, personeros y demás servidores públicos del respectivo ente territorial (art. 1, parágrafo 3º, y art. 2, parágrafo 4º, ibídem)”. (La Sala destaca).

“En concordancia con lo anterior a través del artículo 28 de la ley 617 de 2000 se estableció la remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales, según la categoría departamental que los cobije. Es decir, el Legislador estipuló válidamente una disposición remuneratoria en desarrollo de la categorización departamental que ampara la Carta. Por lo

tanto, la Corte declarará la exequibilidad del prenotado artículo 28.”

1. Por su parte, los párrafos 1° y 2° del artículo 29 de la misma Ley 617 de 2000 establecieron lo siguiente:

“Parágrafo 1º. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

“Parágrafo 2º. Los Diputados estarán amparados por el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. En todo caso se les garantizará aseguramiento para salud y pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.
(Negrillas y subrayas fuera del original)

En cuanto a si el párrafo 1° transcrito, al prescribir que “la remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público”, implicaba la imposibilidad para los miembros de las asambleas departamentales de percibir salario y prestaciones sociales, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado despejó tal duda, explicando lo siguiente:

“... no puede entenderse que el párrafo transcrito pueda afectar el pago de las prestaciones sociales a que tienen derecho estos servidores, como se verá más adelante, por el hecho de que la incompatibilidad que menciona la norma se refiera a “cualquier asignación proveniente del tesoro público”. Al respecto la Sala precisa que el fundamento del reconocimiento de tales derechos es de origen constitucional, toda vez que el artículo 299 consagra que los diputados “estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fije la ley”. 60

Así pues, el Consejo de Estado dejó claro que, con fundamento en lo prescrito por el artículo 299 superior en su nueva redacción, los diputados tenían derecho a prestaciones sociales por la función que cumplen. Ahora bien, en lo concerniente a cuál es el régimen prestacional aplicable a dichos servidores públicos después de la reforma constitucional introducida por el Acto Legislativo 01 de 1996, en el mismo concepto que se acaba de transcribir parcialmente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

“... hasta tanto el legislador se pronuncie, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 299 de la Constitución Nacional el régimen prestacional de los diputados es el establecido en la ley 6a. de 1945, con las modificaciones introducidas en materia de seguridad social por la ley 100 de 1993, que es ley derogatoria de los regímenes generales y especiales de pensiones, razón por la cual en esta materia la ley 6a. sólo es aplicable a los diputados en los términos del régimen de transición o sea del artículo 36 de la ley.

Asimismo, no puede olvidarse que con respecto a las cesantías del orden territorial la mencionada ley 6ª fue modificada por las leyes 344 de 1996 y 362 de 1997.”⁶¹(Negrillas y subrayas fuera del original)

De esta manera, el Consejo de Estado entendió que, si bien a partir de la reforma

constitucional de 1996, la competencia para establecer el régimen prestacional de los miembros de las asambleas departamentales era exclusiva del legislador, mientras el Congreso de la República no proferiera una nueva ley en la materia, debía entenderse que el régimen prestacional de los diputados era el recogido en la Ley 6ª de 1945, con las modificaciones introducidas por las leyes N°s 100 de 1993, 344 de 1996 y 362 de 1997.

1. Ahora bien, el proyecto de ley parcialmente objetado lleva el siguiente título: “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”. Resulta claro entonces que el legislador quiso proferir una regulación especial para los miembros de las asambleas departamentales en lo relativo a sus salarios y prestaciones sociales⁶². Así fue explicado con toda nitidez durante el debate correspondiente, en donde al respecto se dijo lo siguiente:

“... se evidencia la necesidad de legislar de manera clara y acorde con los parámetros Constitucionales, el régimen salarial y prestacional de los Diputados, con el fin de dar claridad legislativa a sus derechos como servidores públicos, dentro de la Política de Austeridad Fiscal y autosostenibilidad de las Entidades Territoriales”.(sic)⁶³

En similar sentido se dijo:

“...los diputado en los actuales momentos no saben cuál es el régimen prestacional de ellos, las distintas o los distintos entes territoriales Departamentales, de acuerdo con el número de sus diputados y de acuerdo con las mayorías establecen un régimen para cada uno de ellos, lo que pretende esta ley en los mejores términos es conciliar esas posiciones de todas las entidades territoriales del orden Departamental y entregarle a

los diputados, un verdadero régimen salarial y prestacional, de eso se trata”.(sic)⁶⁴

Recordados los antecedentes históricos y legislativos que determinaron el trámite de los artículos 3° y 4° del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, pasa la Corte a examinar su contenido y alcance, a fin establecer su compatibilidad con la Constitución.

1. El alcance del artículo 3° del proyecto de ley objetado.

El texto del artículo 3° del proyecto de ley, se recuerda, es el siguiente:

“Artículo 3º. Régimen prestacional de los diputados. Los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de estos tendrán derecho a Seguro de Vida y a percibir las siguientes prestaciones sociales:

1. Auxilio de Cesantía e intereses sobre las cesantías.
2. Vacaciones
3. Prima de Navidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de

1966.

4. Prima de servicios.

“Parágrafo 1º. La remuneración del auxilio de cesantías de diputados deberá liquidarse a razón de una asignación mensual por cada año calendario de sesiones, teniendo en cuenta que para su cálculo debe entenderse como si se hubiere sesionado los doce meses del respectivo año y percibido durante ese año asignaciones mensuales idénticas a las devengadas en el tiempo de sesiones, conforme a lo estipulado en los artículos 3º y 4º de la Ley 5ª de 1969 y el artículo 13 de la Ley 344 de 1996. Por asignación deberá entenderse lo regulado en el artículo segundo de la presente ley.

“En el evento en que el diputado no pueda asistir a todas las sesiones, ordinarias o extraordinarias, las cesantías se liquidarán en proporción al tiempo de servicio.

“Los diputados están amparados por el Régimen de Seguridad Social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias.

“No podrá percibirse a título de remuneración o prestaciones sociales, por la labor como Diputado, ningún otro emolumento diferente a los consagrados en esta ley”.

Como se evidencia al leer la norma transcrita, que fue objetada por el Gobierno, en ella el Congreso de la República define un régimen prestacional especial para los diputados, que contempla los siguientes asuntos: (i) establece cuáles son las prestaciones sociales a que tendrán derecho, a saber: seguro de vida, auxilio de cesantía e intereses sobre las cesantías, vacaciones, prima de navidad de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966, y prima de servicios; (ii) aclara que a las anteriores prestaciones tendrán derecho los diputados y quienes suplieren las faltas absolutas o temporales de ellos; (iii) en su parágrafo primero señala detalladamente la forma en la cual se liquidará el auxilio de cesantía por cada año laborado, y para ello toma como base de liquidación el salario de los diputados señalado en el artículo 2º del mismo proyecto de ley, que a su vez remite para estos propósitos a lo establecido en el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, disposición que, como se vio, lo fija en salarios mínimos mensuales dependiendo de la categoría de cada departamento; (iv) indica que la prima de navidad se liquidará de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley 4ª de 1966; (v) prevé que en materia de seguridad social los diputados estarán amparados por el régimen de la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias.

Ahora bien, el artículo 3º objetado no contempla algunos asuntos que son necesarios para poder liquidar en cada caso algunas de las prestaciones sociales a que la misma norma alude. En efecto, al respecto la disposición omite indicar los siguientes asuntos: (i) cuál es el monto o tope y la periodicidad con que debe reconocerse la prestación social por vacaciones; (ii) cuál es el monto o tope y la periodicidad con la cual debe reconocerse la prima de servicios.

Así las cosas, la Corte observa que en este punto le asiste razón al Gobierno cuando explica

que estos asuntos no fueron expresamente regulados en la disposición acusada.

Ahora bien, en el escrito de objeciones gubernamentales se sostiene que, conforme al artículo 4° del mismo proyecto de ley, dicho vacío legislativo sería llenado por las propias asambleas departamentales, pues así lo prescribe esta última disposición, lo cual resulta inexecutable pues la definición del régimen prestacional de los diputados tiene reserva de ley.

Visto lo anterior, pasa la Corte a estudiar el alcance regulador del artículo 4° del proyecto de ley, también objetado.

1. El alcance del artículo 4° del proyecto de ley objetado.

El texto del artículo 4° del proyecto de ley, se recuerda, es el siguiente:

“Artículo 4º. Topes máximos. Las Asambleas Departamentales deberán determinar, dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley”.

Como se observa, algunos de aquellos asuntos que el artículo 3° del proyecto de ley omite definir (monto o tope de la prestación social por vacaciones y monto o tope de la prima de servicios) son regulados por el artículo 4° que se acaba de transcribir. Ciertamente, esta norma indica que el tope máximo o monto de estos derechos será determinado por las asambleas departamentales, “dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento”.

No obstante, el artículo 4° tampoco indica la periodicidad con la que deben reconocerse estos derechos, ni delega tal asunto en las asambleas departamentales. Además, la Corte observa que la Ley 617 de 2000 no contiene normas específicas relativas al monto y periodicidad con que los departamentos deben reconocer la prestación por vacaciones o la prima de servicios a los diputados, por lo cual el envío o remisión que el artículo 4° hace a dicha Ley permite a las asambleas departamentales establecer el monto o tope de estos derechos laborales sin más límite que el general que en esa Ley se establece, como porcentaje de los gastos de funcionamiento de los departamentos.⁶⁵

1. Inconstitucionalidad del artículo 4° del proyecto de ley objetado.

Según se dijo, el Gobierno Nacional estima que tanto el artículo 3° como el 4° son inconstitucionales, porque en ellos se delega en las asambleas departamentales una función exclusiva del legislador, cual es la de determinar el régimen prestacional de los diputados, pues el artículo 299 de la Constitución es una norma especial que prescribe que los miembros de las asambleas departamentales “estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley”.⁶⁶ De manera particular, en

el escrito de objeciones se arguye que el artículo 3° del proyecto sí define cuáles son las prestaciones sociales a que tienen derecho los diputados, pero no determina su cuantía, periodicidad y términos para reconocerlas, sino que este asunto, en el artículo 4°, se delega en las asambleas.

A juicio de la Corte, coincidiendo en este punto con la vista fiscal, las objeciones son fundadas en lo que se refiere al artículo 4° del proyecto, mas no así en lo concerniente al artículo 3°, en lo relacionado con el desconocimiento de la reserva legal consagrado en el artículo 299 Superior.

En efecto, el artículo 3°, desarrollando en este punto el inciso 4° del artículo 299 de la Carta, se limita a señalar cuáles son las prestaciones sociales a las cuales tendrán derecho los diputados, detallando el monto y la forma como se liquidará el auxilio de cesantía por cada año laborado, así como la forma en que se liquidará cada año la prima de navidad.

En cambio, el artículo 4 objetado sí contiene una delegación de facultades exclusivas del legislador en cabeza de las asambleas departamentales, pues en ese sentido con toda claridad señala que dichas corporaciones públicas deberán determinar, “dentro de los límites de gastos establecidos en la Ley 617 de 2000, según la categoría del departamento, el tope máximo de reconocimiento a los diputados en materia de prestaciones, primas o gastos de representación a que tengan derecho de acuerdo con lo establecido en la presente ley”. Es decir, la norma otorga a las asambleas la facultad de establecer el monto y periodicidad de las prestaciones que no hayan sido expresamente fijados por el legislador en la ley parcialmente objetada; en ese sentido, lo que hace es conceder a dichas corporaciones la competencia para llenar los vacíos dejados por el Congreso de la República. Y aunque la norma objetada indica que esta facultad se ejercerá respetando los límites de gastos a que alude la Ley 617 de 2000, esta última ley, como se vio, no contiene normas concretas que se refieran al monto o a la periodicidad en la que deban reconocerse las prestaciones de los diputados, sino únicamente una disposición genérica sobre topes de gastos de funcionamiento según la categoría de cada departamento.

Así las cosas, la Corte concluye que resulta fundada la objeción presidencial formulada respecto el artículo 4° del proyecto de ley N° 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, en lo relacionado con el desconocimiento de la competencia exclusiva del legislador consagrada en el artículo 299.

1. ANÁLISIS MATERIAL DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES PRESENTADAS RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 2° Y 3° DEL PROYECTO DE LEY, POR RAZÓN DE LA AUSENCIA DE ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL EXIGIDO POR EL ARTÍCULO 7° DE LA LEY 819 DE 2003.

1. Como se dijo anteriormente, respecto de la inconstitucionalidad de los artículos 2° y 3°, el escrito de objeciones gubernamentales arguye que ellos vulneran la Carta porque “los recursos requeridos para financiar su implementación no son consistentes con el Marco Fiscal

de Mediano Plazo y tampoco consultan el estado de las finanzas de las entidades territoriales, tal como fue señalado por el ministerio de Hacienda y Crédito Público en la debida oportunidad.”

Además, dice el Gobierno que dichos artículos implican una modificación de la Ley Orgánica de Presupuesto, sin seguir el trámite constitucional previsto para ello en el artículo 151 superior. No obstante, respecto de esta objeción no se indica porqué razón resultaría modificada dicha Ley; el tal virtud la Corte no se pronunciará al respecto, limitándose a analizar la objeción referente a la ausencia de análisis del impacto fiscal exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

En relación con las anteriores objeciones, el legislativo no las acepta “porque considera que en lo relacionado con la remuneración por mes de sesiones establece (sic) que será en los términos fijados por el artículo 28 de la Ley 617 de 2000 que es de carácter orgánico y que tiene en cuenta la clasificación de los departamentos para evitar un desajuste fiscal”. Es decir, estima que la remisión a la Ley 617 de 2000, de carácter orgánico, implica una limitante a los gastos que ocasiona el proyecto de ley, puesto que ellos quedarían sujetos a los topes de gastos de funcionamiento señalados en la mencionada Ley 617, por lo cual no se producirían las consecuencias fiscales sobre las que advierte el Ministerio de Hacienda.

1. Para resolver lo anterior, la Corte considera:

Como primera medida cabe recordar que la Ley 819 de 2003 tiene naturaleza orgánica y, por consiguiente, condiciona la validez de las leyes ordinarias que desarrollan los temas allí regulados, pues como lo ha dicho en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional⁶⁷, tanto las leyes estatutarias como las leyes orgánicas constituyen parámetro de constitucionalidad. Por lo tanto, el desconocimiento de una ley orgánica en el proceso de formación de la ley y en su contenido produce la violación del artículo 151 de la Constitución y, por esa razón, puede ser declarada inexecutable.

Ahora bien, el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 dispone lo siguiente:

“ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano

Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

9.5.2.1 El alcance de la jurisprudencia constitucional en relación con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y las obligaciones correlativas del Congreso

Desde el año 2004, la jurisprudencia se ha encargado de precisar el alcance del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, con motivo de las objeciones gubernamentales propuestas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.

Entre las primeras sentencias que se ocupan de la disposición encontramos la C-1113 de 200468, la Sentencia C-729 de 200569, C-072 de 200670 y C-929 de 200671, en las cuales la Corporación procedió al estudio de las objeciones presentadas por el Presidente de la República por la infracción del artículo 7° de la Ley 819 de 2003. En dichas oportunidades, la Corte encontró infundadas las objeciones por cuanto en el momento que se presentaron las respectivas iniciativas legislativas todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido en la Ley 819 de 2003.

Posteriormente, en la sentencia C-874 de 200572, la Corte consideró, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 -no implica la inconstitucionalidad del Proyecto de Ley. En estos términos dijo que “el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso”.

Agregó que “Por lo tanto, cuando por virtud de la ley corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones, relacionado con el trámite de un proyecto de ley, su no cumplimiento no puede constituirse en una irregularidad que afecte el trámite de la misma. En efecto, una omisión de un Ministro del Ejecutivo en el debate legislativo de un proyecto de ley no puede terminar atribuyéndose a otra rama del poder público, como lo es en este caso la legislativa, pues, de aceptarse dicha consecuencia, sería desconocer la autonomía de que está revestida el Congreso en el ejercicio de su función legislativa y bajo el amparo del principio de separación de poderes y respecto del principio democrático.”

Así mismo, en la Sentencia C-856 de 200673, la Corte resaltó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios.

Pero es en la sentencia C-502 de 200774, en la que la Corte precisó que el contenido de la disposición señalada era un parámetro de racionalidad de la actividad legislativa y un deber que recaía principalmente en el Ministro de Hacienda. En estos términos, consideró la providencia:

“Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente. (Resaltado fuera del texto)

Esta postura fue reiterada en sentencia C-315 de 200875 en la cual se sostuvo que las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen “un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes”. Así mismo la Corporación consideró que “el mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter,

que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

Del anterior recuento jurisprudencial pueden deducirse las siguientes subreglas: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”, (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”⁷⁹ y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger la posición del Ministro.

Sin embargo, en relación con esta última subregla, esta Sala debe precisar que aunque el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga al legislativo a acoger las observaciones del Ministro del ramo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorar el concepto emitido por el Ministerio. En efecto, sólo así se garantiza una correcta colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la necesaria estabilidad macroeconómica.

Es decir, cumplida la carga que consagra el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, referida a la rendición del concepto del impacto fiscal a mediano plazo, surge para el Congreso la obligación de estudiar y discutir las razones presentadas por el ejecutivo. Por el contrario, una omisión en el análisis de las razones aducidas por el Ministro implica un incumplimiento de una Ley Orgánica, la Ley 819 de 2003, y por tanto, deviene en su inconstitucionalidad.

Sin embargo, debe esta Sala aclarar que la obligación que recae en el Congreso es la de estudiar y discutir el contenido del informe presentado por el ejecutivo, sin que ello signifique que las razones aducidas deban ser necesariamente acogidas por las células legislativas. Por el contrario, las mismas deberán ser analizadas y podrá el legislativo admitirlas o rechazarlas. Lo anterior por cuanto reiterada jurisprudencia constitucional ha señalado que el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 no puede considerarse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos”

1. Con base en anterior la línea jurisprudencial consolidada de esta Corporación, y con la

precisión hecha en la parte considerativa de esta providencia en relación con la obligación del Congreso de estudiar y discutir el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, la Sala entra a estudiar el asunto concreto.

1. Evidentemente los artículos 2º y 3º del proyecto de ley número 136 de 2006 –Senado-, 240 de 2007 –Cámara-, “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, impactan el gasto público porque crean el derecho de los diputados a percibir prestaciones sociales por el ejercicio de sus funciones, con las condiciones y topes allí establecidos. Luego, para su tramitación era aplicable el artículo 7º de la Ley 819 de 2003.

1. Como se vio en los antecedentes de esta providencia, el proyecto de ley fue presentado al Congreso por el Ministro del Interior y de Justicia. Tal y como se evidencia en la Gaceta del Congreso número 414 del 29 de septiembre de 2006, en la exposición de motivos no se hace ninguna referencia al impacto fiscal del proyecto, sin embargo en el trámite del proyecto, esto es el 20 de noviembre de 2007, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Doctor Oscar Iván Zuluaga, radicó en el Congreso de la República sus comentarios al proyecto de ley en referencia. En él advirtió sobre el impacto fiscal negativo del proyecto.

1. Señaló el Ministro que teniendo en cuenta los cambios pretendidos en el proyecto y de acuerdo a los límites establecidos en el artículo 28 de la Ley 617 de 2000, para el año 2007, el total de transferencias para las Asambleas se estimaría en \$75.350 millones de pesos; es decir, que en el total de departamentos tendrían que aumentar sus gastos de funcionamiento en 20%, equivalentes a \$12.813 millones, de los cuales \$5.382 millones corresponden al incremento de las prestaciones sociales (42%) y los restantes \$7.494 millones al incremento en los gastos de funcionamiento de las asambleas (52%).

Así, indicó que de acuerdo con el análisis de las transferencias realizadas en el año 2006, los mayores efectos negativos en las finanzas se concentran en los departamentos que generan desarrollo en sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD), es decir, que sus ICLD no son suficientes para financiar los gastos de funcionamiento del nivel central y de sus órganos de control. Este es el caso, en su orden, de los departamentos de Putumayo, La Guajira y Chocó, que en 2006, generaron desarrollo propio, cuyos efectos son superiores al 100% porque su situación es deficitaria.

Afirmó que los efectos negativos del proyecto se acentúan también en aquellos departamentos cuyos ICLD son relativamente bajos, se genera poco ahorro propio y además se incumplen los límites de las transferencias. Por lo que concluye que el proyecto de ley, además de dar un mensaje negativo en la política salarial, afecta significativamente las finanzas de los departamentos, porque en la práctica, este mayor volumen de gasto equivale a un menor ahorro propio disponible para la inversión social de las administraciones que asumirían en el año 2008.

Agregó que estas medidas son regresivas desde el punto de vista de la capacidad fiscal departamental porque impacta mayoritariamente el ahorro disponible para la inversión social de los departamentos más pequeños. Así, el costo en ahorro disponible para inversión en los 32 departamentos, durante el periodo de gobierno de los próximos mandatarios, se aproximaría a los \$57.000 millones.

En hilo de lo expuesto, sostuvo el Ministro que este proyecto se suma a aquellos que buscan tomar parte del ahorro propio

disponible para inversión de los entes territoriales, para financiar crecientes gastos de funcionamiento, atentando contra la sostenibilidad fiscal de los departamentos. Por esta razón, consideró inconveniente que se convirtiera en ley de la república.

1. Es decir, dentro del trámite legislativo el Ministro del ramo de Hacienda y Crédito Público explicó, de manera exhaustiva, las graves consecuencias que la adopción de estas disposiciones implicarían para las finanzas de los Departamentos, especialmente los más pequeños.

1. Es decir, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público cumplió con suficiencia la obligación contenida en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, y por tanto, como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, surgió en cabeza del Congreso la obligación de discutir y analizar las razones presentadas por el ejecutivo. Sin embargo, dentro del trámite del proyecto de ley no existe ninguna consideración ni sobre el impacto fiscal del proyecto ni del informe presentado por el Ministro.

1. Además, una vez presentadas las objeciones por parte del Ejecutivo, el Congreso no hizo observación alguna sobre las repercusiones fiscales de las disposiciones objetadas. En efecto, en la Gaceta del Congreso No. 495 del 12 de junio de 2009, en la que se publicó el informe de objeciones, se observa que el Congreso no mencionó si quiera el tema del impacto fiscal del proyecto de ley. Se limitó a contestar las objeciones del Presidente dirigidas a la vulneración del artículo 299 de la Carta, en cuanto a la delegación que el artículo cuarto realiza a las asambleas departamentales por la determinación de los elementos de las prestaciones sociales que no hayan sido fijados en la ley.

1. Visto lo anterior, la Corte estima que en la presente oportunidad (i) el Congreso no examinó por sí mismo el impacto fiscal de los artículos 2º y 3º del proyecto de ley de la referencia, (ii) el Gobierno, cumplió con la obligación contenida en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y conceptuó negativamente en relación con la consistencia de lo dispuesto en los mismos artículos y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, agregando que dichas normas tampoco consultaban el estado de las finanzas de las entidades territoriales y (iii) a pesar de la existencia del pormenorizado informe del Ministerio de Hacienda sobre las graves

repercusiones financieras que acarrearía la adopción del proyecto a las entidades territoriales, el legislador no hizo referencia ni análisis alguno del impacto fiscal de las disposiciones dentro del trámite de la ley ni tampoco dentro de la insistencia presentada.

1. Por todo lo anterior, esta Sala considera que presentado el informe por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, surgía, en virtud del artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003, la obligación del Congreso de analizar y discutir las razones aducidas por el ejecutivo. Por ello, se declararán fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno en relación con los artículos 2 y 3.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con los artículos 2 y 3 del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, en relación con la objeción gubernamental formulada por ausencia de análisis del impacto fiscal exigido por el artículo 7º de la Ley 819 de 2003. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas en relación con esta norma y en los aspectos analizados, declarar INEXEQUIBLES los artículos 2 y 3 del proyecto de ley de la referencia.

SEGUNDO.- Declarar FUNDADAS las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con el artículo 4 del proyecto de ley número 136 de 2006 -Senado-, 240 de 2007 -Cámara-, “por medio del cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las asambleas departamentales”, en relación con la objeción presidencial formulada en contra de dicha norma por vulneración de los artículos 150, numeral 19, y 299 de la Constitución Política. Como consecuencia de lo anterior, exclusivamente respecto de las objeciones formuladas en relación con esta norma, y en los aspectos analizados, declarar INEXEQUIBLE el artículo 4º del Proyecto de Ley de la referencia.

TERCERO.- De conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General remítase copia del expediente legislativo y de esta Sentencia a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, se rehaga e integre las disposiciones afectadas de inexequibilidad, en los términos que sean concordantes con el dictamen de la Corte Constitucional. Una vez cumplido este trámite, el Congreso remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del

Congreso, publíquese y cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver folio 248 del cuaderno principal del expediente, en donde obra la respectiva carta remisoría del proyecto de ley, suscrita por el Ministro.

2 Esta publicación fue verificada el 28 de julio de 2009 por el despacho del magistrado sustanciador, en la siguiente dirección electrónica:
http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

3 Cfr. Folio 296 del expediente.

4 Cfr. Folio 239 y siguientes del expediente.

5 Cfr. Folio 226 del cuaderno principal del expediente.

6 En la sesión del día 11 se aprobó el articulado en bloque, con excepción de los artículos 3 y 7, sobre los cuales se aplazó la votación. En la sesión del día siguiente estos artículos fueron aprobados.

7 La Gaceta del Congreso N° 50 de 2007 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el día 29 de julio de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

8 Cfr. Folio 165 del cuaderno principal del expediente.

9 La Gaceta del Congreso N° 215 de 2007 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el día 29 de julio de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

10 Cfr. Certificación que obra en el expediente al folio 2 del Cuaderno de pruebas de la Comisión sétima de la Cámara de Representantes.

11 Copia de esta Gaceta obra al Folio 93 del expediente.

12 Cfr. Folios 62 y 68 del cuaderno principal del expediente.

13 La Gaceta del Congreso N° 232 de 2008 no obra en el expediente, pero fue consultada por el despacho del magistrado sustanciador el día 29 de julio de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

15 Cfr. Folio 41 del cuaderno principal expediente.

16 Copia de esta Gaceta obra en el expediente a folios 11 y siguientes del cuaderno principal.

17 Cfr. Folio 7 del cuaderno principal expediente.

18 Cfr. Folio 1 del cuaderno principal expediente

19 Cfr. Primer folio (no numerado) del cuaderno principal expediente.

20 Las objeciones fueron publicada por la Presidencia de la República en el diario Oficial N°47052 del 16 de julio de 2008. Esta publicación fue confirmada por el Despacho del magistrado sustanciador el 29 de julio de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/diariop/diario2.pdf?v_numero=47.052&v_desde=16072008&v_hasta=16072008&p_inicial=1&p_final=10

21 En el encabezamiento del escrito de objeciones, el gobierno manifiesta objetar los artículos 3° y 4° del proyecto. No obstante, luego de exponer las razones por las cuales estos dos proyectos de disposición resultarían inconstitucionales, se refiere también a los motivos por los cuales el artículo 2° también desconocería la Constitución.

22 C.P. ARTICULO 150: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce

las siguientes funciones:

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

...

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.

..."

23 C.P. ARTÍCULO 299. (Modificado Acto Legislativo 1 de 2007. Artículo 3): "En cada Departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once miembros ni más de treinta y uno. Dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

"...

Los miembros de la Asamblea Departamental tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por un régimen de prestaciones y seguridad social, en los términos que fija la Ley."

24 Negrilla de la Presidencia.

25 Negrilla de la Presidencia.

26 Ley 617 de 2000. Artículo 28.- Remuneración de los diputados: La remuneración de los diputados de las asambleas departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Remuneración de diputados

Especial

30 smlm

Primera

26 smlm

Segunda

25 smlm

Tercera y cuarta

18 smlm

27 CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 151: “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.”

28 Ver pie de página N° 21

29 Sobre el concepto de régimen de honorarios ver la definición y análisis histórico de la misma en la Sentencia de la Corte Constitucional T-387 de 2003.

30 El texto de esta norma, se recuerda, es el siguiente:

“Ley 617 de 2000. Artículo 28.- Remuneración de los diputados: La remuneración de los diputados de las asambleas departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Categoría de departamento

Remuneración de diputados

Especial

30 smlm

Primera

26 smlm

Segunda

25 smlm

Tercera y cuarta

18 smlm

31 Artículo declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-095 de 2000, M.P. Marcela Monroy Torres.

32 “En primer lugar debe la Corte advertir que la Corte se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso de la República a las objeciones gubernamentales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo

anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de nuevas demandas ciudadanas. “ (Sentencia C-985 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

33 Constitución Política, artículo 242-5

34 Sentencia C.1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 En la sesión del día 11 se aprobó el articulado en bloque, con excepción de los artículos 3 y 7, sobre los cuales se aplazó la votación. En la sesión del día siguiente estos artículos fueron aprobados.

36 Cfr. Folio 41 del cuaderno principal expediente.

37 Sentencia C-433 de 2004 M.P. Jaime Córdoba Triviño

38 Esta publicación fue confirmada por el Despacho del magistrado sustanciador el 29 de julio de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://winaricaurte.imprenta.gov.co:7778/diariop/diario2.pdf?v_numero=47.052&v_desde=16072008&v_hasta=16072008&p_inicial=1&p_final=10

39 En la Sentencia C-1040 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, igualmente se avaló el procedimiento de publicación en el Diario Oficial, para dar trámite a las objeciones gubernamentales presentadas durante el término de receso del Congreso de la República.

40 Este escrito de objeciones obra en el expediente a folios 37 y siguientes. Está datado el 15 de julio de 2008, y no tiene sello de recibido por la Presidencia del Senado de la República, de manera que la Corte presume que fue recibido ese mismo día.

41 Sentencia C-1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

43 Esta publicación fue constatada por el Despacho del magistrado sustanciador el día 15 de octubre de 2009 en la siguiente dirección electrónica: http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

44 El texto de esta gaceta fue consultado por el Despacho del magistrado sustanciador el 4 de noviembre de 2009, en la siguiente dirección electrónica: http://servoaspr.imprenta.gov.co:7778/gacetap/gaceta.nivel_3

45 “Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo, puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general que rige el procedimiento de aprobación de las leyes. Por ejemplo, mientras que en general la aprobación de un proyecto requiere mayoría simple (CP art. 146), la insistencia exige ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras CP art. 167)”. Sentencia C-069 de 2004 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

46 Sentencia C-1040 de 2007 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

47 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

48 Ibidem.

49 Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

50 Cfr. Auto 038 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis

51 Auto A-089 de M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araujo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

52 Cfr. Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa SV Jaime Araújo Rentería

53 “Esta tesis de la Corte en relación con el término del Congreso para el pronunciamiento sobre las objeciones gubernamentales, fue expuesto en la sentencia C-068 de 2004, Magistrado Ponente Jaime Araujo Rentería, en la cual salvó su voto el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, pues en su concepto no puede deducirse de la Constitución Política un término para que el Congreso se pronuncie sobre las objeciones gubernamentales. Los argumentos que sustentan dicha posición se encuentran en el salvamento de voto de la sentencia citada”.

54 Sentencia C-885 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra

55 Sentencia C-1146 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Reiterad en la Sentencia C-1040 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

56 Cf. Sentencia T-387 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta sentencia la Corte, a partir de la definición de lo que según el Consejo de Estado debe entenderse por “honorarios”, arribó a la conclusión según la cual durante la vigencia del texto original del inciso cuarto del artículo 299 de la Carta, los diputados no estaban amparados por un régimen prestacional ni de seguridad social. Agregó este fallo que, con la Constitución de 1991, la Ley 6ª de 1945, que regulaba las prestaciones sociales de los servidores públicos, había resultado ser inaplicable para los diputados, porque el Constituyente había querido que recibieran sólo honorarios, lo que aparejaba que no estuvieran amparados por un régimen de seguridad social.

57 Ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de Acto Legislativo 185 de 1995, Cámara. Gaceta del Congreso N° 76 de 8 de mayo de 1995. Pág 10.

58 M.P. Jaime Araujo Rentería.

59 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

60 Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto N° 1700 de 14 de diciembre de 2005.

61 Ibídem

62 En la versión original del proyecto de ley objetado, dentro del régimen prestacional de los diputados se incluía únicamente el auxilio de cesantía, intereses sobre la misma y prima de navidad. Durante el trámite se agregaron las vacaciones y la prima de servicios.

63 Exposición de motivos al proyecto de ley N°136 de 2006 - Senado. Gaceta del Congreso N° 414 de 29 de septiembre de 2006. Pág. 15.

64 Intervención del senador Miguel Pineda Vidal durante la Sesión Plenaria del Senado de la República del 6 de marzo de 2007. Gaceta del congreso N° 108 de abril 10 de 2007. Pág 30.

65 El artículo 4° de la Ley 617 de 2000, que regula este asunto, prescribe en términos genéricos lo siguiente:

“ARTICULO 4o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE LOS DEPARTAMENTOS. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría

Límite

Especial

50%

55%

Segunda

60%

Tercera y cuarta

70% .”

66 Negrillas y subrayas fuera del original

67 Sentencias C-482 de 2008, C-315 de 2008, C-072 de 2006, C-856 de 2006, C-985 de 2006, C-380 de 2008 y C-1175 de 2001

68 M.P. Álvaro Tafur Galvis. La objeción presidencial se presentó contra el Proyecto de Ley No. 247 de 2003 -Senado- y No. 117 de 2002 -Cámara- “Por la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”.

69 En esta decisión se examinaba la constitucionalidad del Proyecto de Ley No. 057 de 2003 Cámara - 061 de 2004 Senado "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones". En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

70 Se estudiaba la constitucionalidad del Proyecto de Ley N.º 239/05 Senado - 165/03 Cámara, "por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones". M.P. Jaime Córdoba Triviño

71 El examen de constitucionalidad recaía sobre el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, "Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación". En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. M.P. Rodrigo Escobar Gil

72 M.P. Clara Inés Vargas

73 M.P. Jaime Córdoba Triviño

74 M.P. Manuel José Cepeda

75 M.P. Jaime Córdoba Triviño

76 M.P. Manuel José Cepeda

77 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

78 M.P. Humberto Antonio Sierra

79 Sentencia C-662 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva