

LEY-Proceso de formación

LEY-Finalidad del proceso de formación

LEY-Regulación del proceso de formación

La regulación del proceso de formación de las leyes, que es una de las funciones esenciales del Estado, y en particular del Congreso, pretende precisamente potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente.

DEBATE PARLAMENTARIO-Finalidad del transcurso de ciertos días

LEY-Reglas constitucionales sobre formación

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren pleno sentido si se tienen en cuenta los objetivos, pues ellos muestran que esas disposiciones superiores no son formas vacías de cualquier propósito. Ellas pretenden proteger el diseño de la forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea no sólo amplio y vigoroso sino también lo más transparente y racional posible, y con pleno respeto de los derechos de las minorías.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Interpretación de reglas constitucionales sobre formación de las leyes

El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente, tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Consecuencias complementarias en interpretación de reglas constitucionales sobre formación de las leyes

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Normas que gobiernan la formación de las leyes

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Entendimiento amplio

LEY-Flexibilización de reglas de formación/LEY-Respeto de reglas procedimentales sobre formación/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Verificación de regularidad del procedimiento de aprobación de las leyes/LEY-Flexibilización del trámite no implica carencia de importancia de vicios

Aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen. Esto explica que sea una función esencial de los tribunales constitucionales en general, y de esta Corte Constitucional en particular, verificar la regularidad del procedimiento de aprobación de las leyes. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 "no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en

ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos”.

#### COMISION ACCIDENTAL-Funciones

Estas comisiones tienen como función flexibilizar y hacer más eficiente el proceso de aprobación de las leyes.

#### PRINCIPIO DE IDENTIDAD RIGIDO-Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Flexibilización

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Modificación por plenarias a lo aprobado en comisión

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Límite a competencias de comisiones accidentales

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN COMISION ACCIDENTAL-Límites a la competencia

#### COMISION ACCIDENTAL-Armonización de discrepancias

Esas comisiones no pueden introducir temas no aprobados por las cámaras, ni modificar artículos en donde no haya habido discrepancias, pues estarían desbordando sus funciones, que se circunscriben a armonizar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto. Así, en reciente oportunidad, esta Corte recordó que “si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones”

#### COMISION ACCIDENTAL-Finalidad/COMISION ACCIDENTAL-Límites

Las comisiones de conciliación fueron creadas para permitir un proceso más flexible y eficiente de aprobación de las leyes, pero respetando la estructura bicameral del Congreso y el reparto de competencias entre las comisiones permanentes y las Plenarias. Esas comisiones accidentales tienen que actuar dentro de los límites que le impone su función (conciliar discrepancias) y respetando el principio de identidad de los proyectos de ley, pues esas comisiones de conciliación no fueron instituidas para reemplazar la actividad de las plenarias ni de las comisiones permanentes.

#### COMISION ACCIDENTAL-Alcance y competencia

PROYECTO DE LEY DE REGALIAS-Finalidad precisa

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Vacío normativo

#### PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación amplia

Esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, con el fin de determinar si un artículo acusado desconoce o no la regla de unidad de materia, o si un proyecto respetó en su trámite el principio de identidad. Así, en forma reiterada, esta Corporación ha dicho que la “interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano”, por lo cual únicamente “aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y

objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad de impedir incongruencias temáticas

La Corte recuerda que esa regla de unidad de materia cumple funciones esenciales pues pretende racionalizar el proceso legislativo, en la medida en que busca “impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Temas conocidos desde la propuesta

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Definición clara de propósito y ámbito de regulación del proyecto

Desde la presentación de un proyecto deben quedar claramente definidos su propósito y ámbito de regulación, de manera tal que esa materia temática estructure y racionalice los debates en el Congreso.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Diversidad de propósitos y delimitación de ámbitos de regulación distintos

REGALIAS-Reparto en departamento de Sucre

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Aumento de número de artículos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cambios constitutivos y de título

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Modificación integral y sustantiva

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE REGALIAS-Modificación integral y sustantiva del sentido y temática del proyecto

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE REGALIAS-Propósito de proyecto y materia distintos

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias de un mismo proyecto

COMISION ACCIDENTAL-Improcedencia para el caso

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Posibilidad de saneamiento de vicios en la formación de las leyes/LEY-Posibilidad de saneamiento de vicios en la formación

LEY-Irregularidad que no configura vicio en la formación

LEY-Vicio convalidado en el proceso de formación

LEY-Vicio no convalidado que puede subsanarse en revisión de constitucionalidad/LEY-Vicio de procedimiento subsanable

LEY-Gravedad del vicio sin incidencias sobre saneamiento o convalidación/LEY-Intensidad de la irregularidad/LEY-Factores de determinación de convalidación o saneamiento del vicio

La Corte destaca que tanto en derecho comparado, como en el caso colombiano, la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo. La intensidad de la irregularidad debe ser tomada en cuenta para examinar si ésta constituye o no un vicio de procedimiento; pero una vez constatado que el vicio existe, la gravedad no es el elemento más importante para determinar si existe o no posibilidad de convalidación o de saneamiento, pues son otros factores los que entran en juego en esta evaluación.

LEY-Vicios no subsanados en trámite son insubsanables

Los vicios que no hubieran sido convalidados en el propio trámite en el Congreso se tornan entonces insubsanables, sin importar su gravedad.

TRATADO INTERNACIONAL-Convalidación de vicios graves en suscripción

LEY-Falta de quórum

LEY-Posibilidad de saneamiento no desnaturaliza noción de vicio del procedimiento/LEY-Vicio saneable en el procedimiento/LEY-Omisión de etapas estructurales del procedimiento/LEY-Ausencia de procedimiento no saneable

La posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas, hace imposible hablar de un procedimiento legislativo como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como "saneamiento" lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Criterios de determinación de convalidación, saneamiento o invalidez de irregularidades en una ley/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Criterios de determinación de convalidación, saneamiento o invalidez de irregularidades de una ley

El principio de instrumentalidad de las formas, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que, previamente, el juez examine (i)

si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma sane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

Para esta Corporación es obvio que la vulneración del principio de identidad de un proyecto representa una irregularidad grave, pues no sólo afecta la formación de la voluntad de las cámaras sino que desconoce la estructura del Congreso diseñada por el Constituyente, ya que un proyecto podría llegar a convertirse en ley sin recibir los debates correspondientes.

COMISION ACCIDENTAL-No convalidación de irregularidad grave/COMISION ACCIDENTAL-No sustitución de comisiones permanentes ni plenarias

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Falta de debates reglamentarios

LEY-Falta de debates reglamentarios no objeto de convalidación

PROYECTO DE LEY-Presentación y publicación oficial antes de debate/PROYECTO DE LEY-Exposición de motivos

PROYECTO DE LEY-Iniciativa y publicación

PROYECTO DE LEY-Reserva de iniciativa

LEY-Vicio de procedimiento por falta de presentación y publicación oficial del proyecto

LEY-Enmienda equivale a rehacer integralmente el trámite de la ley

LEY-Vicio de procedimiento no convalidado y no saneable/LEY-Ausencia de debates reglamentarios

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Alcance

Una sentencia de inconstitucionalidad diferida, o de constitucionalidad temporal, es aquella por medio de la cual el juez constitucional constata que la ley sometida a control es inconstitucional, pero decide no retirarla inmediatamente del ordenamiento, por la sencilla razón de que la expulsión automática de la disposición ocasionaría “una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales”, por lo cual el Tribunal Constitucional establece “un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada”.

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD-Expulsión automática que provoca vacío legal traumático

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD-Consecuencias traumáticas de efectos inmediatos

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Naturaleza

Las sentencias de inexecutable diferida nacen de la necesidad que tienen los tribunales constitucionales de garantizar la integridad de la Constitución, en eventos en donde no es posible expulsar del ordenamiento, de manera inmediata, una regulación legal, por los efectos inconstitucionales que tendría esa decisión, pero tampoco es posible declarar la constitucionalidad de la regulación, pues el tribunal ha constatado que ésta vulnera alguna cláusula de la Carta. Una de las salidas es entonces que el juez constate la inconstitucionalidad de la ley pero difiera en el tiempo su expulsión del ordenamiento. Y esa modalidad de sentencia no implica ninguna contradicción lógica, pues conceptualmente es necesario distinguir dos aspectos: la verificación de la constitucionalidad de una norma, que es un acto de conocimiento, y la expulsión del ordenamiento de esa norma, por medio de una declaración de inexecutable, que es una decisión.

SENTENCIA DE EXECUIBILIDAD-Efectos traumáticos de inmediatez

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL-Modalidades de decisión

SENTENCIA DE EXECUIBILIDAD TEMPORAL O INEXECUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación por tribunales constitucionales

SENTENCIA DE EXECUIBILIDAD TEMPORAL O INEXECUIBILIDAD DIFERIDA-Importancia

La modulación de los efectos temporales de los fallos, y en particular las sentencias de constitucionalidad temporal, lejos de ser instrumentos contradictorios, buscan consolidar un control constitucional vigoroso pero prudente y responsable. Además, este tipo de sentencias crea un diálogo fecundo entre el juez constitucional y el legislador, pues la decisión de executable temporal, en vez de cerrar la discusión social sobre el tema, impulsa un nuevo examen democrático del mismo por parte de Congreso. De esa manera, al acudir a esa forma de decisiones, el juez constitucional vigoriza y cualifica la deliberación social sobre los asuntos comunes, con lo cual la soberanía popular y el principio democrático no pueden sino verse fortalecidos.

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Modulación de efectos/SENTENCIA DE EXECUIBILIDAD TEMPORAL O INEXECUIBILIDAD DIFERIDA-Aseguramiento de integridad de la Constitución

En nuestro ordenamiento el juez constitucional no está atrapado en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexecutable), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, y para ello debe “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Y por ello, en reiteradas oportunidades, esta Corporación ha sostenido que el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias, ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos

temporales.

## SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Efectos en el tiempo/SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Carácter excepcional y motivación

Puede en realidad recurrir a dos formas diversas de sentencia para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. De un lado, y como ya se explicó, puede acudir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal. Pero, de otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora. En efecto, por medio de esa sentencia, el traumático vacío de regulación, que producía impactos inconstitucionales, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal.

## SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Casos en que se puede recurrir

La Corte Constitucional puede legítimamente recurrir a una sentencia de constitucionalidad temporal, siempre y cuando (i) justifique esa modalidad de decisión y (ii) aparezca claramente en el expediente que la declaración de inexequibilidad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada, cuya inconstitucionalidad fue verificada en el proceso. Además, (iii) el juez constitucional debe explicar por qué es más adecuado recurrir a una inexequibilidad diferida que a una sentencia integradora, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otras cosas, qué tanta libertad de configuración tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los principios y valores constitucionales es el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento. Finalmente, y como es obvio, (iv) el juez constitucional debe justificar la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales.

## SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA EN LEY DE REGALIAS

### REGALIAS-Importancia

Referencia: expedientes D-3288 y D-3296 acumulados

Demanda contra la Ley 619 de 2000, en su totalidad, por vicios de procedimiento y por razones de contenido contra los artículos 1,2 (parágrafos 1 y 2), 3, 4, 5, 6, 7, ,8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17(parágrafo 5), 18, 19, 22 y 23).

### Demandantes:

Germán Ortíz Rojas, Antonio José Pinillos Abozaglo, Jesús Ignacio García Valencia y Clara Pinillos Abozaglo

### Temas:

El proceso de aprobación de las leyes, el principio de instrumentalidad de las formas, la regla de unidad de materia y el alcance de las comisiones de conciliación.

El principio de la instrumentalidad de las formas procesales y la posibilidad de saneamiento de ciertos vicios en la formación de las leyes.

Posibilidades y límites de las sentencias de constitucionalidad temporal o de inexecutable diferida.

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C., julio once (11) de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Germán Ortiz Rojas, en nombre y representación de Lormandy Martínez Durán, alcalde y representante legal del municipio de San Antero, Córdoba, solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexecutable de la Ley 619 de 2000. No obstante, como el inciso final del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 fue declarado inexecutable, la demanda presentada a nombre del alcalde resulta improcedente. Sin embargo se admite la misma en cuanto el apoderado ostenta la calidad de ciudadano colombiano. La demanda se dirige contra la totalidad de la Ley 619 de 2000, por vicios de procedimiento, y contra algunos de sus artículos por su contenido material.

Por su parte, Antonio José Pinillos Abozaglo, Jesús Ignacio García Valencia, y Clara Pinillos Abozaglo también presentaron demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 (parágrafos 1 y 2), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10,11, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22 y 23 de la ley 619 de 2000 por vicios de procedimiento.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la totalidad de Ley 619 de 2000 demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.200 del 20 de octubre de 2000:

LEY 619 DE 2000

(octubre 20)

por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Cuando un yacimiento de un recurso natural no renovable se encuentre ubicado en dos o más entidades territoriales, la distribución de las regalías y de las compensaciones se realizará en forma proporcional a la participación de cada entidad en dicho yacimiento, en los términos estipulados en la Ley 141 de 1994, independientemente del área que se esté explotando en la fecha de corte de la liquidación. El Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta el área del yacimiento y los volúmenes de producción, para cada caso, mediante resolución, definirá la participación que corresponda a cada entidad territorial.

Artículo 2°. Para las explotaciones de recursos naturales no renovables que se encuentren en los espacios marítimos jurisdiccionales, la distribución de la participación de regalías y de las compensaciones se realizará en forma proporcional a las entidades territoriales con costas marinas que estén ubicadas hasta a 40 millas náuticas de la zona de explotación, en los términos estipulados en la Ley 141 de 1994. El Ministerio de Minas y Energía, para cada caso, mediante resolución, definirá cuáles y en qué proporción participará cada entidad territorial.

Parágrafo 1°. En los eventos en que el yacimiento del recurso natural no renovable localizado en los espacios marítimos jurisdiccionales, beneficie a dos o más entidades territoriales, la distribución de las regalías y compensaciones se hará aplicando los criterios del artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo 2°. Las regalías y compensaciones que se causen por las nuevas explotaciones de recursos naturales no renovables en los espacios marítimos jurisdiccionales del Mar Caribe en donde los departamentos productores sean diferentes al Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia y Santa Catalina aquellos cederán a este Departamento el diez por ciento (10%) de las participaciones de regalías y compensaciones, las cuales deben ser utilizadas en los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 3°. Cuando por primera vez se empiece a transportar por un municipio portuario, marítimo o fluvial, recursos naturales no renovables y sus derivados, la Comisión Nacional de Regalías, previo estudio y concepto del Ministerio de Minas y Energía, hará la respectiva distribución de las regalías y compensaciones causadas, de conformidad con los criterios del artículo 29 de la Ley 141 de 1994. La Comisión establecerá si el área de influencia por el cargue y descargue de dichos recursos abarca otros municipios vecinos y, en consecuencia los tendrá como beneficiarios de la respectiva distribución.

Artículo 4°. Cuando en un resguardo indígena, o en un punto ubicado a no más de cinco (5) kilómetros de la zona del resguardo indígena, se exploten recursos naturales no renovables, el cinco por ciento (5%) del valor de las regalías correspondientes al Departamento por esa explotación, y el veinte por ciento (20%) de los correspondientes al municipio se asignarán a inversión en las zonas donde estén asentadas las comunidades indígenas y se utilizarán en los términos establecidos en el artículo 15 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo. Cuando el resguardo indígena sea una entidad territorial, podrá recibir y ejecutar los recursos directamente, en caso diferente, los recursos serán recibidos por los municipios

y ejecutados en concertación con las autoridades indígenas por el respectivo municipio, atendiendo lo establecido en el presente artículo.

Artículo 5°. En las explotaciones de recursos naturales no renovables de propiedad privada del subsuelo, el dueño del subsuelo pagará el porcentaje equivalente al establecido como regalía en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994 para las explotaciones de estos recursos, los cuales se distribuirán en los mismos términos y condiciones que fija la Ley 141 de 1994, con las modificaciones y normas reglamentarias.

Artículo 6°. Para efectos de la liquidación de las regalías carboníferas y con el fin de evitar fraccionamientos artificiales en las empresas mineras, la liquidación se hará sobre la producción total que corresponda a la unidad de explotación de un mismo titular, aplicando los volúmenes y porcentajes establecidos en el artículo 16 de la Ley 141 de 1994. El Gobierno Nacional hará la reglamentación pertinente y el Ministerio de Minas y Energía, mediante resolución, definirá los linderos de la respectiva unidad de explotación.

Artículo 7°. El párrafo segundo del artículo 9° quedará así: Se define como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones, incluyendo los de sus municipios productores, sea igual o superior al tres por ciento (3%) del total de las regalías y compensaciones que se generan en el país. No se tendrán en cuenta las asignaciones de recursos propios del Fondo Nacional de Regalías ni las recibidas por los departamentos como producto de las reasignaciones establecidas en el artículo 54 de la Ley 141 de 1994.

Artículo 8°. El primer inciso del párrafo del artículo 5 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

La Comisión asignará el trece por ciento (13%) de los recaudos anuales propios del Fondo, para proyectos presentados por las entidades territoriales de acuerdo con lo establecido en esta ley y con los fines exclusivos que prescribe el artículo 361 de la Constitución Política, distribuidos así:

A este párrafo se le adiciona el numeral 17 el cual quedará así:

“17. El cero punto trescientos setenta y cinco por ciento (0.375%) al municipio de Sincelejo, durante los próximos diez años, destinados a las descontaminación y canalización de los arroyos y caños”.

Artículo 9°. El párrafo cuarto del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, quedará así:

El ciento por ciento (100%) de los recursos destinados al fomento de la minería deberán aplicarse en los términos del artículo 62 de la presente ley. De estos el treinta por ciento (30%) serán administrados por el Instituto de Investigaciones de Geociencias, Minería y Química, Ingeominas y el setenta por ciento (70%) restante por la Empresa Nacional Minera, Minercol, la cual lo distribuirá de acuerdo con las prioridades del Gobierno Nacional y las necesidades de desarrollo de los tres subsectores mineros a saber: metales y piedras preciosas, minerales y materiales industriales, y minerales energéticos.

De los recursos anuales administrados por la Empresa Nacional Minera, el cuarenta por ciento (40%) se destinarán a la ejecución de los proyectos mineros especiales y aquellos

contemplados en el artículo 62 de la presente ley. Para ello las entidades territoriales deberán presentar anualmente ante la autoridad minera y para su aprobación en el Fondo Nacional de Regalías un programa integrado por los proyectos mineros especiales que se desarrollarán en el territorio de su competencia.

Artículo 10. El numeral 1° del artículo 10 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

1. Practicar, directamente o a través de delegados, visitas de inspección a las entidades territoriales beneficiarias de las regalías y compensaciones, y suspender el desembolso de ellas cuando la entidad territorial esté haciendo uso de las mismas en forma ineficiente o inadecuada, hasta tanto quede superada la situación.

Artículo 11. El artículo 14 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos prioritarios que estén contemplados en el plan general de desarrollo del Departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y

b) El diez por ciento (10%) para la interventoría y la puesta en operación de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo, también se tendrá como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones en favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, Corpes, o de la entidad que lo sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

Parágrafo 2°. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.

Artículo 12. El artículo 15 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios tendrán la siguiente destinación:

a) En noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 132 del Código de Minas (Decreto-ley número 2655 de 1998);

b) El diez por ciento (10%) para la interventoría y la puesta en operación de los proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores señalados asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos.

En el presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a la cobertura mínima.

Artículo 13. El párrafo 1° del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Las regalías y compensaciones causadas por el transporte de recursos naturales no renovables o de sus derivados, por los municipios puertos marítimos del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Córdoba y Sucre serán distribuidas dentro de la siguiente área de influencia así:

a) Para los municipios del departamento de Sucre

50%

b) Para los municipios del Departamento de Córdoba

50%

Total a) + b)

100%

La totalidad de estos recursos deberán ser invertidos por las entidades territoriales beneficiadas en los términos del artículo 15 de la Ley 141 de 1994.

El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios del departamento de Sucre serán girados directamente así:

1. El diecisiete punto cinco por ciento (17.5%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.

De este diecisiete punto cinco por ciento (17.5%) la tercera parte deberá ser invertida dentro del área de influencia del puerto, en el Corregimiento de Coveñas, los cuales serán

manejados en cuenta separada. El incumplimiento de este mandato es causal de mala conducta, sancionada con destitución.

2. El tres por ciento (3%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo.

3. El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir el veintinueve punto cinco por ciento (29.5%) se distribuirá entre los restantes municipios del departamento de Sucre no contemplados en los incisos anteriores, ni productores de gran minería, utilizando los siguientes mecanismos de ponderación:

El treinta por ciento (30%) se distribuirá igualitariamente, entre todos los municipios del departamento, no contemplados en el inciso anterior, ni productores de gran minería.

El cuarenta por ciento (40%) de la misma asignación se distribuirá proporcionalmente atendiendo el censo poblacional de cada municipio beneficiario.

El treinta por ciento (30%) restante se distribuirá en relación directamente proporcional con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas de cada municipio beneficiario.

Para la obtención de las cifras a distribuir entre los municipios se utilizará la siguiente fórmula:

RCM

=

T (030

NoM

+

0.4 PM

PT

+

0.3 PMNBI)

PTNBI

RCM

=

Recursos que le corresponde a cada municipio

T

=

Total de recursos a distribuir

PT

=

Población total municipios a beneficiar

PM

=

Población del municipio

PTNBI

=

Población total con NBI de los municipios a beneficiar

PMNBI

=

Población con NBI del municipio

NoM

=

Número de Municipios a beneficiar.

La proporcionalidad utilizada en relación con la población y las necesidades básicas insatisfechas se dará en razón de la suma que arrojen los municipios beneficiarios, excluyendo los datos del municipio portuario marítimo del departamento de Sucre por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados y los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Sucre en el Golfo de Morrosquillo.”

El cincuenta por ciento (50%) que corresponde a los municipios de Córdoba serán girados directamente así:

1. El once punto cinco por ciento (11.5%) para el municipio portuario marítimo del departamento de Córdoba por donde se transporten los recursos naturales no renovables o sus derivados.
2. El nueve por ciento (9%) en forma igualitaria entre los restantes municipios costaneros portuarios marítimos del departamento de Córdoba en el Golfo de Morrosquillo.

4. El excedente hasta completar el cincuenta por ciento (50%), es decir, el dos por ciento (2%), con destino al departamento de Córdoba para que sea transferido a la Corporación Autónoma de los Valles del Sinú y del San Jorge "CVS" para reforestación.

En el evento de que llegare a constituirse en un mismo departamento (Córdoba o Sucre), dos (2) o más municipios costaneros portuarios marítimos, por los cuales se transporten los recursos no renovables o sus derivados, el porcentaje asignado a estos municipios se aplicará a los volúmenes transportados por cada uno de ellos.

El escalonamiento establecido en el artículo 53 de la Ley 141 de 1994, se aplicará independientemente por cada municipio portuario por donde se transportes los hidrocarburos o sus derivados.

De la cuantía o monto total de las regalías y compensaciones de que trata el presente párrafo se descontará a cada municipio las sumas que la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, o la Nación hayan entregado o entreguen a ellos a título de préstamos o anticipos."

Artículo 14. El artículo 41 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

"Artículo 41. Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de níquel. Las compensaciones monetarias estipuladas en los contratos para la explotación de níquel, se distribuirán así:

Departamentos productores

42.0%

Municipios o distritos productores

2.0%

Municipios o distritos portuarios

1.0%

Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúe la explotación

55.0%

Parágrafo. Las compensaciones monetarias por la explotación de níquel asignadas al departamento de Córdoba como departamento productor, se distribuirá entre los municipios no productores de la zona del San Jorge así:

Municipio de Puerto Libertador

9.0%

Municipio de Ayapel

8.0%

Municipio de Planeta Rica

8.0%

Municipio de Pueblo Nuevo

7.0%

Municipio de Buenavista

5.0%

Municipio de La Apartada

5.0%

Total

42.0%”

Artículo 15. Para los efectos de la presente ley, se entenderán por proyectos de pequeña minería, los siguientes:

a) Para metales y piedras preciosas. Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta doscientos cincuenta mil metros cúbicos (250.0003) Si se trata de minería a cielo abierto, o hasta ocho mil (8.000) toneladas si se trata de minería subterránea;

b) Para carbón. Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta veinticuatro mil (24.000) toneladas de carbón si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de carbón si se trata de minería subterránea;

c) Para materiales de construcción. Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta diez mil (10.000) metros cúbicos de material si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de material si se trata de minería subterránea;

d) Para otros materiales no comprendidos en los literales anteriores: Cuando la capacidad total de extracción de materiales útiles y estériles por año sea hasta cien mil (100.000) toneladas de material si se trata de minería a cielo abierto, o hasta treinta mil (30.000) toneladas de material si se trata de minería subterránea.

Artículo 16. Al artículo 62 de la Ley 141 de 1994 se le adiciona el siguiente párrafo:

“Párrafo. Para los efectos de la presente ley se entenderá además por promoción de la minería, la que se hace a través de las transferencias de recursos provenientes de regalías, destinadas preferentemente a los proyectos de integración de títulos de pequeña minería, dadas sus condiciones sociales, económicas y ambientales; con el objeto de hacer de dichos

proyectos, una minería sostenible.”

Artículo 17. Monto de las regalías. El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 se modificará así:

“Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

Carbón (explotación mayor de 3 millones de toneladas anuales)

10%

Carbón (explotación menor de 3 millones de toneladas anuales)

5%

Níquel

12%

Hierro y cobre

5%

Oro y plata

4%

Oro de aluvión en contratos de concesión

6%

Platino

5%

Sal

12%

Calizas, yesos, arcillas y grava

1%

Minerales radioactivos

10%

Minerales metálicos

5%

## Minerales no metálicos

3%

Establécese como regalía por la explotación de hidrocarburos de propiedad nacional sobre el valor de la producción en boca de pozo, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente escala:

Producción diaria promedio mes

Porcentaje

Para una producción igual o menor a 5 KBPD

5%

Para una producción mayor a 5 KBPD e inferior a 125 KBPD

Donde X =  $5 + (\text{producción KBPD} - 5 \text{ KBPD}) * (0.125)$

X%

Para una producción mayor a 125 KBPD e inferior a 400 KBPD

20%

Para una producción mayor a 400 KBPD e inferior a 600 KBPD

Y%

Donde Y =  $20 + (\text{Producción KBPD} - 400 \text{ KBPD}) * (0.025)$

Para una producción igual o superior a 600 KBPD

Parágrafo 1°. Para todos los efectos, se entiende por “producción KBPD” la producción diaria promedio mes de un campo expresada en miles de barriles por día. Para el cálculo de las regalías aplicables a la explotación de hidrocarburos gaseosos, se aplicará la siguiente equivalencia: para campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad inferior a un mil (1.000) pies, un (1) barril de petróleo equivale a diez mil (10.000) pies cúbicos de gas; para campos ubicados costa afuera a una profundidad igual o superior a un mil (1.000) pies, un (1) barril de petróleo equivale a doce mil quinientos (12.500) pies cúbicos de gas.

Parágrafo 2°. La presente norma se aplicará para todos los descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 2° de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la presente ley.

Parágrafo 3°. Igualmente se aplicará esta disposición a la producción incremental proveniente de los proyectos de producción incremental.

Parágrafo 4°. El parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, quedará así: Del porcentaje por regalías y compensaciones pactadas en el contrato vigente para la explotación del níquel en Cerromatoso, municipio de Montelíbano, se aplicará el primer cuatro por ciento (4%) a regalías y el cuatro por ciento (4%) restante a compensaciones. Para los contratos futuros o prórrogas, si las hubiere, se aplicará el porcentaje de regalías establecido en este artículo y se distribuirá de la siguiente manera: El siete por ciento (7%) a título de regalías y el cinco por ciento (5%) restante, a compensaciones.

Parágrafo 5°. El parágrafo 3° del artículo 16 de la Ley 141 de 1994, quedará así: “En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo del asociado particular conforme a lo estipulado por dicho contrato, lo cual se distribuirá según lo establecido en el artículo 32 de la presente ley. En el evento en que la empresa Carbocol sea liquidada, privatizada o sea objeto de un proceso de capitalización privada, la entidad que adquiera los derechos de dicha empresa deberá pagar un diez por ciento (10%) sobre el valor de la producción en boca de mina, el cual se liquidará así: Los cinco (5) primeros números porcentuales se aplicarán como regalías y se distribuirán en los términos del artículo 32 de la Ley 141 de 1994 y los cinco (5) puntos porcentuales restantes se aplicarán como compensaciones, que se distribuirán así: Un cincuenta por ciento (50%) para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones y un cincuenta por ciento (50%) para la región administrativa de planificación o la región como entidad territorial a la que pertenezca el departamento respectivo.

Mientras se crea la región administrativa de planificación o la región como entidad territorial, los recursos respectivos serán administrados por la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones.

Parágrafo 6°. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

Parágrafo 7°. En los casos en los cuales opere la integración de títulos mineros de pequeña minería antes del 31 de diciembre del año 2010, los titulares de dicha integración estarán obligados a pagar durante los veinticinco (25) años siguientes a la fecha de la misma, el treinta por ciento (30%) del porcentaje total de regalías y compensaciones a que están obligados por aplicación de esta ley.

Parágrafo 8°. Para efectos de liquidar las regalías por la explotación de minas de sal se tomará el precio de realización del producto, neto de fletes y costos de procesamiento. Se tomará por precio de realización, el precio de venta de la Concesión Salinas o de la empresa que haga sus veces”.

Artículo 18. El artículo 49 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 49. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los departamentos productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 14 y en el artículo 31 de la Ley 141 de 1994, se aplicará el siguiente

escalonamiento:

Promedio mensual

Participación sobre su porcentaje de barriles/día departamentos

Para los primeros 200.000 barriles

100%

Más de 200.000 y hasta 600.000 barriles

10%

Más de 600.000 barriles

5%

Parágrafo 1°. Cuando la producción sea superior a doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diario, el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: sesenta y cinco por ciento (65%) para el Fondo Nacional de Regalías y treinta y cinco por ciento (35%) para ser utilizado de acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo 2°. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo se aplicarán para todos los contratos considerados como nuevos descubrimientos de hidrocarburos de conformidad con el artículo 2° de la Ley 97 de 1993 o las normas que la complementen, sustituyan o deroguen, que sean realizados con posterioridad a la fecha de promulgación de la Ley 141 de 1994.”

Artículo 19. El artículo 50 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 50. Límites a las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores. A las participaciones en las regalías y compensaciones provenientes de la explotación de hidrocarburos a favor de los municipios productores, sin perjuicio de lo establecido en el parágrafo 2° del artículo 14 y en el artículo 31 de la Ley 141 de 1994, se aplicará el siguiente escalonamiento:

Promedio mensual barriles/días

Participación sobre su porcentaje

de los municipios

Por los primeros 200.000 barriles

100%

Más de 200.000 barriles

10%

Parágrafo 1°. Para la aplicación de los artículos 5, 49 y 50, un barril de petróleo equivale a 10.000 pies cúbicos de gas para campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad inferior a un mil (1.000) pies y a doce mil quinientos (12.500) pies cúbicos de gas para campos ubicados costa afuera a una profundidad igual o superior a un mil (1.000) pies.

Parágrafo 2°. Cuando la producción sea superior a los doscientos mil (200.000) barriles promedio mensual diario, el excedente de regalías y compensaciones que resulte de la aplicación de este artículo se distribuirá así: Cuarenta por ciento (40%) para el Fondo Nacional de Regalías y sesenta por ciento (60%) para ser utilizado según lo establecido en el artículo 55 de la Ley 141 de 1994.

Parágrafo 3°. Los escalonamientos a que se refiere el presente artículo no se aplicarán a aquellos contratos cuyos campos fueron declarados comerciales antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991.”

Artículo 20. El artículo 17 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Artículo 17. Regalías correspondientes a esmeraldas y demás piedras preciosas. Las regalías correspondientes a la explotación de piedras preciosas será del uno punto cinco por ciento (1.5%) del valor del material explotado, se liquidará por parte del Ministerio de Minas y Energía, o por la entidad que éste designe y se declaran y pagarán directamente en la alcaldía del respectivo municipio productor.

Las regalías correspondientes a las esmeraldas y a las demás piedras preciosas que hayan sido explotadas por fuera de los concesionarios del Estado, serán de un cuatro por ciento (4%) y se declararán y pagarán directamente en la Alcaldía del respectivo municipio productor”.

Artículo 21. Los proyectos de carácter regional serán aquellos que beneficien a agrupaciones de municipios de diferentes departamentos o de un mismo departamento.

Parágrafo. La Comisión Nacional de Regalías de acuerdo con lo estipulado en el artículo 1° numeral 2 de la Ley 141 de 1994, con el objeto de controlar y vigilar la correcta utilización de las regalías y compensaciones en los términos de los artículos 14 y 15 de la mencionada ley, podrá disponer la contratación de interventorías financieras y administrativas, públicas y/o privadas, para vigilar la utilización de las particiones de regalías y compensaciones con cargo a las respectivas entidades territoriales. El valor de estos contratos no podrá superar el uno por ciento (1 %) de estos recursos.

La Comisión solicitará a la entidad recaudadora el descuento de este concepto.

Artículo 22. El artículo 35 del capítulo cuarto de la Ley 141 de 1994 quedará así:

“Distribución de las regalías derivadas de la explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas.

Departamento de Boyacá

10%

Departamento de Cundinamarca

20%

Municipio de Muzo

6%

Municipio de Quípama

6%

Municipio de San Pablo de Borbur

6%

Municipio de Maripí

6%

Municipio de Pauna

5%

Municipio de Buena Vista

2%

Municipio de Otanche

6%

Municipio de Coper

2%

Municipio de Briceño

2%

Municipio de Tunungua

2%

Municipio de La Victoria

2%

Municipio de Chivor

8%

Municipio de Ubalá

2%

Municipio de Gachalá

2%

Municipio de Macanal

2%

Municipio de Almeida

2%

Municipio de Somondoco

2%

Municipio de Chiquinquirá

2%

Fondo Nacional de Regalías

5%

Total

Artículo 23. El artículo 43 del Capítulo IV de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Distribución de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de las esmeraldas. Las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de la esmeralda se distribuirán así:

Departamento de Boyacá

10%

Departamento de Cundinamarca

20%

Municipio de Muzo

7%

Municipio de Quípama

7%

Municipio de San Pablo de Borbur

7%

Municipio de Maripí

7%

Municipio de Pauna

5%

Municipio de Buena Vista

2%

Municipio de Otanche

5%

Municipio de Coper

Municipio de Briceño

2%

Municipio de Tunungua

2%

Municipio de La Victoria

2%

Municipio de Chivor

7%

Municipio de Ubalá

2%

Municipio de Gachalá

2%

Municipio de Macanal

2%

Municipio de Almeida

2%

Municipio de Somondoco

2%

Municipio de Chiquinquirá

2%

Minercol

3%

Total

100%”

Artículo 24. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,

MARIO URIBE ESCOBAR

El Secretario General del honorable Senado de la República,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

El Secretario general de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 20 de octubre de 2000.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

El Ministro de Minas y Energía,

Carlos Caballero Argáez.

### III. DEMANDA

El ciudadano Germán Ortiz Rivas, del proceso D-3288, demanda la inconstitucionalidad total de la ley por vicios de procedimiento, por violación de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, y 147, 151, 154, 161, 179 y 186, entre otros, de la Ley 5 de 1992. El actor explica que el proyecto inicialmente presentado contenía solamente tres artículos, y así fue aprobado en la Cámara. Luego fue enviado a la Comisión Quinta del Senado, en donde el ponente eliminó dos de los tres artículos y los reemplazó por veintitrés nuevos provenientes del proyecto 158/99, que había sido negado por el Congreso. El Senado, según su parecer, redactó un nuevo proyecto de ley, que fue aprobado finalmente por la Comisión de Conciliación y por las Plenarias de ambas cámaras.

Además, explica el ciudadano, el proyecto, cuando se encontraba en el trámite referido en el Senado, fue objetado por vicios de procedimiento en su expedición, por los ministros de Hacienda y Minas, según aparece en el oficio 000612 del 19 de junio de 2000. Sin embargo, y sin que se modificara el proyecto, fue sancionado por el Presidente.

El actor concluye entonces que como el proyecto fue modificado sustancialmente por el Senado, no podían existir discrepancias entre las dos Cámaras, debido a que la Cámara de Representantes no había conocido del proyecto aprobado en el Senado, por lo cual no era procedente recurrir a la referida Comisión de Conciliación, pues éstas, tal y como esta Corte lo ha precisado, “no han sido instituidas por la Constitución y la ley para suplir a las Comisiones constitucionales permanentes de las cámaras o a las plenarias de las mismas en las decisiones legislativas.”

Por su contenido material, el demandante considera que los artículos 1° y 2°, párrafo 1° de la Ley demandada violan el artículo 360 constitucional, por cuanto establecen una distribución de las regalías teniendo en cuenta la ubicación territorial de los yacimientos y no el territorio en donde se adelantan las explotaciones.

Igualmente, según su parecer, el párrafo 2° del artículo 1° de la ley demandada, vulnera los artículos 360 y 361 de la Carta, según los cuales los beneficiarios exclusivos de las regalías directas son los departamentos en cuyo territorio, se adelanten explotaciones y los municipios por donde se transporten los recursos naturales. Por consiguiente, argumenta el actor, no pueden recibir regalías aquellas entidades territoriales, como San Andrés y Providencia, que no sean productoras de recursos no renovables.

El demandante también considera que el artículo 10° viola los artículos 360 y 361 de la Constitución, por cuanto confiere a la Comisión Nacional de Regalías potestades sancionatorias propias de los organismos de control, bajo una calificación que abre las puertas a la subjetividad.

El artículo 13° acusado, según su parecer, viola también el artículo 360 de la Constitución, por cuanto desconoce el derecho de los municipios portuarios ubicados en el Golfo de Morrosquillo a participar en la distribución de las regalías directas, en la medida en que asigna los recaudos a otros entes que no satisfacen los requisitos necesarios como son todos

los municipios de Córdoba y Sucre. Igualmente, agrega que algunos apartes de ese mismo artículo 13° desconocen el principio de igualdad (CP art. 13°), pues asigna al municipio de San Antero un promedio de 1.5% de las regalías, mientras que a Tolú le confiere un promedio de 60 %, con lo cual, Tolú recibe mayor cantidad de regalías que San Antero, a pesar de que Tolú sólo exporta 50.000 barriles diarios y el volumen de San Antero es de aproximadamente 500.000 barriles diarios.

Finalmente, el demandante también ataca el artículo 16°, parágrafo 5°, por desconocer la igualdad, pues considera discriminatorio que esa disposición señale que Intercor tiene a cargo una regalía del 15%, pero que el nuevo propietario, en caso de privatización de Carbocol, sólo pagará el 10% por el mismo concepto.

Por su parte, en el expediente D-3296, los ciudadanos Antonio José Pinillos Abozaglo, Jesús Ignacio García Valencia y Clara Pinillos Abozaglo atacan toda la ley, con excepción del artículo 13, por no haber recibido las normas citadas los cuatro debates exigidos en la Constitución para que pudieran convertirse en ley de la República. La irregularidad, señalan los actores, consiste en que el proyecto presentado y aprobado en la Cámara de Representantes sólo constaba de tres artículos y en el Senado se le añadieron 23, que sólo fueron debatidos y aprobados en el Senado, sin que se hubieran debatido en la comisión ni en la plenaria de la Cámara. Del texto final, el artículo 13 corresponde a los artículos 1 y 2 del proyecto de Cámara, pero se cambia completamente en porcentajes, municipios, etc., y se eliminan otros, violando por este conducto los artículos 157 y 161 de la Constitución. Para sustentar sus acusaciones, los actores adjuntan una comparación de los textos aprobados en la Cámara (de tres artículos) y en el Senado (de 26 artículos).

## I. INTERVENCIONES

### 1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

El señor Ministro de Minas y Energía solicita la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 619 de 2000, por cuanto considera que su trámite se ajusta a lo preceptuado por la Carta. Según su parecer, en el presente caso se respetó el principio de unidad de materia que se aplica a la discusión sobre las discrepancias entre las dos Cámaras en torno a los proyectos de ley. Según su parecer, si bien se adicionaron algunos artículos, los mismos se relacionan con la materia que se regula, esto es con las regalías por la explotación de recursos naturales no renovables. Precisa el interviniente que el oficio señalado por el demandante no configura una objeción presidencial al proyecto, por cuanto dicha comunicación fue suscrita por los ministros de Minas y Energía y de Hacienda y Crédito Público; es decir, no por el gobierno, el cual, de conformidad con el artículo 115 superior, está conformado por el Presidente de la República y el ministro respectivo. Además, dicho oficio fue aclarado en comunicación del 10 de agosto de 2000, en la que manifiestan que, analizado de nuevo el proyecto, éste se ajusta a las normas vigentes, en especial a los artículos 161 de la Carta y 186 de la Ley 5ª de 1992, teniendo en cuenta que las comisiones de conciliación tienen la competencia para conocer acerca de las nuevas disposiciones introducidas por el Senado.

Posteriormente, la ciudadana Mónica Hilarión Maldarriaga, actuando en representación de

ese mismo Ministerio de Minas y Energía, presenta un escrito que adiciona la intervención del señor Ministro. La finalidad de esa intervención es solicitar que si la Corte concluye que la ley acusada está afectada por un vicio de formación insubsanable, entonces que module el efecto del fallo “en el sentido de declarar la inconstitucionalidad diferida de la Ley, hasta tanto el Legislador regule nuevamente la materia.” La ciudadana sustenta su pretensión en la sentencia C-141 de 2001, en donde la Corte señaló cuando procedía recurrir a esa modalidad de decisión, pues considera que esos criterios son plenamente aplicables en el presente caso, debido a la importancia de la ley acusada para el país y para sus entidades territoriales. Según su parecer, el esquema de regalías variables ha permitido la firma de más de treinta contratos de asociación, mientras que en 1999, con la regulación previa, sólo se firmó uno, “situación que afecta de manera grave y directa las finanzas de las entidades territoriales”.

## 2 Intervención de la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL).

El ciudadano Alvaro Mauricio Echeverry Gutiérrez, en su calidad de Director Jurídico de ECOPETROL, interviene en el proceso para impugnar la demanda. El ciudadano comienza por señalar que la ley acusada tiene enormes implicaciones “para la estabilidad económica del Estado colombiano”, por lo cual es necesario examinar las distintas posibilidades de decisión que tiene la Corte.

El interviniente acepta que la ley acusada, a pesar de tener 24 artículos, inició su trámite en la Cámara con un proyecto de sólo tres artículos y con un título distinto. Sin embargo, según su parecer, no por ello hubo un vicio de procedimiento, por cuanto el tema de la ley aprobado es el mismo que el del proyecto propuesto en la Cámara (las regalías), por lo cual se respetó la unidad de materia, que es lo que la Carta exige para que opere válidamente una comisión de conciliación, tal y como la Corte lo ha precisado en varias sentencias. Señala entonces el interviniente:

“El legislador, al darse cuenta de que no era posible entrar a regular de manera única y limitada el tema de la distribución de regalías de los hidrocarburos dentro de determinadas entidades territoriales -como sucede con los puertos marítimos y fluviales- sin afectar otros aspectos del régimen de regalías, prefirió regular de manera más integral el tema. Es así como resultaba necesario reevaluar el alcance de la distribución de regalías por concepto de la explotación de los recursos naturales no renovables en general, a la luz de los vacíos contenidos en la ley 141/94 y de las decisiones jurisprudenciales que se habían dictado sobre el particular.

(...)

El que se hubiera establecido, por ejemplo, nuevos criterios para la distribución de níquel o carbón, tiene clara conexión con el propósito de reasignar la distribución de los recursos naturales renovables en general. Siguiendo con los ejemplos, puede agregarse que el que se hubiera entrado a regular la forma como se llevará a cabo la distribución de regalías y compensaciones en zonas limítrofes marinas o la coparticipación de dos o más entidades territoriales, guarda plena unidad temática si se tiene en cuenta que la necesidad inicial de la Cámara de Representantes de regular la distribución de regalías de manera específica para el Departamento de Sucre, se deriva justamente del hecho de que dicha entidad territorial

tiene el carácter de departamento limítrofe, y es por todos conocida la discusión que se ha presentado en dos municipios de ese departamento por los derechos sobre la asignación de regalías. Por último, si para efectos de garantizar una mejor distribución de las regalías entre las entidades territoriales, se hacía necesario entrar a modificar los porcentajes mínimos de regalías o la forma de liquidación de las mismas, entonces no podrá aducirse que razones de carácter fáctico relacionadas con la estabilidad y mejoramiento de las finanzas territoriales, o razones de unidad en la materia regulada, no hacían viable la introducción de esas modificaciones. Todo lo contrario.”

El ciudadano también destaca que el proyecto modificado y el acta de conciliación fueron ampliamente debatidos en la Plenaria de la Cámara de Representantes, como lo muestra la lectura de la Gaceta del Congreso 305 del miércoles 2 de agosto de 2000. Por ello considera que “se dio cabal cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 161 constitucional y que, de igual manera, no era necesario regresar todo el proyecto de ley para que la respectiva Comisión Permanente de la Cámara de Representantes lo discutiera y lo aprobara de nuevo”.

“1. El supuesto vicio en que se incurrió durante el trámite de la ley es subsanable mediante la orden impartida a la Cámara de Representantes en el sentido de que se vuelva a debatir y aprobar el proyecto de ley, con todas las modificaciones impartidas por el Senado de la República.

2. En la medida en que se trata de una ley ordinaria, no sujeta a requisitos especiales en cuanto a su trámite y aprobación -como sí sucede con otras leyes como es el caso de las estatutarias, las orgánicas o la que aprueba el plan general de desarrollo-, no existe impedimento constitucional o legal para que la Cámara de Representantes pueda subsanar el vicio según lo determinado por la Corte Constitucional.

3. El término legal contemplado en el artículo 45 del Decreto 2067/91 es más que suficiente para que se pueda subsanar el vicio en comento. Por lo demás, si la Corte imparte la orden de que se dé trámite preferencial al debate y aprobación del proyecto de ley, el vicio quedaría rápidamente subsanado.

4. Una vez subsanado el vicio, la Corte podría entrar a conocer las acusaciones de fondo o materiales que se han hecho contra ciertos artículos de la ley 619/00.

5. Si la Corte imparte la orden a la que se ha venido haciendo referencia, se entenderá que la ley 619/00 permanece vigente y produciendo efectos hasta tanto la Corte no determine lo contrario como resultado del análisis constitucional de la materia de la ley.”

Finalmente, el ciudadano estudia una tercera posibilidad, basada en la posibilidad que tiene la Corte de modular los efectos temporales de sus decisiones. Según su parecer, la presente ley tiene una enorme importancia para el país. La razón: esta ley, al modificar las reglas sobre regalías, incide directamente sobre la actividad petrolera, que tiene un gran peso macroeconómico, pues representa el 35% de las exportaciones, y genera ingresos fiscales considerables. Ahora bien, explica el interviniente, las modificaciones en las condiciones para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables introducida en la ley acusada han tenido un efecto “trascendental dentro de las perspectivas económicas del país:

en el año 2000 se alcanzó un récord histórico de treinta y dos (32) contratos de Asociación y tres (3) de Producción Incremental firmados. En lo corrido de 2001 ha sido celebrado un total de dieciséis (16) nuevos contratos, de los cuales tres (3) son de producción incremental." Concluye entonces el ciudadano:

"Si se llegare a declarar la inexecutable de la totalidad de la ley 619/00, sin dejar opción alguna al legislador para regular la materia a tiempo, se estaría poniendo de por medio, seguramente en grave peligro, la estabilidad buscada y lograda en materia de inversión de recursos de capital para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en el país. En ese orden de ideas, no se podría desconocer que afectar de manera tan dramática el primer renglón de la economía del país, compromete seriamente la existencia y estabilidad de ese orden económico justo -o de lo que la Corte ha llamado la "Constitución económica"- junto con la seguridad jurídica que demanda la estabilidad en unas reglas para quienes tomen la decisión de invertir un capital -en algunos casos de riesgo- en el país".

Por ello el interviniente solicita a la Corte que difiera los efectos de una eventual declaración de inconstitucionalidad, a fin de evitar un vacío de regulación traumático para los contratos de asociación que fueron firmados. Para sustentar esas afirmaciones, el ciudadano adjunta cuadros y gráficos sobre las proyecciones de exploración y producción petrolera entre 2000 y 2010 y sus efectos sobre diversas variables macroeconómicas.

### 3. Intervención ciudadana

Los ciudadanos Hernando Herrera Vergara, Hugo Palacios Mejía, Margarita Ricaurte Rueda y Luisa Fernández Mejía presentaron un escrito conjunto con el objeto de coadyuvar las pretensiones de la demanda. Los intervinientes restringen su análisis a ampliar los argumentos de los actores con relación a los artículos 5 y 6 de la ley acusada, aclarando que lo anterior no implica oposición a la pretensión de inexecutable total de la misma.

En primer término, los intervinientes señalan que el proyecto de ley referido no cumplió con lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, debido a que una vez aprobado el proyecto en la Cámara, en el Senado se dio primer debate a una ponencia que incluía cambios sustanciales, sin que ésta hubiera sido publicada, lo cual es un grave vicio de procedimiento pues desconoce el derecho de los congresistas a conocer, en forma oportuna, el estado de las iniciativas que se tramitan en el Congreso. Concluyen entonces los ciudadanos al respecto:

"Como se observa, la publicación de la ponencia para que el proyecto de ley iniciara su trámite en el Senado fue hecha el día 29 de mayo, y su aprobación ocurrió el 24 de mayo. Es decir, la publicación oficial fue posterior al respectivo debate. Por esta razón, se violaron los artículos 151 y 160 de la Carta, en concordancia con el inciso 1 del artículo 157 de la ley 5 de 1992.

El expediente que contiene los antecedentes de la ley, y de sus artículos 5 y 6, no da cuenta de que el Presidente hubiera ordenado la reproducción mecánica de la ponencia. Y aun cuando se hubiere producido, no habría podido faltar la publicación oficial oportuna de la ponencia.

La necesidad de la oportuna publicación de la ponencia era mayor porque el proyecto aprobado en la Cámara era muy diferente al propuesto al Senado. Es decir, no podían los Senadores conocer el contenido de lo que aprobarían por las publicaciones que se habían hecho antes del debate en la Cámara, por cuanto el pliego de modificaciones alteró el articulado original casi por completo; la Cámara aprobó tres artículos, cuando el proyecto de articulado propuesto al Senado tenía 24. Ni siquiera los tres artículos aprobados por la Cámara se mantuvieron iguales en el proyecto presentado al Senado. Hasta el título del proyecto cambió.

Y aunque se hubiese autorizado su reproducción mecánica en los términos del artículo 156 de la ley 5 de 1992, no hay duda que los Senadores no tuvieron tiempo de estudiar la propuesta que modificaba en forma tan importante el régimen de regalías. En efecto; el informe fue entregado por el ponente el mismo día que se realizó el debate, es decir, el mismo 24 de mayo. ¿No era la intención del constituyente que se acabaran las leyes aprobadas sin posibilidad de estudio? ¿Porqué establece la Constitución un término de 15 días entre la aprobación en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra?. En el contexto de esas disposiciones, ¿no es claro que debatir un proyecto que no ha sido publicado, y que modifica el texto aprobado en otra Cámara, frustra el propósito de asegurar el estudio cuidadoso de los proyectos de ley que se encuentra en el conjunto de las disposiciones constitucionales sobre trámites legislativos?”

En segundo término, los intervinientes indican que el texto final contiene innovaciones que no fueron aprobadas en la Comisión de la Cámara, con lo que se violó el artículo 157, numeral 2º de la Carta, que exige que los proyectos de ley sean aprobados en la Comisión Constitucional Permanente de cada cámara.

En tercer término, los ciudadanos consideran que el artículo 5º de la Ley 619 viola el artículo 360 de la Constitución al imponer regalías a las exportaciones de recursos naturales no renovables de propiedad particular, con lo cual se vulnera el derecho a la propiedad privada, pues las regalías son una contraprestación en favor del Estado debido a su condición de propietario del recurso. Para sustentar esa afirmación, los intervinientes transcriben apartes de los debates en la Asamblea Constituyente y de la jurisprudencia de esta Corte y del Consejo de Estado. Además, añaden los intervinientes, el texto atacado no crea un tributo y no define el sujeto activo de los recursos que generaría; no obstante, dentro del régimen de la Ley 141 de 1994 al que el artículo se remite, los beneficiarios de esos recaudos son funcionarios administrativos.

En cuarto término, los ciudadanos argumentan que la regalía creada en el artículo 5º de la ley demandada “discrimina, sin razón entre quienes participan de una misma actividad, alterando los principios de equidad e igualdad que rigen en materia económica, según lo establecen los artículos 13, 95 numeral 9 y 334, inciso 1º de la Carta”. Y en esa medida, según su parecer, “también desconoce el derecho a la libre competencia económica que consagra el artículo 333 de la Constitución Política y confisca los ingresos que reporta la propiedad privada del subsuelo a sus propietarios”. La razón esencial de esos cargos es, según los intervinientes, que la norma acusada no distingue entre los recursos no renovables que son propiedad del Estado y aquellos que son propiedad de los particulares. Señalan entonces al respecto:

“La actividad minera con recursos naturales del Estado se encontrará, entonces, en situación privilegiada frente a la misma actividad que se adelante con recursos de particulares; la propiedad de éstos sobre los recursos naturales, que garantiza excepcionalmente el artículo 332 de la Constitución, dejará de tener un valor económico, o lo tendrá muy disminuido. La norma que garantiza tal propiedad habrá perdido, pues, las benéficas consecuencias que el constituyente quiso darle, y será un enunciado mas, sin contenido”.

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Señor Procurador General de la Nación, en concepto No 2458, recibido el 22 de febrero de 2000, solicita a la Corte declarar la inexecutable de la Ley 619 de 2000, por vicios de procedimiento en su formación.

Según su parecer, la integración de las comisiones accidentales por parte del Congreso de la República se ajusta a la Carta Política, siempre que las modificaciones y adiciones introducidas por las plenarias de las cámaras estén sometidas al principio de unidad de materia y no desnaturalicen la esencia del proyecto. Para la Vista Fiscal, en ausencia de estos requisitos, todas las modificaciones y adiciones deben cumplir los trámites reglamentarios previstos en el artículo 157 superior, en tanto esas nuevas materias deben ser consideradas por las Cámaras en cuatro debates; de lo contrario se desconocería el principio democrático. El Ministerio Público considera que las adiciones y modificaciones introducidas por la Comisión Quinta del Senado no respetaron el principio de unidad de materia, y como tal, las mismas han debido ser conocidas, debatidas y aprobadas por la Cámara de Representantes, ya que los nuevos temas que fueron adicionados al proyecto en el Senado lo convirtieron “en una nueva ley de regalías que modificó esencialmente todos los criterios de distribución contenidos en la Ley 141 de 1994”. Así, explica el Procurador, la nueva ley señala, entre otras cosas, nuevos criterios para la distribución de las regalías, define “proyectos de pequeña minería para metales y piedras preciosas, para carbón, para materiales de construcción; límites a las participaciones en las regalías y compensaciones en la explotación de hidrocarburos, regalías correspondientes a las esmeraldas y la autorización a la Comisión Nacional de Regalías para contratar interventorías financieras y administrativas, etc.” Esas materias, según la Vista Fiscal, exigían la participación de la Cámara de Representantes en su aprobación, sin que la intervención de la Comisión Accidental pueda subsanar el vicio en que se incurrió en la aprobación de la ley. El Procurador explica entonces su tesis en los siguientes términos:

“Las comisiones accidentales de mediación, que tienen una función limitada, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en comisión, o durante el segundo debate en la plenaria de cada Cámara, pues éstas no pueden ir mas allá de armonizar los textos discrepantes sobre asuntos o materias que han sido, en forma previa, debidamente aprobados en las dos Cámaras, y su función se contrae, entonces, a introducir modificaciones, adiciones o supresiones al proyecto, e incluso introducir artículos nuevos, si ha existido la unidad de materia en lo que aprobaron cada una de las Cámaras.

Descendiendo al caso en estudio, se tiene que el proyecto de ley que término sancionándose como ley 619 de 2000, fue modificado y adicionado durante el tercer debate en el Senado,

con materias nuevas en relación a las debatidas en la Cámara de Representantes, razón por la que la comisión accidental de mediación no podía ocuparse de conciliar los textos aprobados en cada una de las plenarias, toda vez que las materias nuevas introducidas en el Senado, no fueron consideradas en ningún momento por la Cámara.

En este sentido, las adiciones introducidas al proyecto de ley No. 170 de 1999 Cámara durante los debates en el Senado, adiciones que no sólo tenían como objeto establecer los criterios y mecanismos para la distribución de regalías petroleras, pues se regularon diversas materias contenidas en la ley 141 de 1994, y que en nada se relacionan con el tema de la distribución de regalías, requerían los cuatro debates reglamentarios, de conformidad con lo prescrito en el artículo 157 superior.

Así, como en el proyecto aprobado por el Senado se introdujeron nuevos artículos que regulaban temas diversos al tema principal que fue originalmente considerado durante los debates de la Cámara de Representantes, esas nuevas disposiciones no podían ser consideradas como “discrepancias” y someterse al conocimiento de la comisión accidental de mediación, porque sin la unidad de materia que se exige para la conformación de éstas, el proyecto ha debido ser puesto a consideración de la Cámara de Representantes para que allí, las nuevas materias que introdujo el Senado fueran consideradas y aprobadas.

Y aunque en apariencia podríamos decir que existió unidad de materia entre el tema discutido en la Cámara de Representantes, y las “adiciones” introducidas por el Senado de la República (por referirse a las regalías y compensaciones por la explotación de recursos naturales no renovables), la aparente identidad de materia se desvirtúa en tanto las adiciones introducidas en el Senado transformaron la naturaleza del debate del proyecto de ley inicialmente considerado en la Cámara de Representantes, hasta el punto que el trámite legislativo dio como resultado la expedición de una nueva ley de regalías, que no era el objeto en sí del proyecto votado por la Cámara de Representantes, y que se circunscribía a llenar el vacío legislativo que se presentó cuando fue proferida la sentencia C-580 de 1999 (Ver antecedentes legislativos Gacetas del Congreso de la República).

El Ministerio Público concluye entonces que existió un vicio en la formación de la ley 619 de 2000 que la hace inexecutable, por lo cual no se pronuncia sobre los cargos de fondo que fueron formulados.

Por último, el Procurador precisa que el proyecto de ley nunca fue objetado, puesto que el memorando de los Ministros de Hacienda, y de Minas y Energía no tiene ese carácter, ya que esos funcionarios no se encuentran facultados constitucionalmente para este fin. Así mismo en el caso bajo estudio, el memorando se presentó al Congreso de la República antes de que se enviara al Ejecutivo para su sanción presidencial y cuando éste lo recibió no hizo uso de la facultad referida.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la Ley 619 de 2000, ya que se trata de una demanda de

inconstitucionalidad en contra de una ley de la República.

El asunto bajo revisión.

2. Los actores, algunos intervinientes y el Ministerio Público consideran que la ley acusada es inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación, por cuanto la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de sólo tres artículos, que estaba referido a un asunto muy puntual del régimen de regalías petroleras en el departamento de Sucre, mientras que el texto aprobado en el Senado era muy distinto, pues tenía más de 20 artículos y regulaba múltiples aspectos del régimen de regalías. Según su parecer, la aprobación de esas modificaciones por una comisión de conciliación, y posteriormente por las plenarias de las dos cámaras, no subsana el vicio de procedimiento, por cuanto no se respetó la regla de unidad de materia que delimita la competencia de esas comisiones accidentales, ya que el texto tramitado en el Senado constituía verdaderamente un nuevo proyecto de ley, al cual se le debieron dar los cuatro debates reglamentarios exigidos por la Constitución.

Por el contrario, otros intervinientes consideran que la tramitación de la ley acusada se ajusta a la Carta, por cuanto las modificaciones introducidas por el Senado se referían al mismo tema (las regalías), y los textos diversos aprobados por las dos cámaras fueron ulteriormente armonizados por la comisión de conciliación, cuyo informe fue ampliamente discutido y aprobado por las Plenarias de las dos corporaciones. Por ello, según su parecer, el Congreso, al aprobar la Ley 619 de 2000, se ciñó estrictamente a los mandatos del artículo 161 de la Carta, según el cual, es posible conciliar, por medio de una comisión accidental, las discrepancias entre las cámaras respecto de un proyecto.

3. Conforme a lo anterior, las presentes demandas plantean el siguiente problema constitucional: ¿hubo o no vicio de procedimiento en la formación de la ley acusada, en la medida en que el Senado introdujo al texto proveniente de la Cámara de Representantes, que regulaba un asunto específico de regalías, numerosos nuevos artículos sobre regalías, que fueron ulteriormente conciliados por una comisión accidental, cuyo informe fue aprobado por las dos plenarias de las cámaras?. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar cuál es el alcance de la competencia que tienen las comisiones de conciliación en el proceso de formación de las leyes, para luego estudiar el trámite específico de la ley acusada y determinar si ésta se ajustó a esos requerimientos constitucionales.

Igualmente, para adelantar ese examen, no es necesario que la Corte estudie previamente si se está frente a un vicio de forma o un vicio material, pues en todo caso, la acción no se encontraría caducada, pues no ha transcurrido un año entre la publicación de la presente ley y la presentación de la demanda respectiva (CP art. 242 ord 3º). En efecto, la Ley 619 de 2000 fue publicada en el Diario Oficial del 20 de octubre de 2000, mientras que las demandas fueron presentadas en noviembre de ese mismo año.

El proceso de aprobación de las leyes, el principio de instrumentalidad de las formas y el alcance de las comisiones de conciliación.

4. La Constitución regula, con cierto detalle, el proceso de formación de las leyes. Así, la Carta establece que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por alguien que tenía iniciativa para tal efecto (CP art.

154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159) .

5. Estas exigencias para la aprobación de un proyecto de ley no son formalidades gratuitas sino que persiguen finalidades de gran importancia. Así, la Carta no sólo señala que Colombia es un Estado democrático, fundado en la soberanía popular (CP arts 1º y 3º), sino que además consagra un cierto diseño institucional, pues establece una forma de gobierno presidencial, con separación entre las ramas de poder, y en donde el órgano legislativo está organizado bicameralmente (CP arts 113, 114 y 115). La regulación del proceso de formación de las leyes, que es una de las funciones esenciales del Estado, y en particular del Congreso, pretende precisamente potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente.

Por ejemplo, la regla según la cual entre los distintos debates deben transcurrir un cierto número de días (CP art. 160), no es un capricho del Constituyente sino que pretende evitar la aprobación apresurada de normas legales, a fin de que no sólo exista un debate racional y reposado sobre los proyectos en las cámaras, sino que incluso sea posible “la eventual manifestación de la opinión pública a través de la discusión de los resultados obtenidos en la etapa precedente”, tal y como lo señalaron expresamente los delegatarios de la Asamblea Constituyente de 1991.

Por su parte, la posibilidad que tiene el Gobierno de objetar los proyectos de ley, por razones de conveniencia como de constitucionalidad (CP arts 166 y 167), es una regla que preserva ciertas prerrogativas propias del Presidente, en esta forma presidencial de gobierno, mientras que la exigencia constitucional de que todo proyecto surta los cuatro debates es una expresión del diseño bicameral adoptado por el Constituyente, y del reparto de tareas que la Carta prevé entre las comisiones permanente y las plenarias de cada una de las Cámaras.

6. Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues ellos muestran que esas disposiciones superiores no son formas vacías de cualquier propósito. Ellas pretenden proteger el diseño de la forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea no sólo amplio y vigoroso sino también lo más transparente y racional posible, y con pleno respeto de los derechos de las minorías.

7. El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>2</sup>, tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad plenamente complementarias.

De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Esto explica, por ejemplo, que esta Corporación haya señalado, en forma constante, que al estudiar si una ley viola o no el principio de unidad de materia, la noción de materia debe ser entendida en forma amplia, puesto que un entendimiento demasiado riguroso de su alcance, obstaculizaría indebidamente la aprobación de las leyes, con lo cual esa regla terminaría afectando el principio democrático que ella misma pretende realizar. Y de manera más general, esta Corte ha dicho que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental”<sup>3</sup>.

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos. Por ello, aunque la Constitución de 1991 flexibilizó las reglas de aprobación de las leyes, el respeto de esas normas procedimentales no ha perdido su importancia, por los valores superiores que estas disposiciones protegen. Esto explica que sea una función esencial de los tribunales constitucionales en general<sup>4</sup>, y de esta Corte Constitucional en particular, verificar la regularidad del procedimiento de aprobación de las leyes. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 “no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos”<sup>5</sup>. Y en forma más general, desde sus primeras decisiones, esta Corporación había precisado lo siguiente:

“El hecho de que en la Constitución vigente se haya establecido la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, no significa en modo alguno, que los cánones del mismo Ordenamiento que consagran requisitos formales, para la expedición de un determinado acto, que para el caso bajo examen, es el trámite que debe seguirse para la expedición de las leyes, no deban acatarse o cumplirse en su integridad, pues tanto los mandatos procedimentales como los sustanciales forman parte integrante de la Constitución que esta Corporación debe guardar en su totalidad, tienen igual rango superior y en consecuencia deben respetarse”<sup>6</sup>.

8. Es dentro de este contexto que debe analizarse la función que juegan las comisiones accidentales que la Carta prevé para solucionar las discrepancias que puedan surgir entre las cámaras durante el trámite de una ley (CP art. 161). Estas comisiones tienen como función flexibilizar y hacer más eficiente el proceso de aprobación de las leyes. En efecto, tal y como esta Corte Constitucional lo ha explicado<sup>7</sup>, durante la vigencia de la Constitución de 1886, la doctrina y la jurisprudencia entendieron que un proyecto debía tener idéntico contenido en sus cuatro debates, lo cual dificultaba la aprobación de las leyes, pues cambios menores

obligaban a rehacer todo el trámite. Ese ordenamiento preveía entonces un principio de identidad rígido.

La Constitución de 1991 consagra variaciones importantes en este tema, pues establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras puedan introducir modificaciones a un proyecto (CP art. 160), y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara no obligan a repetir todo el trámite, pues una comisión accidental prepara un texto unificado que armonice las diferencias, y que es entonces sometido a la aprobación de las plenarias.

9. Conforme a lo anterior, la Carta de 1991 abandonó el principio de identidad rígido en el trámite de los proyectos, ya que éstos no deben tener exactamente el mismo tenor durante los cuatro debates, pues las comisiones y las plenarias pueden introducir modificaciones, y corresponde a las comisiones accidentales armonizar las discrepancias surgidas entre las cámaras. Sin embargo, el principio de identidad no ha desaparecido sino que se ha flexibilizado, pues la Carta establece con claridad que todo proyecto debe referirse a una misma materia. Por ello la Corte ha entendido que una interpretación sistemática de los artículos 158, 160 y 161 de la Constitución permiten concluir que las plenarias pueden introducir modificaciones a lo aprobado en la Comisión Permanente, pero “siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida”<sup>8</sup>. Igualmente, es claro que una comisión permanente puede introducir modificaciones a lo aprobado en la otra cámara, pero siempre y cuando conserve la identidad del proyecto. En ese mismo sentido, este principio de identidad flexible también limita la competencia de las comisiones accidentales, que pueden zanjar las discrepancias entre los textos divergentes aprobados en las cámaras, siempre y cuando entre ellos exista la correspondiente unidad temática. Así, ha dicho al respecto esta Corte:

“Es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente.”<sup>9</sup>

10. El anterior análisis muestra que el principio de identidad flexible constituye uno de los límites a la competencia de las comisiones accidentales. El segundo límite deriva de la propia naturaleza de esas comisiones, cuya función es armonizar las discrepancias que surjan entre las dos cámaras. Es obvio entonces que esas comisiones no pueden introducir temas no aprobados por las cámaras, ni modificar artículos en donde no haya habido discrepancias, pues estarían desbordando sus funciones, que se circunscriben a armonizar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto. Así, en reciente oportunidad, esta Corte recordó que “si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara, no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones”<sup>10</sup>.

11. El examen precedente muestra entonces que las comisiones de conciliación fueron creadas para permitir un proceso más flexible y eficiente de aprobación de las leyes, pero respetando la estructura bicameral del Congreso y el reparto de competencias entre las comisiones permanentes y las Plenarias. Esas comisiones accidentales tienen entonces que actuar dentro de los límites que le impone su función (conciliar discrepancias) y respetando el principio de identidad de los proyectos de ley, pues esas comisiones de conciliación no fueron instituidas para reemplazar la actividad de las plenarias ni de las comisiones permanentes. Esto ya la había precisado esta Corte en los siguientes términos:

“Unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente, preparen el texto que será sometido a la decisión final en sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara.

Repárese que se trata de una Comisión integrada por un número limitado de Senadores y Representantes cuyas decisiones, en este caso, no pueden sustituir la voluntad de una Comisión Constitucional Permanente, y que aun en el segundo debate que se propone en la Plenaria el texto conciliado por las Comisiones, no tuvo en el caso presente el carácter contradictorio y deliberativo ínsito en la naturaleza de todo debate, lo que finalmente lleva al conocido “pupitrazo”, uno de los vicios más denostados del procedimiento parlamentario<sup>11</sup>”.

El trámite de la Ley 619 de 2000.

12. La ley bajo revisión tuvo su origen en el proyecto 170/99 de la Cámara, que fue presentado por el Representante Luis Felipe Villegas Angel. Según consta en la exposición de motivos<sup>12</sup>, ese proyecto de sólo tres artículos, tenía una finalidad muy precisa: intentaba regular el reparto de las regalías en el departamento de Sucre, pues existía un vacío normativo sobre el tema, debido a insuficiencias del artículo 29 de la Ley 141 de 1994 y a los efectos de la sentencia C-580 de 1999 de la Corte Constitucional.

Conforme a la descripción del Ponente, la situación que intentaba ser corregida era la siguiente: el artículo 29 de la ley 141 de 1994 consagraba los derechos de participación en las regalías de los municipios portuarios y establecía que hay lugar a la redistribución de un porcentaje de la regalías correspondientes a los municipios portuarios marítimos, cuando factores de índole ambiental o ecológico, determinen que el área de influencia de un puerto comprende varios municipios o departamentos. Sin embargo, el parágrafo 1º de ese artículo consagraba una excepción a la regla anterior, pues definía directamente el área de influencia del Puerto de Coveñas en el Municipio de Tolú y ordenaba que un porcentaje de los recursos, que de otro modo corresponderían a dicho municipio, fueran distribuidos en esa zona. Igualmente, señalaba ese parágrafo, que las asignaciones directas a los municipios de Córdoba y Sucre irían a un fondo especial, para luego ser distribuidas. El parágrafo indicaba que la distribución entre los municipios en Córdoba sería igualitaria, pero guardaba silencio sobre los criterios de reparto en Sucre.

En tal contexto, la sentencia C-580 de 1999, MP Eduardo Cifuentes Muñoz, declaró la

inexequibilidad de la expresión “irá en calidad de depósito a un fondo especial en el departamento de Sucre” y de la expresión “irá en calidad de depósito a un fondo especial en el Departamento de Córdoba”, ambas del párrafo 1º del artículo 29 de la Ley 141 de 1994, pues la Corte consideró que ellas otorgaban a una “entidad departamental una función constitucionalmente asignada al Fondo Nacional de Regalías”.

Según el Representante ponente, esta sentencia de la corte Constitucional provocó un vacío normativo, pues no existía ningún criterio legal para repartir las regalías en el departamento de Sucre, por lo cual era necesaria una regulación legal puntual que corrigiera la situación. Y ése era el exclusivo propósito del proyecto 170/99 de Cámara. El Ponente lo explicó en los siguientes términos:

“Conforme a la preceptiva constitucional y a la reiterada jurisprudencia de nuestra Corte Constitucional el proyecto de ley que someto a consideración del honorable Congreso de la República a través de la Cámara de Representantes está llamado a llenar un ostensible vacío legislativo denunciado por la Jurisdicción Constitucional, tal como corre en la citada sentencia C-580/99 en la cual se advierte además, en forma perentoria que “la Constitución adscribe directamente al legislador la función de definir los criterios que habrán de ser tenidos en cuenta para distribuir los recursos provenientes de las regalías” (C.P. artículo 361).

Aplicando los diversos criterios que conforme a la jurisprudencia, podrán eventualmente definir los parámetros que equitativamente determinen la distribución de las asignaciones directas de las participaciones en las regalías, hemos acudido al reparto parcial en proporción idéntica para todos los municipios como también a criterios materiales de asignación fijados por la ley 141, relativos al número de habitantes de cada municipio y a la población con necesidades básicas insatisfechas. El grado de afectación que sobre la jurisdicción tiene la actividad desarrollada a través del Puerto de Coveñas ya lo determinó la misma ley (artículo 29 de la ley 141 de 1994) (subrayas no originales)”.

13. El mencionado proyecto fue aprobado, prácticamente sin modificaciones, en la Comisión Quinta Permanente de la Cámara de Representantes, el 14 de diciembre de 1999, y posteriormente en la Plenaria de la misma Corporación, el 11 de abril de 2000.

El título y el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes corresponden a esa limitada temática del proyecto presentado, Así, el encabezado habla de la ley “por la cual se establecen los criterios y mecanismos para la distribución equitativa de unas asignaciones directas de regalías petroleras” y su articulado era el siguiente<sup>14</sup>:

“Artículo 1º. Las asignaciones directas de las participaciones en las regalías y compensaciones monetarias, provenientes por cualquier concepto de los recursos naturales no renovables, destinadas a los municipios del departamento de Sucre no determinados en el literal a) y en inciso primero del ordinal 1b del párrafo 1º del artículo 29, de la ley 141 de 1994, se distribuirán equitativamente teniendo siempre como criterios la igualdad objetiva, el tamaño de la población de cada ente territorial y la población con necesidades básicas insatisfechas, conforme a los principios de proporcionalidad, beneficio y equidad.

Artículo 2º. Para determinar la distribución equitativa entre los municipios beneficiarios de las asignaciones directas a que se refiere el artículo anterior, se utilizarán los siguientes

mecanismos de ponderación.

a) El treinta por ciento (30%) del total de la asignación dispuesta legalmente para los municipios de Sucre, a excepción de Tolú, Coveñas y San Onofre, se distribuirá igualitariamente, es decir en veintidosavas partes;

b) El cuarenta por ciento (40%) de la misma asignación se distribuirá proporcionalmente atendiendo el censo poblacional de cada municipio beneficiario.

c) El treinta por ciento (30%) restante se distribuirá en relación directamente proporcional con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas de cada municipio beneficiario.

Para la obtención de las cifras a distribuir entre los municipios se utilizará la siguiente fórmula:

$$RDM = T(0.0136 + 0.4PP + 0.3PNBI)$$

De donde

RDM = Recursos a distribuir por municipio.

T = Total de recursos a distribuir

PP = Proporción de población del municipio

PNBI = Constante derivada de  $1/22 \times 0.3$ .

0.0136 = Constante derivada de  $1/22 \times 0.3$

Paragrafo. La proporcionalidad utilizada en relación con la población y las necesidades básicas insatisfechas se dará en razón de la suma que arrojen los veintidós municipios beneficiarios, excluyendo los datos de Tolú, Coveñas y San Onofre

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias" (subrayas no originales".

14. Luego de ser aprobado en la Cámara de Representantes, el proyecto pasó al Senado, en donde fue radicado como 277 de 2000, y fue aprobado por la Comisión Quinta el 24 de mayo de 2000. Según la ponencia, que fue publicada en la Gaceta del Congreso del 29 de mayo de 2000, el proyecto experimentó importantes transformaciones, pues no sólo aumentó cuantitativamente, ya que pasó de tres a 24 artículos, sino que entró a regular numerosos aspectos del régimen de regalías.

16. El principal interrogante que plantea el proceso de formación de la Ley 619 de 2000 es entonces si realmente el Congreso respetó el principio de identidad que debe tener todo proyecto durante su trámite. En efecto, si la Corte concluye que entre el proyecto aprobado inicialmente por la Cámara y el proyecto aprobado por el Senado existe unidad de materia, al punto de que puede ser considerado el mismo proyecto, entonces era legítimo que interviniera una comisión accidental para conciliar las diferencias entre las dos cámaras, por

cuanto era obvio que entre los textos aprobados en las dos cámaras había profundas diferencias. Por el contrario, si el análisis del contenido de los textos aprobados por las dos cámaras lleva a considerar que no existe tal unidad temática, entonces la comisión de conciliación carecía de competencia, y habría ocurrido un vicio en la formación de la Ley 619 de 2000.

El principio de identidad del proyecto, la regla de la unidad de materia y la formación de la Ley 619 de 2000

17. Como ya se señaló anteriormente, esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia, con el fin de determinar si un artículo acusado desconoce o no la regla de unidad de materia, o si un proyecto respetó en su trámite el principio de identidad. Así, en forma reiterada, esta Corporación ha dicho que la “interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano”, por lo cual únicamente “aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”<sup>15</sup>.

Esta amplitud de la noción de materia llevó a esta Corte a considerar que no había vicios en la formación de un proyecto, que en la Cámara había establecido la emisión de una estampilla en favor de un hospital universitario específico, cuyo texto fue ampliado en el Senado, que instituyó ese beneficio tributario para todos los hospitales universitarios del país. La sentencia C-922 de 2000, MP Antonio Barrera Carbonell, consideró que en ese caso era válido que una comisión accidental conciliara las diferencias, pues se había respetado el principio de identidad. Dijo entonces la Corte:

“Es evidente que en el caso en estudio la plenaria del Senado modificó el proyecto aprobado por la Comisión y la Plenaria de la Cámara, pero es cierto también, que el asunto debatido en la Cámara guarda identidad de materia con el examinado y aprobado por la Plenaria del Senado, al punto que sólo difieren en la comprensión del concepto, es decir, en relación con los beneficiarios, porque todos los demás elementos que lo integran como son: la clase de tributo, los objetivos que se buscan financiar, el manejo y control del mismo, las tarifas, el límite de los recaudos, etc., se mantienen intactos.

En este orden de ideas, forzoso es admitir que la regulación de la materia que aprobó finalmente el Senado en su plenaria, fue objeto de debate en la Cámara. Y al existir discrepancias entre los textos aprobados en dichas Corporaciones se justificaba la intervención de la comisión de mediación para conciliarlas”.

18. Conforme a lo anterior, la temática de una ley debe ser entendida en forma amplia, y una de las cámaras puede expandir el asunto debatido por la otra, sin que por ello se rompa el principio de identidad. Por consiguiente, podría argumentarse, como lo hace uno de los intervinientes, que en el presente caso no hubo ruptura del principio de identidad en el trámite de la ley acusada, puesto que el proyecto inicial presentado en la Cámara versaba sobre regalías, y los nuevos artículos incorporados en el Senado estaban referidos al mismo

asunto. Según esa tesis, lo único que hizo el Senado fue ampliar el ámbito regulado, con lo cual no rompió la unidad de materia, pues las regalías siguieron siendo el tema dominante del proyecto.

19. A pesar de su aparente fuerza, la Corte considera que el anterior argumento es inaceptable, pues la noción de materia no puede extenderse al punto de hacer perder toda eficacia al principio de identidad. La Corte recuerda que esa regla de unidad de materia (CP art. 158) cumple funciones esenciales pues pretende racionalizar el proceso legislativo, en la medida en que busca “impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes” (subrayas no originales)<sup>16</sup>. Igualmente, en reciente ocasión, esta Corporación reiteró que esta regla “tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta,” a fin de que “los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas (subrayas no originales). 17” Esto muestra que esta regla de unidad de materia, y el principio de identidad de todo proyecto que deriva de ella, exigen que desde la presentación de un proyecto deben quedar claramente definidos su propósito y ámbito de regulación, de manera tal que esa materia temática estructure y racionalice los debates en el Congreso.

Ahora bien, es cierto que en el presente caso el proyecto presentado y aprobado ante la Cámara versaba sobre regalías, y que los artículos introducidos y aprobados por el Senado también se refieren a las regalías. Sin embargo, existe una diferencia profunda entre ambos textos ya que persiguen propósitos diversos y delimitan ámbitos de regulación distintos. Así el proyecto inicial estaba limitado a un tema muy específico puesto que, como se mostró al describir el trámite de la ley acusada, buscaba únicamente llenar un vacío de la Ley 141 de 1994 relativo al reparto de las regalías en el departamento de Sucre. En cambio, el texto aprobado por el Senado, y que, con algunas pocas modificaciones, fue adoptado por la comisión de conciliación y se convirtió en la ley acusada, si bien versa sobre las regalías, tiene una temática muchísimo más amplia, al punto de que prácticamente equivale a un nuevo régimen de regalías, como se verá a continuación.

20. De un lado, la ley aprobada aumentó considerablemente su número de artículos, que pasaron de tres (proyecto inicial) a 24 en el Senado. Es cierto que esa sola dimensión cuantitativa no es suficiente para demostrar que hubo ruptura del principio de identidad, pues podría suceder que, a pesar de un considerable aumento del texto, la temática de un proyecto siga siendo la misma. Por ejemplo, puede ocurrir que un proyecto inicial regule de manera muy general, y en pocos artículos un tema, que luego es reformado por la otra Cámara a fin de adoptar una normatividad mucho más específica, y por ende más extensa. En un evento de esa naturaleza, a pesar de la diferencia cuantitativa, el proyecto conserva su unidad de materia. Sin embargo, no por ello deja de ser significativo que haya existido un incremento tan considerable en el número de artículos en el presente caso, que aumentó en un 800% en el tránsito de un cámara a la otra.

21. En segundo término, los propios ponentes en el trámite en el Senado sintieron la

necesidad de cambiar el título del proyecto, pues consideraron que el encabezado que provenía de la Cámara era demasiado limitado y no reflejaba la nueva regulación que se pretendía aprobar, tal y como lo explica la ponencia para el primer debate en la Comisión Permanente del Senado, que expresamente dice al respecto:

“Antes de sustentar el articulado del proyecto de ley, es necesario aclarar que el título anterior del proyecto de ley, por el cual se establecen criterios y mecanismos para la distribución equitativa de unas asignaciones directas de regalías fue modificado dado que es necesario complementar el proyecto de ley de una manera más amplia con adiciones y modificaciones de otros artículos de la ley 141 de 1994, relacionadas con las regalías de hidrocarburos y otros minerales, guardando siempre la unidad de materia del proyecto de ley” (subrayas no originales)<sup>18</sup>.

22. Finalmente, estos cambios cuantitativos y de título reflejan una transformación profunda del contenido del proyecto. Así, inicialmente el proyecto aprobado en la Cámara quería subsanar un vacío muy concreto de la Ley 141 de 1994, relativo a los criterios de reparto de ciertas regalías en un departamento del país (Sucre). En cambio, el texto tramitado y aprobado en el Senado representa en realidad una reforma “integral” a ese régimen contenido en la Ley 141 de 1994, como lo señala expresamente la ponencia para segundo debate en el Senado, que describe el contenido general del proyecto así:

“La propuesta para modificar la ley 141, es una medida tendiente a reformar el régimen de regalías vigente y su distribución de manera integral para el sector minero y de hidrocarburos en Colombia, dado que después de su expedición han sobrevenido hechos que demandan la incorporación a la ley de una serie de modificaciones que subsanen vacíos y la hagan más acorde con las actuales condiciones del país” (subrayas no originales) <sup>19</sup>.

Posteriormente, el mismo ponente explicó con mayor detalle los nuevos temas incorporados al proyecto. Conviene transcribir in extenso su presentación, puesto que ella muestra el carácter integral y sistemático de la regulación del tema de regalías discutido y aprobado en el Senado. Dijo entonces el ponente:

“El proyecto busca complementar y modificar ciertos aspectos de la ley 141 de 1994 estableciendo normas claras para resolver situaciones que no fueron previstas en dicha ley, tales como la coparticipación de dos o más entidades territoriales en un yacimiento, la participación de las entidades territoriales en la explotación de los recursos naturales no renovables que se encuentren en la plataforma submarina y la asignación de parte de los recursos de las regalías a las comunidades indígenas cuando los yacimientos están total o parcialmente en su territorio. Así mismo, ratifica el concepto de la regionalización de las regalías de los puertos marítimos y fluviales cuya área de influencia puede afectar a varias entidades territoriales, la necesidad de fomento a la integración de títulos de la pequeña minería y la importancia que representa el incentivo a través de un esquema flexible de regalías para los hidrocarburos y su distribución equitativa entre entes territoriales.

El proyecto de ley propone un mecanismo para la asignación de regalías y compensaciones que le da facultades al Gobierno para que, con criterios objetivos y teniendo en cuenta las necesidades de las regiones establezca mecanismos de distribución, que le permitan a las entidades territoriales planificar su desarrollo en forma estable y autosostenible.

Además proporciona herramientas para que el Estado defina el área de influencia afectada y distribuya las regalías y compensaciones causadas, cuando por primera vez se empiecen a transportar recursos naturales no renovables o sus derivados por un puerto marítimo o fluvial, buscando así tener una cobertura amplia y equitativa que contribuya al bienestar general de la población.

Uno de los avances más significativos que tendremos con la presente ley es el de hacer más equitativos los beneficios provenientes de la explotación de nuestros recursos minero-energéticos a las costas marinas, que participan hoy en día en forma marginal de las regalías y compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables en el espacio marítimo jurisdiccional. El proyecto hace extensivos estos beneficios al departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia en la explotación de nuevos hallazgos que se produzcan durante la vigencia de la ley, haciendo más equitativa la asignación y contribuyendo en forma más efectiva al desarrollo económico y social de la Isla.

Con el fin de contribuir al bienestar social de las comunidades indígenas, el presente proyecto las incluye expresamente dentro de la asignación de los beneficios económicos que se generen por la explotación de nuestros recursos minero-energéticos cuando el yacimiento está ubicado, total o parcialmente, en su territorio. Así define la participación que les corresponde tanto de las regalías y compensaciones departamentales como de las municipales a la vez que señala el derecho de recibir y ejecutar los recursos directamente cuando el territorio indígena sea una entidad territorial definida por la ley.

De igual manera busca normalizar y poner en pie de igualdad a las explotaciones que se hacen de los recursos naturales no renovables de propiedad privada y aquellos de propiedad estatal, dándole cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política, que en su artículo 360 dispone: “La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. Según el mandato constitucional, las regalías se causan por la explotación de cualquier recurso natural no renovable, independientemente de quien sea el dueño del subsuelo. De otra parte, es prioritario disponer de un mecanismo adecuado para liquidar las regalías provenientes de la explotación del carbón, de tal forma que se eliminen las diferentes interpretaciones cuando dos o más concesiones son adyacentes y explotadas por un mismo titular.

En la medida en que se aumenten las regalías, el número de departamentos que por ley se catalogarían como productores es cada vez menor. En la actualidad sólo dos llenan este requisito. El proyecto disminuye el tope requerido de participación de los ingresos del departamento en el total de regalías del 7% al 3% para que un departamento sea considerado productor. Así habilita a otros departamentos para hacer parte, en su calidad de departamentos productores de la Junta de la Comisión Nacional de Regalías.

Igualmente es importante buscar la forma de hacer seguimiento a la ejecución de los recursos provenientes de regalías, con el fin de propender por una adecuada y óptima utilización social de los mismos. El proyecto subsana las dificultades que se han presentado para poner en funcionamiento mecanismos que garanticen, en primer lugar, la dotación de

las obras o proyectos ejecutados con los recursos de las regalías y compensaciones y en segundo lugar, las interventorías técnicas, que garanticen la calidad de las obras que se ejecutan.

Hoy, con una producción diaria promedio superior a 720.000 barriles, el sector de los hidrocarburos representa aproximadamente el 4.5% del PIB Nacional, aporta más del 20% de la balanza comercial positiva, genera a través de Ecopetrol más del 35% del total de las ingresos del sector público no financiero y genera vía regalías más del 20% del total de transferencias a las entidades descentralizadas.

Para que el sector de hidrocarburos continúe participando de igual manera en la economía nacional es necesario incrementar el nivel de reservas remanentes. De no aumentar el nivel de estas reservas la producción empezará a decrecer a partir del 2001, hasta llegar a niveles de 200.000 barriles/día en el 2010. Estos pronósticos de producción se basan tanto en las curvas de producción proyectadas para los campos actuales como en la evolución reciente de las reservas remanentes.

Con el fin de alcanzar las metas propuestas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país y de los entes territoriales es indispensable mantener el nivel de producción de hidrocarburos que se registra a la fecha. En este sentido el proyecto plantea una modificación que conlleva la fijación de porcentajes de regalías diferenciales para distintos niveles de producción, que varían durante la etapa de explotación de los campos, de acuerdo con el volumen de producción registrado para cada período de liquidación. Este régimen de regalías se propone para nuevos descubrimientos de hidrocarburos e igualmente se aplicará para las producciones incrementales provenientes de proyectos incrementales. Los porcentajes de regalías aplicables a una producción dada se fijan de acuerdo con la escala que inicia con una regalía del 5% y termina con una regalía del 25%.

Con relación al gas natural, las reservas remanentes en el país se estiman del orden de 6.641 GPC (1 GPC = 109 pies cúbicos), de las cuales más de un 60% no se encuentran operacionalmente disponibles para su inmediato aprovechamiento. De otra parte, la información geológica adquirida hasta el momento en las diferentes regiones del país, ha permitido estimar un potencial de recursos gasíferos por descubrir del orden superior a los 100.000 GPC, con un alto porcentaje localizado en las regiones costaneras y áreas marinas y submarinas de Colombia, con las ventajas y las dificultades técnicas y operacionales que esto representa.

Para desarrollar totalmente las reservas descubiertas e impulsar la búsqueda del potencial gasífero, es necesario incorporar mayores incentivos para la exploración de gas natural y normalizar el mercado generando una demanda creciente, principalmente en sectores de consumo estable que puedan no sólo consumir las reservas existentes sino también absorber los nuevos descubrimientos que se sucedan.

Para convertir la producción de gas a barriles de petróleo equivalentes, el párrafo primero del artículo 50 de la Ley 141 y el Decreto 2319 establecen una equivalencia de un (1) barril de petróleo equivalente a cinco mil setecientos (5.700) pies cúbicos de gas o 5.7KPC.

El uso de la equivalencia energética como factor de conversión para propósitos de

valorización de la producción de las reservas de gas, puede dar resultados engañosos y por ende conducir a la toma de decisiones equívocas. En efecto, si se trata de quemar petróleo crudo o gas natural como combustible, es más costoso mover una unidad de energía en gas natural desde el yacimiento hasta el consumidor final que mover la misma unidad de energía en petróleo.

Además de lo anterior, el precio del petróleo es ampliamente más alto que el del gas y no guarda una relación directa con éste. En Colombia el precio promedio del petróleo crudo y del gas en boca de pozo, oscila entre US\$5.0-US\$10 por barril y entre US\$0.6-US\$0.8 por cada mil pies cúbicos, respectivamente. Una rápida estimación entre estos valores indica que el petróleo tiene un precio entre 6.3 y 20 veces más favorable que la misma cantidad de gas, medida en términos de equivalencia calórica. Con relación a los costos, independientemente del tipo de hidrocarburos que se exploten (petróleo o gas), la magnitud de las inversiones de exploración y desarrollo es similar.

En conclusión, dado que la exploración y producción de hidrocarburos (petróleo y/o gas) demandan el mismo esfuerzo y costos semejantes, pero el menor precio del gas con respecto al petróleo crudo castiga la economía de los proyectos de gas, asumiendo una demanda permanente para este energético primario, es necesario que el régimen de regalías para la explotación de gas natural tenga en cuenta esta desigualdad, buscando equilibrar las regalías provenientes de los campos de gas con las de petróleo. Lo anterior en una proporción similar a la que guardan los precios de estos dos hidrocarburos para lo cual se propone modificar los valores de equivalencia entre un barril de petróleo y gas””20.

23. El anterior examen es suficiente para concluir que el proyecto discutido y debatido en la Cámara Senado no tenía unidad de materia con el proyecto discutido y aprobado posteriormente en el Senado, puesto que el primero era un ajuste muy específico del régimen de regalías en un departamento, mientras que el segundo constituyó una reforma integral, y de alcance nacional, a la legislación vigente sobre el tema. Nótese que en el trámite en el Senado se incluyeron temas estratégicos de la política petrolera del país, como, entre otros, la consagración de un régimen diferencial de regalías, según los niveles de producción, con el fin de hacer más atractiva la exploración en el país. No se trata pues de cambios menores y puntuales sino de una modificación integral y sustantiva de la política legislativa sobre regalías.

Es más, el debate en el Congreso explica que ese cambio se debió esencialmente a la caída del Plan de Desarrollo, en donde estaban incluidas estas regulaciones sobre regalías, razón por la cual, y según petición de varios ministros, los senadores decidieron incluir toda esta temática en el proyecto que venía de la Cámara de Representantes, lo cual muestra la profunda modificación del sentido y temática del proyecto. Así, en la Plenaria de la Cámara de Representantes del 20 de junio de 2000, cuando se discutía la aprobación del acta de conciliación, el señor Ministro de Minas y Energía, Carlos Caballero Argáez, dijo al respecto:

“Cuando se estaba discutiendo ese artículo por iniciativa repito el Senador Salomón Náder, vino la declaratoria de inexecutable, el Plan de Desarrollo y el Senador Náder consultó con el Gobierno, consultó específicamente con el Presidente de Ecopetrol y conmigo la conveniencia de incluir en el proyecto de regalías que se estaba estudiando, los artículos del

Plan de Desarrollo referidos a las regalías petroleras en la forma en la cual habían salido del Congreso, es decir no en la forma en que se había presentado originalmente por parte del Gobierno al Congreso, la Ley del Plan de Desarrollo sino en la forma en la cual habían salido que creaba el esquema de las regalías escalonadas y además corregía porque en la presentación original del Plan de Desarrollo no se incluyeron las regalías correspondientes a algunos minerales. Entonces el Senador consultó con el Gobierno la conveniencia de incluir esos artículos y el Gobierno le dio su visto bueno para que quedara por ley y con suficiente certidumbre y solidez jurídica las disposiciones de regalías del Plan de Desarrollo<sup>21</sup>.”

Así las cosas, el hecho de que ambos proyectos se hubieran referido a las regalías no es suficiente para generar la necesaria relación temática que debió existir entre los textos aprobados en las dos cámaras, para que no se perdiera la identidad del proyecto, por la sencilla razón de que el propósito de los dos proyectos, y por ende su materia, fueron totalmente distintos: la Cámara pretendía solucionar un vacío sobre el reparto de regalías en Sucre, mientras que el Senado buscó una reforma integral de la regulación de las regalías. El argumento de que se trataba del mismo tema, por cuanto ambos proyectos se referían a las regalías no es de recibo, como lo ilustra el siguiente ejemplo: supongamos que un proyecto aprobado en una cámara modifica la pena del delito de abuso de confianza, y que luego la otra cámara amplía ese proyecto y expide un nuevo código penal, que incluye modificaciones también de la Parte General. ¿Sería razonable argumentar que se trata del mismo proyecto por cuanto ambos textos estaban referidos al tema penal? Obviamente que no, por cuanto el primero es un ajuste puntual de la legislación penal existente, mientras que el segundo implica una reforma integral de la misma.

24. Es pues claro que hubo ruptura del principio de identidad, y que por ende no era posible que el Congreso recurriera a una comisión accidental para conciliar las diferencias entre lo aprobado en el Senado y en la Cámara, por la sencilla razón de que no se trataba de armonizar discrepancias de un mismo proyecto sino de que el Senado tramitó un proyecto distinto al aprobado en la Cámara de Representantes. Así las cosas, los actores, la Procuraduría y algunos de los intervinientes tienen razón en señalar que el Congreso incurrió en un vicio de procedimiento en la formación de la Ley 619 de 2000, en la medida en que recurrió a una comisión de conciliación, cuando ésta no era procedente.

25. En este punto, la Corte no puede dejar de destacar que durante el trámite en el Congreso, y en especial, con ocasión de la discusión del acta de conciliación en la Cámara, varios parlamentarios señalaron claramente que estaba ocurriendo un vicio de procedimiento. Así, en la Plenaria del 2 de agosto de 2000 en la Cámara, el Representante Antonio José Pinillos señaló al respecto:

“Sobre el proyecto hay todavía varias inquietudes, este proyecto pasó por la Cámara de Representantes con 5 artículos, que fueron debatidos en la Comisión y en la Plenaria, posteriormente fue al Senado, en donde se introducen más o menos 17 artículos, artículos que no fueron discutidos ni en la Comisión, ni en la Plenaria de la Cámara. Un Acta de Conciliación, lo ha dicho la Corte Constitucional, en ningún momento corrige el vicio de trámite que puede tener este proyecto, y ya lo vimos, distinguidos colegas, en proyectos de ley que se han caído precisamente porque se alteró el proceso cumplido en el trámite de la ley. Entonces digo, distinguidos colegas y señor Presidente, que este proyecto es mejor que

lo veamos con más detenimiento y yo pediría con todo respeto, señor Presidente que aplazáramos quince días el estudio de este proyecto, esto no es de una Acta de Conciliación, esto es más de fondo, entonces yo no veo cuál sea el afán de sacar el proyecto, cuando realmente lo que estamos discutiendo nosotros es que se pretermitió la aprobación de 17 artículos más o menos, yo no venía preparado para esta discusión, porque creímos y entendíamos que se iban a someter los artículos que habían aparecido en el Senado, por lo menos a la aprobación de la Plenaría de la Cámara. Entonces con todo respeto yo sí les solicito a los colegas, que por favor miremos con más detenimiento el proceso que estamos cumpliendo con este proyecto, para que mañana no nos dé al traste todo el esfuerzo, la Corte Constitucional, tumbando algo tan importante y que tiene que ver precisamente con la vida de las regiones. Gracias señor Presidente”22.

Y en esa misma sesión, el Representante Gustavo Cabrera Silva añadió

“Señor Presidente. Considero que lo manifestado por el doctor Antonio José Pinillos, es absolutamente cierto y acertado, no puede la Cámara de Representantes en este momento salir a aprobar un Acta de Conciliación, cuando de hecho conocemos los Representantes a la Cámara, que va a quedar con unos vicios de fondo, vicios de tipo constitucional, porque no se dieron los trámites a esos 17 artículos, que fueron introducidos solamente en la vuelta que dio al Senado de la República. Considero señores Representantes, colegas, que este proyecto debe ser revisado en sus 17 artículos y darles el trámite correspondiente, para evitar vicios de fondo y no permitir que se pierda ese tiempo, porque el proyecto sí es muy importante para la vida de las regiones. Entonces que le demos el trámite correcto y no se discuta en este momento y no se apruebe esta acta de conciliación. Gracias Presidente”23.

Igualmente, algunos ministros plantearon también reparos sobre la constitucionalidad del proceso de aprobación de este proyecto. Así, en comunicación dirigida al Presidente del Senado le indicaron que el nuevo contenido introducido por el Senado no tendría la “probabilidad de ser analizado en el seno de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes”24.

A pesar de esas enormes dudas sobre la regularidad del procedimiento, tanto por el Gobierno como por varios Congresistas, el informe de la comisión de conciliación fue aprobado por las plenarios, y la ley fue sancionada.

26. Una vez constatado que ocurrió una irregularidad en la formación de la presente ley, varias preguntas surgen: ¿Es posible sostener, como lo hace uno de los intervinientes, que el vicio fue convalidado en la medida en que las cámaras debatieron y aprobaron el informe de la comisión de conciliación? ¿O por el contrario, el vicio subsiste? Y en caso de que sea así, ¿implica ese vicio la declaración de inexecutable de la ley? ¿O se trata de un vicio subsanable y debe la Corte recurrir a lo preceptuado en el párrafo del artículo 241 de la Carta y devolver la ley al Congreso para que éste enmiende el defecto observado? Entra pues la Corte a responder estos interrogantes, para lo cual tomará en cuenta el alcance que tiene el principio de la instrumentalidad de las formas procesales en la convalidación y saneamiento de los vicios de procedimiento.

El principio de la instrumentalidad de las formas procesales y la posibilidad de saneamiento de vicios en la formación de las leyes.

27. El principio de instrumentalidad de las formas tiene implicaciones importantes sobre la manera como se debe analizar la relación entre una irregularidad en la formación de una ley, su eventual invalidez, y las posibilidades de sanear esos defectos procedimentales.

Así, en primer término, es claro que no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. En efecto, en determinados casos, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, en la medida en que no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta. En tales casos, esa irregularidad, en sentido estricto, no configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia nacionales y extranjeras. Así, en derecho comparado, el Tribunal Constitucional Español, en la sentencia S-57/89, constató que una enmienda introducida en el Senado no había sido motivada, pero desestimó la impugnación contra esa ley, pues consideró que ese defecto no alteraba sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara<sup>25</sup>. Y en el caso colombiano, esta Corte ha señalado que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento, pues esa situación “no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa”<sup>26</sup>.

28. En segundo término, en otros eventos, puede ocurrir que el vicio exista, pero sea convalidado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que se haya cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o la irregularidad haya sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para efectuar ese saneamiento. Por ejemplo, en derecho comparado, la doctrina y la jurisprudencia han considerado que un vicio esencial en la votación, puede entenderse convalidado, si de todos modos queda claro que la ley contó con la mayoría necesaria requerida, pues la finalidad de la votación (determinar si existe o no una mayoría) se habría cumplido<sup>27</sup>. Y en Colombia, esta Corte Constitucional ha señalado, en numerosas ocasiones, que un vicio de representación durante la suscripción de un tratado se entiende saneado, si obra dentro del expediente la correspondiente confirmación presidencial<sup>28</sup>. Igualmente, esta Corporación ha entendido que la violación de la exclusividad de iniciativa que tiene el Gobierno en ciertas materias puede ser convalidada en el proceso legislativo, para lo cual basta con que los ministros coloquen su rúbrica en el texto del artículo por ellos redactado, pues “aunque la iniciativa es la manifestación expresa, clara e inequívoca del ejecutivo, de que considera necesaria la adopción de tal o cual medida que afectará la estructura de la administración nacional, se ha admitido que estos requisitos se satisfacen con el llamado aval ministerial”<sup>29</sup>.

29. En tercer término, puede ocurrir que exista un vicio en la formación de la ley, y éste no haya sido convalidado, pero la Corte constate que el vicio puede ser subsanado durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Carta expresamente establece que

el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta proceda a subsanarlo (CP art 241 par). En esos casos, mientras se surte ese trámite, la ley continúa vigente. Y efectivamente, en varias oportunidades, esta Corte ha devuelto al Congreso y al Gobierno, leyes sometidas a control para que un vicio de procedimiento fuera subsanado.

30. Finalmente, puede ocurrir que existan vicios en el proceso de formación de la ley, y que éstos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse ésta sobre la norma en cuestión. Por ejemplo, cuando a una ley ordinaria se le ha impartido el trámite legislativo propio de una ley orgánica: en casos así, la Corte ha considerado que existe, efectivamente, un vicio, por cuanto, tal y como se expresó en la sentencia C-025/93, “el principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura”. En estas situaciones, la Corte cuenta con la posibilidad de subsanar directamente el vicio detectado, constatando que se trata materialmente de una ley de naturaleza ordinaria, y declarando su constitucionalidad bajo tal entendido<sup>30</sup>.

31. La Corte destaca que tanto en derecho comparado, como en el caso colombiano, la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo. La intensidad de la irregularidad debe ser tomada en cuenta para examinar si ésta constituye o no un vicio de procedimiento; pero una vez constatado que el vicio existe, la gravedad no es el elemento más importante para determinar si existe o no posibilidad de convalidación o de saneamiento, pues son otros factores los que entran en juego en esta evaluación. Por ejemplo, esta Corte ha señalado que si la Constitución fija plazos determinados para que una ley sea aprobada, como sucede con las leyes estatutarias o la ley del plan<sup>31</sup>, entonces el juez constitucional no puede devolver la ley al Congreso para la eventual corrección del defecto observado, pues los términos constitucionales ya estarían vencidos. Los vicios que no hubieran sido convalidados en el propio trámite en el Congreso se tornan entonces insubsanables, sin importar su gravedad. En cambio, la Corte ha aceptado la convalidación por medio de la confirmación presidencial, de vicios graves en la suscripción de un tratado, puesto que afectaban la representación internacional del Estado colombiano. E igualmente, esta Corporación consideró que una falta de quórum para decidir era un vicio subsanable, a pesar de su gravedad, y ordenó la devolución al Congreso de una ley afectada por ese vicio, para que éste fuera subsanado, mediante la realización del debate correspondiente. Según la Corte, el vicio podía ser saneado “por cuanto era factible repetir el segundo debate en la Cámara, teniendo en cuenta que, para los proyectos de leyes ordinarias y, en concreto, para los referentes a la aprobación de tratados internacionales, no se exige que su aprobación se produzca durante una sola legislatura”<sup>32</sup>.

Un vicio grave puede entonces llegar a ser convalidado o subsanado, mientras que vicios de menor entidad pueden carecer de esa posibilidad.

32. Con todo, la Corte precisa que en cada una de las anteriores hipótesis, la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que

acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas-, hace imposible hablar de un procedimiento legislativo como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.

33. Conforme a lo anterior, el principio de instrumentalidad de las formas, expresamente consagrado en el artículo 228 de la Carta, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que, previamente, el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

Con base en los anteriores criterios, entra la Corte a examinar si el defecto observado en la formación de la ley acusada implica o no su inconstitucionalidad.

Examen de la posibilidad de saneamiento del defecto procedimental constatado.

34. Para esta Corporación es obvio que la vulneración del principio de identidad de un proyecto representa una irregularidad grave, pues no sólo afecta la formación de la voluntad de las cámaras sino que desconoce la estructura del Congreso diseñada por el Constituyente, ya que un proyecto podría llegar a convertirse en ley sin recibir los debates correspondientes. No hay pues duda alguna de que ocurrió un vicio de procedimiento susceptible de afectar la validez de la Ley 619 de 2000.

35. En ese mismo orden de ideas, es igualmente claro que, contrariamente a lo sostenido por uno de los intervinientes, la aprobación del acta de conciliación por la Plenaria de la Cámara de Representantes no convalida el vicio, puesto que, como ya se recordó en esta providencia, las comisiones accidentales no sustituyen a las comisiones permanentes ni a las plenarios. Y es que el Constituyente quiso que todo proyecto fuera primeramente debatido en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, con la idea básica de que esos cuerpos legislativos, más pequeños y especializados, cumplen una función esencial e insustituible en la formación de las leyes, en la medida en que permiten un debate más reposado sobre el tema, mientras que corresponde a la Plenaria brindar el apoyo mayoritario a las decisiones legislativas. Y en el presente caso, la Ley 619 de 2000, debido a la ruptura

del principio de identidad, nunca recibió el debate reglamentario en la Comisión Permanente ni en la Plenaria de la Cámara de Representantes, puesto que el proyecto tramitado en el Senado fue distinto al que fue originariamente presentado en la Cámara.

El vicio subsiste entonces al momento en que esta Corte realiza el examen de constitucionalidad de la ley. La pregunta obvia que surge entonces es la siguiente: ¿es posible que el vicio sea subsanado actualmente por el Congreso, a fin de decidir si procede o no que la Corte devuelva la ley a esa autoridad para que ésta enmiende el defecto constatado?

36. El defecto básico observado es que la ley no recibió los debates correspondientes en la Cámara de Representantes. Ahora bien, no obstante ser perfectamente posible que esos debates y la sanción presidencial se realicen en los 30 días que el ordenamiento prevé para la corrección de los vicios de procedimiento, observa la Corte que, de admitir tal posibilidad, se estaría extendiendo en forma irrazonable la facultad de convalidación que se viene explicando. En efecto, como se señaló arriba, uno de los límites para la posibilidad de sanear un vicio es el principio de razonabilidad, que impide cubrir con la apariencia de un saneamiento lo que, en realidad, equivale a rehacer un paso fundamental del proceso de formación de la ley. Y es indudable que los debates ante una de las cámaras legislativas tienen tal carácter estructural. Por lo tanto, no se está frente a un vicio susceptible de ser saneado por el Congreso.

37. Además, la ausencia de los debates en la Cámara de Representantes no es el único defecto en la formación de la Ley 619 de 2000, pues sucede que esta ley (en su versión final, como fue aprobada en Senado) nunca fue oficialmente presentada al Congreso, ni contó con su correspondiente exposición de motivos, mientras que la Carta y el Reglamento del Congreso exigen que todo proyecto sea presentado y publicado oficialmente antes de darle debate en la comisión permanente respectiva (CP arts 154 y 157, Ley 5 de 1992 arts 139 y ss). En efecto, nótese que el proyecto 170/99, presentado ante la Cámara, fue totalmente transformado en el Senado y se convirtió en un proyecto distinto. Esto significa que el proyecto inicial 170/99 Cámara, que fue oficialmente presentado en la Cámara, no recibió trámite en el Senado, y por ello debe entenderse negado. Por su parte, el proyecto 277/99 Senado, que fue el que realmente fue aprobado como Ley 619 de 2000 (sin los correspondientes debates en las cámaras) en realidad nunca fue oficialmente presentado, ni fue publicado, ni contó con la correspondiente exposición de motivos.

Ahora bien, la exigencia constitucional de que todo proyecto tenga formalmente una iniciativa y sea publicado, con su correspondiente exposición de motivos, protege valores constitucionales importantes. En efecto, un análisis elemental permite concluir que ese requisito cumple básicamente cuatro propósitos. De un lado, es un mecanismo para poner en marcha el Congreso y la actividad legislativa pues, como ha dicho esta Corte, “iniciativa significa tanto como acción tendiente a iniciar o comenzar un proceso o actuación<sup>33</sup>”. De otro lado, y directamente ligado a lo anterior, esa formalidad protege lo que puede ser llamado la reserva de iniciativa, en el sentido de que sólo determinadas personas pueden presentar proyectos de ley, y en ciertas materias sólo el Gobierno puede activar el proceso legislativo (CP art. 154 y ss). En efecto, esta Corte ha señalado que también “se entiende por iniciativa la facultad, confiada por la Constitución a ciertos órganos o reconocida al pueblo,

de presentar proyectos de ley o de acto legislativo”<sup>34</sup>. En tercer término, esa exigencia protege la reserva de cámara, pues en determinados asuntos, los proyectos deben comenzar su camino obligatoriamente por una de las cámaras (CP art. 154). Y, finalmente, la presentación del proyecto, y en especial su exposición de motivos, cumple una función de publicidad, pues permite no sólo conocer la existencia de la iniciativa, sino además su contenido y los fundamentos que la sustentan.

Los importantes valores que ampara la exigencia de que todo proyecto sea oficialmente presentado y publicado son suficientes para concluir que su incumplimiento no representa una irregularidad irrelevante, sino que constituye un vicio de procedimiento, puesto que puede afectar la estructura bicameral del Congreso y las prerrogativas presidenciales, (debido a la eventual vulneración de la reserva de cámara y de iniciativa), así como la transparencia y claridad de la formación de la voluntad democrática en las cámaras. Y eso es así pues, como ha dicho esta Corte, “la Constitución define las reglas de la iniciativa” a fin de indicar “la forma como es posible comenzar válidamente el estudio de un proyecto y la manera como éste, previo el cumplimiento del procedimiento fijado en la Constitución y las leyes, se va a convertir en una ley de la República”<sup>35</sup>. Igualmente, en otra ocasión, esta Corporación precisó que “la iniciativa legislativa tiene una trascendental importancia al constituirse en el principal acto del proceso de formación de la ley, pues, además de que con ella se inicia el proceso legislativo, es una forma eficaz de participación en la actuación del poder político”<sup>36</sup>.

Esto muestra que la ruptura de la identidad de un proyecto no sólo implica que ciertos debates en el Congreso son pretermitidos sino que además genera otra grave irregularidad, por cuanto se trata de leyes que nunca fueron oficialmente presentadas como proyectos al Congreso ni contaron con la correspondiente publicación y exposición de motivos. Y, obviamente, para enmendar ese defecto, habría que retrotraer la ley al momento en que el proyecto debía ser presentado, con su correspondiente exposición de motivos. Eso equivale obviamente a reproducir todo el procedimiento de formación de la ley acusada, pues deberían ser repetidos los cuatro debates posteriores, con lo cual no se justifica que la Corte devuelva la ley al Congreso para su corrección, pues la enmienda equivale a rehacer integralmente el trámite de la ley. Nuevamente hay que concluir que el vicio que afecta a la Ley 619 de 2000 no puede ser razonablemente subsanado por el Congreso.

38. Las anteriores consideraciones muestran que tampoco es posible que la Corte misma subsane el vicio detectado, puesto que no es ella, organismo jurisdiccional por definición, quien está llamada a suplir la ausencia de un debate legislativo plenamente respetuoso del principio democrático.

Estudio de los efectos temporales del fallo.

39. El examen precedente ha mostrado que la Ley 619 de 2000 adolece de un vicio de procedimiento, que no fue convalidado en el trámite legislativo y que no puede ser saneado. Este vicio afecta entonces la validez y la constitucionalidad de la ley, por lo cual, en principio esa ley debe ser retirada del ordenamiento. Sin embargo, algunos intervinientes argumentan que una sentencia de inexecutable inmediata de la Ley 619 de 2000 tendría un impacto

macroeconómico negativo muy grave, por lo cual solicitan a la Corte que difiera en el tiempo los efectos de la decisión, a fin de permitir que el Legislador llene el vacío legislativo que sería creado por la decisión de la Corte. Entra pues la Corte a examinar si procede o no dictar una sentencia de inconstitucionalidad diferida, para lo cual esta Corporación comenzará por recordar brevemente las razones generales que justifican ese tipo de decisiones, para luego estudiar su viabilidad en el presente caso.

Fundamentos de las sentencias de constitucionalidad temporal o de inexecutable diferida.

41. Estas sentencias de exequibilidad temporal han sido criticadas por algunos sectores de la doctrina y la jurisprudencia, quienes consideran que no sólo son contradictorias, sino que además la Corte carece de competencia para proferirlas. Así, algunos objetan que ninguna parte la Constitución autoriza a la Corte a proferir ese tipo de decisiones. Y, de otro lado, los críticos consideran que riñe con la lógica jurídica que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo que declara la inconstitucionalidad; afirman que las sentencias de inconstitucionalidad diferida son inaceptables por cuanto vulneran el principio lógico de no contradicción. Según su parecer, o la ley es constitucional y debe entonces ser mantenida en el ordenamiento, o ésta es inconstitucional y debe entonces ser declarada inexecutable, pero lo que es inconsistente es que la Corte declare que la ley es inconstitucional pero la mantenga en el ordenamiento<sup>38</sup>.

42. A pesar de su aparente fuerza, las anteriores objeciones no son de recibo, por cuanto se basan en un desconocimiento de la función propia de la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución (CP art. 241), como se verá a continuación.

43. Para entender la necesidad de este tipo de sentencias de inconstitucionalidad diferida, supongamos un caso en donde el juez constitucional verifica que una regulación sometida a control vulnera un determinado precepto de la Carta, pero igualmente constata que la expulsión automática de esa regulación provoca un vacío legal tan traumático, que la situación sería peor, desde el punto de vista de los principio y valores constitucionales, que si la ley inconstitucional siguiera rigiendo. En tales circunstancias, ¿es razonable que el juez constitucional declare la inexecutable inmediata de la ley revisada, a pesar de que esa decisión genera una situación todavía más inconstitucional? Obviamente que no, pues la Corte, en vez de proteger la integridad de la Constitución, estaría atentando contra ella, puesto que su decisión de retirar la ley acusada del ordenamiento estaría provocando una situación constitucionalmente mas grave. Pero, para evitar esas consecuencias traumáticas de una decisión de inexecutable, tampoco puede la Corte declarar la constitucionalidad de una ley que adolece de vicios de inconstitucionalidad. En tales circunstancias ¿qué puede hacer un juez constitucional cuando constata que una regulación es inconstitucional, pero que no es posible retirarla del ordenamiento, por cuanto la decisión de inexecutable genera un vacío legal, que es constitucionalmente más grave? Tal y como lo ha mostrado esta Corte en varias sentencias<sup>39</sup>, es precisamente en tales eventos que se justifica que el juez constitucional recurra a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, pues por medio de ellas, la Corte declara la inconstitucionalidad de la norma acusada, pero confiere un plazo prudencial para que el Legislador corrija el vacío legal, y de esa manera se

eviten los efectos traumáticos que tendría una decisión de inexecutableidad inmediata, para la realización misma de los valores constitucionales.

44. Las sentencias de inexecutableidad diferida nacen entonces de la necesidad que tienen los tribunales constitucionales de garantizar la integridad de la Constitución, en eventos en donde no es posible expulsar del ordenamiento, de manera inmediata, una regulación legal, por los efectos inconstitucionales que tendría esa decisión, pero tampoco es posible declarar la constitucionalidad de la regulación, pues el tribunal ha constatado que ésta vulnera alguna cláusula de la Carta. Una de las salidas es entonces que el juez constata la inconstitucionalidad de la ley pero difiera en el tiempo su expulsión del ordenamiento. Y esa modalidad de sentencia no implica ninguna contradicción lógica, pues conceptualmente es necesario distinguir dos aspectos: la verificación de la constitucionalidad de una norma, que es un acto de conocimiento, y la expulsión del ordenamiento de esa norma, por medio de una declaración de inexecutableidad, que es una decisión. Por ende, no existe ninguna inconsistencia en que el juez constitucional constata la incompatibilidad de una norma legal (acto de conocimiento) pero decida no expulsarla inmediatamente del ordenamiento (decisión de constitucionalidad temporal), por los efectos traumáticos de una inexecutableidad inmediata. En la sentencia C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero, esta Corporación explicó in extenso la necesidad de ese tipo de decisiones de constitucionalidad temporal. Dijo entonces la Corte:

“Con esta decisión, de carácter meramente temporal, se otorga al Congreso la posibilidad de que, en ejercicio de su libertad de configuración política, y dentro del plazo necesario, pueda expedir la norma que corrija las deficiencias constitucionales verificadas en el artículo demandado.

(....)

Así, a veces el tribunal puede constatar que una disposición legal es contraria a la Carta, por lo cual no puede declararla constitucional sin matiz; sin embargo, una ponderación de los principios anteriormente mencionados, puede llevar al juez constitucional a la convicción de que la expulsión pura y simple de esa disposición del ordenamiento puede conducir a una situación legal que es peor, desde el punto de vista de los valores constitucionales, ya sea por los vacíos que se pueden generar, ya sea porque la propia decisión del juez constitucional vulnera la libertad de configuración del Congreso. Se explica así la aparente paradoja de que la Corte constata la inconstitucionalidad material de una norma pero decida mantener su vigencia, ya que en estos casos resulta todavía más inconstitucional la expulsión de la disposición acusada del ordenamiento por los graves efectos que ella acarrea sobre otros principios constitucionales.<sup>40</sup>”

45. El anterior examen ha mostrado que las sentencias de constitucionalidad temporal, además de no ser contradictorias, son expresión de la dinámica misma de la justicia constitucional. Por ello, lejos de ser una invención de esta Corte Constitucional, un breve examen de derecho comparado muestra que numerosos tribunales constitucionales recurren a esas modalidades de decisión. Así, el Tribunal Constitucional Austríaco<sup>41</sup> establece constitucionalidades temporales, por medio de las cuales ordena que la ley declarada contraria a la Carta continúe en vigor por un período de tiempo no superior a un año, a fin de

permitir al Congreso su modificación durante ese lapso.

Por su parte, el Tribunal Constitucional alemán también ha recurrido a múltiples variantes de sentencias desde el punto de vista temporal<sup>42</sup>. Así, en determinadas ocasiones, el Tribunal declara la “incompatibilidad” de una ley con la constitución o “inconstitucionalidad simple” pero no la “anula”, esto es, no la expulsa inmediatamente del ordenamiento, con el fin de evitar efectos traumáticos. Un ejemplo fue la sentencia 381/383 de 1995, relativa a la minería del carbón, en donde el tribunal constató la inconstitucionalidad de la regulación, pero no declaró su nulidad, por cuanto ésta provocaría “que el pretendido fomento de la producción de energía eléctrica a partir del carbón perdiese su propio fundamento”, por lo que la sentencia se limitó a una mera “declaración de incompatibilidad” y ordenó la “vigencia transitoria de la norma en cuestión”<sup>43</sup>.

Igualmente, el Tribunal Constitucional Italiano también ha recurrido a formas de constitucionalidad temporal, por medio de decisiones que la doctrina ha denominado como “sentencias de inconstitucionalidad constatada, pero no declarada”<sup>44</sup>.

Finalmente, el Tribunal Constitucional Español también ha señalado que no siempre la consecuencia ineluctable de la constatación de la inconstitucionalidad de una ley es la nulidad de la misma, por los graves perjuicios que una tal decisión anulatoria podría generar en ciertos casos, por lo cual ha concluido que son procedentes las sentencias que constatan la inconstitucionalidad de la ley, pero mantienen la disposición acusada en el ordenamiento<sup>45</sup>.

46. La modulación de los efectos temporales de los fallos, y en particular las sentencias de constitucionalidad temporal, lejos de ser instrumentos contradictorios, buscan consolidar un control constitucional vigoroso pero prudente y responsable. Además, este tipo de sentencias crea un diálogo fecundo entre el juez constitucional y el legislador, pues la decisión de exequibilidad temporal, en vez de cerrar la discusión social sobre el tema, impulsa un nuevo examen democrático del mismo por parte de Congreso. De esa manera, al acudir a esa forma de decisiones, el juez constitucional vigoriza y cualifica la deliberación social sobre los asuntos comunes, con lo cual la soberanía popular y el principio democrático no pueden sino verse fortalecidos (CP. Arts. 1º y 3º).

Con todo, podría argumentarse que a pesar de lo anterior, la Corte Constitucional no puede recurrir a ese tipo de sentencias, por cuanto la Carta no las autoriza expresamente, y esta Corporación debe ejercer sus atribuciones en “los estrictos y precisos términos” del artículo 241 superior. Sin embargo, esa objeción no es de recibo, ya que en nuestro ordenamiento el juez constitucional no está atrapado en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexecuibilidad), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, y para ello debe “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Y por ello, en reiteradas oportunidades, esta Corporación ha sostenido que el juez constitucional cuenta con varias alternativas al momento de adoptar

una determinación, ya que su deber es pronunciarse de la forma que mejor permita asegurar la integridad del texto constitucional, para lo cual puede modular los efectos de sus sentencias, ya sea desde el punto de vista del contenido de la decisión, ya sea desde el punto de vista de sus efectos temporales<sup>46</sup>.

47. El examen precedente es suficiente para mostrar que las sentencias de inconstitucionalidad diferida están plenamente justificadas en el ordenamiento constitucional colombiano. Sin embargo, este instrumento de decisión, si bien es de uso lícito, no deja de plantear dificultades. Por ello, para determinar si es viable en este caso recurrir a una modalidad de decisión de ese tipo, es necesario que esta Corte recuerde y sistematice cuáles son las condiciones que permiten recurrir a una sentencia de inconstitucionalidad diferida.

Ahora bien, elementales razones de seguridad jurídica recomiendan que exista una regla general sobre los efectos en el tiempo de las sentencias del juez constitucional. Y en el caso colombiano, la norma general es la siguiente: la constatación de que una ley adolece de un vicio de inconstitucionalidad implica su declaración de inexecuibilidad por la Corte Constitucional, y esa decisión tiene efectos hacia el futuro o ex nunc, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos constitucionales, como el Alemán o el estadounidense, en donde el fallo tiene efectos retroactivos o ex tunc. Esto significa que una sentencia de inconstitucionalidad diferida representa una excepción a la regla general sobre los efectos temporales de las decisiones de la Corte, lo cual tiene una obvia consecuencia: el recurso a ese tipo de decisiones no sólo debe ser de uso excepcional sino que debe estar expresamente motivado, pues el juez constitucional tiene una carga de argumentación, ya que debe explicar convincentemente por qué se separa de la regla general. Por ello esta Corte había señalado al respecto:

“Es necesario señalar que para que proceda una declaración de inconstitucionalidad diferida se requiere que esta sea la única alternativa que posibilite la defensa integral del orden constitucional. No se trata entonces de una decisión sujeta a valoraciones políticas o de conveniencia, sino al resultado de un estudio de los efectos del fallo de inexecuibilidad sobre las normas constitucionales. Tampoco constituyen, este tipo de fallos, una opción del Juez constitucional. Siempre que exista la posibilidad de excluir o mantener definitivamente una norma en el ordenamiento debe optarse por esta alternativa, pues ella genera mayor certidumbre y confianza en el sistema jurídico-constitucional. Sin embargo, en casos límites en los cuales quede claramente establecido el virtual efecto inconstitucional de un fallo, la Corte debe modularlo para garantizar la protección integral del orden constitucional”<sup>47</sup>.

De otro lado, y conforme a lo explicado anteriormente, es claro que el recurso a esas sentencias de constitucionalidad temporal se justifica únicamente en aquellos casos en los que la Corte ha constatado que la regulación impugnada es inconstitucional, pero no procede su declaración de inexecuibilidad inmediata, por cuanto esa determinación afectaría de manera aún más grave los principios y valores constitucionales.

48. Sin embargo, y tal y como la Corte lo explicó en ocasiones anteriores<sup>48</sup>, en estos eventos, el juez constitucional puede en realidad recurrir a dos formas diversas de sentencia para garantizar la integridad y supremacía de la Carta. De un lado, y como ya se explicó, puede acudir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal. Pero, de otro

lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexecutable de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora<sup>49</sup>. En efecto, por medio de esa sentencia, el traumático vacío de regulación, que producía impactos inconstitucionales, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal.

Una pregunta surge naturalmente del anterior análisis: si la disposición acusada es inconstitucional, pero no procede expulsarla inmediatamente del ordenamiento por cuanto se genera un vacío legal, que es traumático desde el punto de vista constitucional, ¿en qué casos debe el juez constitucional recurrir a una inconstitucionalidad diferida y en qué casos es procedente una modalidad de sentencia integradora? En anteriores oportunidades, esta Corte concluyó que aunque no existen reglas simples al respecto, el punto decisivo es el siguiente<sup>50</sup>:

“Si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP art 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. Por el contrario, es deseable una sentencia integradora en aquellas situaciones en donde la Constitución impone una solución clara a un determinado asunto, o es imposible mantener en el ordenamiento la disposición acusada sin causar un grave perjuicio a los valores constitucionales”<sup>51</sup>.

49. Conforme a lo anterior, la Corte Constitucional puede legítimamente recurrir a una sentencia de constitucionalidad temporal, siempre y cuando (i) justifique esa modalidad de decisión y (ii) aparezca claramente en el expediente que la declaración de inexecutable inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada, cuya inconstitucionalidad fue verificada en el proceso. Además, (iii) el juez constitucional debe explicar por qué es más adecuado recurrir a una inexecutable diferida que a una sentencia integradora, para lo cual deberá tener en cuenta, entre otras cosas, qué tanta libertad de configuración tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los principios y valores constitucionales es el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento. Finalmente, y como es obvio, (iv) el juez constitucional debe justificar la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales, tal y como esta Corte lo explicó, en los siguientes términos:

“Conforme a la práctica constitucional de esta Corte, en estos casos de inconstitucionalidad diferida, o de constitucionalidad temporal, la extensión del plazo conferido al legislador depende de la complejidad del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en el desarrollo de los principios y derechos constitucionales. Por ejemplo, entre más grave sea la afectación de los valores constitucionales, menor deberá ser el término conferido al Legislador, que es lo que explica que el plazo previsto por la sentencia C-221 de 1997 haya sido considerablemente más largo (5 años) que el señalado en la sentencia C-700

de 1999 (nueve meses). En efecto, la primera decisión se fundó en la falta de regalías sobre la explotación de la arena en los ríos, situación indudablemente menos delicada que la estudiada en la segunda ocasión, en donde la Corte constató una grave afectación del derecho a la vivienda digna, por ausencia de planes adecuados de financiación (CP art. 51)"52.

Análisis del caso de la Ley 619 de 2000.

50. Con los anteriores elementos, la Corte procede a estudiar si en el presente caso se justifica o no recurrir a una inexecutable diferida, para lo cual comienza esta Corporación por evaluar los eventuales efectos inconstitucionales que tendría retirar, de manera inmediata, la ley acusada.

El punto esencial en este análisis es, según varios intervinientes, el siguiente: la declaratoria de inexecutable de la Ley 619 de 2000 deja sin piso el actual régimen de regalías petroleras, y de esa manera incide negativamente sobre la exploración petrolera por la inseguridad jurídica que genera. Ahora bien, teniendo en cuenta que el petróleo representa el 35% de las exportaciones y produce ingresos fiscales considerables, estos intervinientes concluyen que esa decisión generaría dificultades muy grandes a nivel presupuestal y en la balanza de pagos, lo cual compromete la estabilidad económica del país y dificulta notablemente la obtención de un orden económico justo, que es un objetivo que la Carta asigna a las autoridades (CP Preámbulo y art. 2º). Entra pues la Corte a examinar esos argumentos.

51. Conforme a la información suministrada por el representante de ECOPELROL, y que se encuentra incorporada al expediente, uno de los elementos básicos de la Ley 619 de 2000 es que varió el régimen de regalías petroleras, que tenía una tarifa fija de 20%, la cual fue sustituida por una tarifa incremental que varía entre el 5% y el 25%, según los niveles de producción. Este nuevo régimen variable de regalías pretende aumentar la rentabilidad del negocio petrolero en el país, y de esa manera atraer inversión para la exploración y perforación, debido a que en los últimos años esas actividades se habían estancado, no sólo por los problemas de orden público sino también por el sistema de regalías fijo existente, que no parecía compensar adecuadamente los riesgos asumidos por los inversionistas, por lo cual, las mejores compañías petroleras se estaban alejando del país

De conformidad con el documento de ECOPELROL, ese cambio legislativo, incorporado inicialmente en la Ley del Plan y ratificado posteriormente por la Ley 619 de 2000, ha tenido efectos positivos, pues Colombia pasó de un promedio de unos 10 contratos de asociación anuales entre 1993 y 1998, a firmar 32 contratos de asociación en 2000 y 16 nuevos contratos en lo que va corrido de 2001. Según los análisis de ECOPELROL, la probabilidad de que alguno de estos nuevos contratos permita nuevos descubrimientos de petróleo significativos es alta, precisamente porque se han logrado firmar numerosos contratos con empresas importantes, con lo cual Colombia mantendría no sólo su autoabastecimiento petrolero sino que además preservaría su condición de país exportador. Esos efectos empezarían a sentirse únicamente dentro de unos tres años, que es el tiempo que suele transcurrir entre la firma de un contrato de asociación y el comienzo efectivo de las actividades de exploración, pero las probabilidades indican que gracias a esos cambios

legislativos, el petróleo seguirá siendo uno de los principales renglones de la balanza de pagos y representará también un componente importante de los ingresos fiscales. Por el contrario, sin esos nuevos contratos, y contando únicamente con las reservas actuales, en pocos años, aproximadamente en 2007, Colombia debería importar petróleo para satisfacer el consumo interno, lo cual tendría efectos fiscales y en la balanza de pagos muy negativos.

Para ilustrar esas consideraciones, el documento de ECOPETROL analiza tres escenarios macroeconómicos posibles. El primero, que llama escenario PO, es el que muy probablemente ocurriría de no haberse firmado los nuevos contratos. El escenario P80, que tiene una probabilidad de 78%, es el que se desarrollaría si las exploraciones derivadas de estos nuevos contratos conducen al menos al descubrimiento de un campo de importancia. Y, finalmente, el escenario P50, que tiene una probabilidad de 41%, supone el descubrimiento de dos pozos significativos, a partir de estos nuevos contratos. El siguiente cuadro resume los análisis de ECOPETROL sobre el impacto que cada uno de estos escenarios tendría en la balanza de pagos, y específicamente en el déficit de la cuenta corriente:

Impactos de distintos escenarios en el déficit de la cuenta corriente\*

Escenario PO

Escenario P80

Escenario P50

Años

Millones

de U\$

%

del PIB

Millones

de U\$

%

del PIB

Millones

de U\$

%  
del PIB  
2001  
-608  
-0.7  
-604  
-0.7  
-367  
-0.4  
2002  
-3099  
-3.3  
-3051  
-3.2  
-2581  
-2.7  
2003  
-3711  
-3.6  
-3565  
-3.5  
-2807  
-2.8  
-4311  
-3.9  
-3951

-3.6

-2628

-2.4

2005

-4887

-4.1

-4169

-3.5

-2467

-2.1

2006

-5758

-4.5

-4749

-3.7

-3073

-2.4

2007

-6066

-4.4

-4212

-3.1

-2778

-2

2008

-6420

-4.4  
-3716  
-2.5  
-2203  
-1.5  
2009  
-6540  
-4.1  
-3483  
-2.2  
-1847  
2010  
-6727  
-3.9  
-3189  
-1.9  
-1361  
-0.8

\*: No incluye los egresos de renta de los factores del sector

El anterior cuadro indica que, por ejemplo, en 2008, el déficit de cuenta corriente sin los nuevos contratos de asociación, sería de 6420 millones de dólares, que representaría un 4.4 del PIB, mientras que en el escenario P80 el déficit representaría únicamente 2.5% del PIB y en el escenario P50 sería de 1.5% del PIB. Esta situación, como es natural, tiene consecuencias sobre las necesidades de financiamiento del déficit de cuenta corriente. El siguiente cuadro resume esas necesidades de financiamiento, excluyendo el sector petróleo:

Impactos de los distintos escenarios sobre las necesidades de financiamiento déficit de cuenta corriente \*

Escenario PO

Escenario P80

Escenario P50

Años

Millones

de U\$

%

del PIB

Millones

de U\$

del PIB

Millones

de U\$

%

del PIB

2001

-942

-1.1

-909

-1

-712

-0.8

2002

-3023

-3.2

-2904

-3.1

-2495

-2.6

2003

-3494

-3.4

-3049

-3

-2577

-2.5

2004

-4055

-3.7

-3304

-3

-2

2005

-4734

-4

-3211

-3.7

-1874

-1.6

2006

-5880

-4.6

-4095

-3.2

-2514

-2

2007

-5982

-4.4

-3832

-2.8

-2599

-1.9

2008

-6516

-4.4

-3972

-2.7

-2365

2009

-6686

-4.2

-4935

-2.5

-2096

-1.3

2010

-6916

-4

-3930

-2.3

-2063

-1.2

\*: No incluye el financiamiento petrolero

El anterior cuadro implica que sin los nuevos contratos, en el año 2008, las necesidades de financiamiento del déficit de cuenta corriente se elevarían a 6516 millones de dólares, que representan 4.4.% del PIB, mientras que en el escenario P80 estas necesidades financieras equivaldrían a 2.7% del PIB y en el escenario P50 a sólo 1.6% del PIB.

A partir de esos datos, el documento de ECOPETROL concluye que sin esos nuevos contratos de asociación, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos sería cada vez más difícil de financiar, lo cual podría llevar al país a una crisis cambiaria. En cambio, en el escenario P80, el déficit de la cuenta corriente sería financiable y consistente con una estabilización en la relación deuda externa sobre PIB, mientras que el escenario P50 permite no sólo financiar el déficit de cuenta corriente sino incluso reducir el indicador deuda externa sobre PIB.

Por todo lo anterior, la intervención de ECOPETROL concluye que la expulsión inmediata del régimen de regalías tendría consecuencias macroeconómicas, muy graves, puesto que dejaría sin piso jurídico todos estos contratos de asociación, lo cual colocaría al país en el escenario PO, en donde los riesgos de crisis cambiaria son altos, con el correspondiente impacto que tal situación tiene sobre la estabilidad económica general y el nivel de vida de la población.

52. Los anteriores datos son suficientes para que la Corte concluya que efectivamente la expulsión inmediata de la ley acusada genera una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento por un período de tiempo determinado, por lo cual se justifica que esta Corporación recurra a una sentencia de constitucionalidad temporal.

Así, es claro que el petróleo tiene un peso considerable sobre la actividad económica del país, y en especial sobre el sector externo: por ejemplo, en el año 2000, las exportaciones de hidrocarburos generaron unos 4.600 millones de dólares (aproximadamente 35% de las exportaciones totales) y representaron un componente importante de los ingresos corrientes del Estado. Igualmente, las proyecciones suministradas por ECOPETROL, y que fueron resumidas en el fundamento anterior de esta sentencia, muestran con claridad que sin los contratos de asociación, firmados en los últimos dos años, disminuye considerablemente la probabilidad de que Colombia mantenga o incremente su producción petrolera, lo cual tendría graves consecuencias sobre la balanza de pagos y el equilibrio fiscal, precisamente

debido a la gran participación que tiene el petróleo en el conjunto de las exportaciones colombianas. Esta situación, que podría incluso provocar una crisis cambiaria, tiene una relevancia constitucional innegable pues la Carta no es indiferente frente a la dinámica macroeconómica. Así, la Constitución no sólo indica que la consecución de un orden justo y la promoción de la prosperidad general son cometidos de las autoridades (CP Preámbulo y art 2º) sino que además establece que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien debe intervenir en los procesos económicos, para racionalizarlos con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (CP art. 334). En tales circunstancias, es indudable que una situación de la balanza de pagos cada vez más difícil, y una disminución de los ingresos corrientes del Estado, dificultan considerablemente que las autoridades logren promover la prosperidad general o conseguir un orden justo. En efecto, no sólo la economía tendría que acomodarse a esa crítica situación cambiaria, con los dolorosos efectos sociales que tienen esos procesos de ajuste, sino que, además, la disminución de los ingresos corrientes del Estado dificulta a las autoridades el cumplimiento de sus tareas en la realización de los derechos constitucionales (CP art. 2º).

El retiro inmediato de la ley acusada tiene entonces un impacto inconstitucional considerable, en la medida en que sustrae el piso jurídico a esos nuevos contratos de asociación, que son esenciales al desarrollo de la política petrolera del Estado colombiano. Por el contrario, el mantenimiento de esa ley en el ordenamiento no tiene tanta gravedad, por cuanto la Corte ha verificado que ese cuerpo normativo adolece de vicios en su formación, pero esta Corporación no ha constatado que el contenido material de esa ley vulnere directamente alguna cláusula constitucional. Es obvio que esos vicios procedimentales distan de ser nimios pues, como se explicó en esta sentencia, las reglas que rigen la aprobación de las leyes no son formas vacías sino que desarrollan valores constitucionales esenciales, en la medida en que protegen el principio democrático y amparan la forma de gobierno diseñada por el Constituyente. Sin embargo, el mantenimiento temporal de esa ley en el ordenamiento no afecta tan profundamente el principio democrático, ni la forma de gobierno, pues el Congreso conserva la facultad plena de decidir si mantiene ese régimen de regalías, o lo deroga, o lo modifica, con lo cual el debate democrático sobre este tema, lejos de verse entorpecido, se ve fortalecido con la decisión de la Corte. Además, si esta Corporación limita temporalmente la exequibilidad de la Ley 619 de 2000, entonces la afectación del principio democrático es aún menor, por cuanto obligatoriamente el nuevo régimen de regalías deberá ser debatido y aprobado por el Congreso, pues si no lo hace, después de que transcurra el plazo establecido por la Corte, la mencionada Ley 619 de 2000 será automáticamente retirada del ordenamiento en virtud de la decisión de inexecutable diferida que sería tomada por esta sentencia.

53. El análisis precedente permite concluir que la expulsión inmediata del ordenamiento de la Ley 619 de 2000 genera una situación constitucionalmente peor que su mantenimiento. Además, es claro que la mejor alternativa en el presente caso es recurrir a una inconstitucionalidad diferida, y no a una sentencia integradora, por cuanto el Legislador cuenta con múltiples posibilidades para regular el tema de las regalías, ya que es un tema en donde la Carta confiere una amplia libertad al Congreso (CP arts 360 y 361). La Corte

concluye entonces que la decisión adecuada es declarar la exequibilidad temporal de la ley acusada o, lo que es lo mismo, declarar su inconstitucionalidad, pero diferir sus efectos en el tiempo, a fin de permitir que en ese término el Congreso expida, con la libertad de configuración que le es propia, el régimen de regalías que juzgue conveniente.

54. Con todo, algunos podrían objetar que el anterior análisis justifica que se difieran los efectos del fallo únicamente en relación con los artículos de la Ley 619 de 2000 referidos al régimen variable de regalías petroleras, pero no con las otras disposiciones de esa ley, que regulan otros temas de las regalías, las cuáles deberían ser expulsadas inmediatamente del ordenamiento. Sin embargo, ese reparo no es de recibo por cuanto, como se señaló en esta sentencia, la Ley 619 de 2000 estableció un régimen integral de regalías, uno de cuyos elementos básicos es precisamente el sistema de tarifas variables para la explotación de petróleo. En tales condiciones, el sistema de tarifas variables en materia de hidrocarburos adquiere sentido en ese nuevo régimen general de regalías diseñado por la Ley 619 de 2000, por lo cual no podría la Corte, sin introducir incoherencias legislativas y afectar gravemente la libertad de configuración del Congreso, entrar a delimitar cuáles artículos o incisos de la Ley 619 de 2000 son expulsados inmediatamente del ordenamiento, y cuáles otros, por el contrario, son declarados exequibles en forma temporal.

55. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la totalidad de la Ley 619 de 2000 debe ser declarada exequible, pero de manera temporal. Resta entonces únicamente definir cuál es el plazo que será conferido al Legislador para corregir la inconstitucionalidad que ha sido constatada.

Como ya se señaló en esta sentencia, este término depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema a ser regulado y del posible impacto negativo de la preservación de esa normatividad en la vigencia de los principios y derechos constitucionales. Ahora bien, las regalías son de gran importancia en el esquema constitucional colombiano, puesto que no sólo, como ya se explicó, tienen un gran impacto macroeconómico sino que, además, la Carta, en forma expresa, confiere tareas expresas al Legislador en la materia (CP 360 y 361). Es pues importante que el Congreso defina, en forma rápida, si realmente ratifica el régimen establecido por la Ley 619 de 2000, o si lo deroga, o lo modifica. Por ello, el término establecido por la Corte debe ser breve. Sin embargo, la regulación de las regalías es un tema complejo, en donde la libertad del Legislador es además muy amplia, por lo cual es necesario que el Congreso goce de un tiempo suficiente para debatir adecuadamente las distintas posibilidades de política en este campo. El plazo no puede ser entonces excesivamente estrecho. En tales condiciones, y teniendo en cuenta que esta sentencia será notificada cuando se está iniciando la presente legislatura del Congreso, la Corte concluye que un término razonable es diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad hasta que termine la presente legislatura.

La Corte procederá entonces, en la parte resolutive de esta sentencia, a declarar su inexequibilidad diferida hasta el fin de la legislatura en curso; esto es, hasta el 20 de junio de 2002. Como es obvio, si en ese término es expedida una ley que subroga la Ley 619 de 2000, entonces la inconstitucionalidad constatada carecerá de efecto, por sustracción de materia. Por el contrario, si el anterior plazo expira, sin que el Congreso apruebe y el Presidente sancione una nueva ley que sustituya la Ley 619 de 2000, entonces la

inconstitucionalidad constatada surtirá plenos efectos a partir del 21 de junio de 2002.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 619 de 2000.

Segundo: Conforme a lo expuesto en el fundamento 55 de esta sentencia, los efectos de la anterior declaración de INEXEQUIBILIDAD quedan diferidos hasta el 20 de junio de 2002, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que subrogue la Ley 619 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C 737/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Amplitud del concepto (Salvamento de voto)

Cuando la Corte ha estudiado la constitucionalidad de leyes acusadas de desconocer el principio de unidad de materia, siempre ha afirmado que la noción de materia debe ser entendida de manera amplia. Así, al definir el objeto de este principio, ha señalado que el mismo busca tecnificar el proceso legislativo, a fin de lograr que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley tengan conexidad con el tema general de la misma, evitando que se introduzcan disposiciones referentes a temas completamente ajenos a su asunto. También ha estimado, que “la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano”, por lo cual “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.” Y en otra oportunidad afirmó que “La expresión “una sola materia” debe entenderse en sentido amplio. La norma constitucional no tiene otra finalidad que la de impedir que en un proyecto de ley se incluyan normas aisladas, que ninguna relación tengan con la materia del proyecto y que puedan, por lo mismo, pasar inadvertidas en el trámite legislativo.”

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Cuerpo extraño (Salvamento de voto)

El principio de identidad en el trámite de los proyectos de ley, según el cual el proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso debe corresponder con el finalmente adoptado como ley de la República, también tiene una connotación flexible en nuestra Constitución, flexibilidad propia del sistema bicameral que caracteriza nuestro régimen, en el cual no se le desconoce iniciativa legislativa a la segunda de las cámaras que asume la aprobación de los textos.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones en segundo debate/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Correspondencia entre proyecto inicial y el final/COMISION ACCIDENTAL-Flexibilización del trámite legislativo (Salvamento de voto)

Las normas superiores permiten que durante el segundo debate cada cámara introduzca cambios al proyecto. Así, la correspondencia entre el proyecto inicial y el finalmente aprobado no tiene que ser absoluta, por lo cual las normas superiores prevén también la existencia de comisiones de conciliación, que justamente buscan flexibilizar el trámite legislativo para superar las divergencias entre los textos aprobados en una y otra cámara, que naturalmente provienen de la facultad de ellas de modificar el proyecto original.

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Facultad de segunda cámara de adicionar o suprimir textos de la otra/PROYECTO DE LEY-Igualdad de atribución de células legislativas (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Modificaciones por cualquiera de las células legislativas/PROYECTO DE LEY-Modificaciones nuevas/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Aumento del ámbito regulado y de la regulación (Salvamento de voto)

La relación entre el principio de unidad de materia y el de identidad en el proceso legislativo en la Constitución, permite a cualquiera de las células legislativas introducir modificaciones al proyecto que se somete a su consideración y aprobación, incluyendo disposiciones nuevas, siempre y cuando esas modificaciones guarden relación con la materia del proyecto. El principio de unidad de materia, como lo ha dicho la Corporación, solo exige vínculos de naturaleza temática, sistemática, teleológica o causal entre todas las disposiciones que conforman un proyecto de ley. Este principio no impone límites en razón de la amplitud o extensión de la regulación, siempre y cuando exista la vinculación o conexidad mencionada. Por lo tanto, el principio de identidad no impide aumentar el espectro de hipótesis reguladas y la regulación misma, siempre y cuando exista conexidad de materia, sin que este hecho –el aumento del ámbito regulado y de la regulación- imponga que el proyecto deba nuevamente surtir el trámite legislativo devolviéndose a la cámara de origen.

Referencia: expedientes D- 3288 y D-3296

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 619 de 2000, en su totalidad por vicios de procedimiento, y por razones de contenido contra los artículos 1, 2 (parágrafos 1 y 2), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 (parágrafo 5), 18, 19, 22 y 23.

Demandantes: Germán Ortiz Rojas, Antonio José Pinillos Abozaglo, Jesús Ignacio García Valencia y Clara Pinillos Abozaglo.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Con el debido respeto me permito salvar mi voto respecto del fallo adoptado en el asunto de la referencia, por las razones que expongo a continuación:

1. La decisión de inexecutable adoptada por la mayoría, parte de la base del irrespeto del principio de identidad en el proceso de formación de la Ley 619 de 2000. Es decir, se consideró que el proyecto aprobado inicialmente por la Cámara de Representantes y el finalmente acogido por el Senado de la República, eran sustancialmente diferentes, dándose una falta de unidad de materia entre uno y otro que hacía devenir la Ley en inconstitucional. Como fundamento de esta decisión, se adujo que el texto de la Ley que finalmente había sido aprobado era considerablemente más extenso que el inicialmente propuesto a consideración de la Cámara, no sólo por el número de artículos que se añadieron durante el trámite en el Senado, sino también porque el alcance normativo del texto final superaba el del proyecto original, en cuanto éste sólo pretendía llenar un vacío legislativo existente en el tema del reparto de regalías en el Departamento de Sucre, al paso que aquél resultó ser una reforma integral al régimen de regalías.

A mi juicio, no se presentaba la falta de unidad de materia que detectó la Sala Plena, si este concepto es entendido como lo ha hecho la jurisprudencia constitucional.

2. Efectivamente, cuando la Corte ha estudiado la constitucionalidad de leyes acusadas de desconocer el principio de unidad de materia, siempre ha afirmado que la noción de materia debe ser entendida de manera amplia. Así, al definir el objeto de este principio, ha señalado que el mismo busca tecnificar el proceso legislativo, a fin de lograr que las distintas disposiciones que se insertan en un proyecto de ley tengan conexidad con el tema general de la misma, evitando que se introduzcan disposiciones referentes a temas completamente ajenos a su asunto.<sup>53</sup> También ha estimado, que “la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano”<sup>54</sup>, por lo cual “solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.”<sup>55</sup> Y en otra oportunidad afirmó que “La expresión “una sola materia” debe entenderse en sentido amplio. La norma constitucional no tiene otra finalidad que la de impedir que en un proyecto de ley se incluyan normas aisladas, que ninguna relación tengan con la materia del proyecto y que puedan, por lo mismo, pasar inadvertidas en el trámite legislativo.”<sup>56</sup>

En este mismo orden de ideas, la Corte ha dicho que “un tema no se aviene con la materia de un proyecto de ley, cuando al examinarse dentro del contexto global de aquél, resulta como una especie de “cuerpo extraño” que invade sin explicación su contenido”<sup>57</sup> y que , “toda materia tiene varias dimensiones de manifestación sobre las cuales puede recaer la regulación legal, sin que se viole el principio de unidad de materia, siempre y cuando estas dimensiones guarden una conexidad razonable.”<sup>58</sup>

3. El principio de identidad en el trámite de los proyectos de ley, según el cual el proyecto inicialmente presentado a consideración del Congreso debe corresponder con el finalmente adoptado como ley de la República, también tiene una connotación flexible en nuestra Constitución, flexibilidad propia del sistema bicameral que caracteriza nuestro régimen, en el cual no se le desconoce iniciativa legislativa a la segunda de las cámaras que asume la aprobación de los textos. En efecto, las normas superiores permiten que durante el segundo debate cada cámara introduzca cambios al proyecto. El segundo inciso del artículo 160 de la Carta expresamente lo autoriza cuando dice: “Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.” Así, la correspondencia entre el proyecto inicial y el finalmente aprobado no tiene que ser absoluta, por lo cual las normas superiores prevén también la existencia de comisiones de conciliación, que justamente buscan flexibilizar el trámite legislativo para superar las divergencias entre los textos aprobados en una y otra cámara, que naturalmente provienen de la facultad de ellas de modificar el proyecto original.

Sobre el tipo de modificaciones que pueden ser introducidas por las plenarios de las Cámaras, la Ley 5ª de 1992, Orgánica del reglamento del Congreso, aclara suficientemente que ellas pueden consistir en agregar disposiciones nuevas, es decir antes inexistentes en el

proyecto. El artículo 186 de dicha Ley, otorga a las comisiones de conciliación facultades para armonizar los textos discrepantes, incluyendo las “disposiciones nuevas”.

En efecto, el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 dispone:

“ARTICULO 186-. Comisiones accidentales. Para efectos de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

“Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.

“Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.” (negritas fuera del texto original).

4. La relación entre el principio de unidad de materia y el de identidad en el proceso legislativo en la Constitución, permite a cualquiera de las células legislativas introducir modificaciones al proyecto que se somete a su consideración y aprobación, incluyendo disposiciones nuevas, siempre y cuando esas modificaciones guarden relación con la materia del proyecto. El principio de unidad de materia, como lo ha dicho la Corporación, solo exige vínculos de naturaleza temática, sistemática, teleológica o causal entre todas las disposiciones que conforman un proyecto de ley. Este principio no impone límites en razón de la amplitud o extensión de la regulación, siempre y cuando exista la vinculación o conexidad mencionada. Por lo tanto, el principio de identidad no impide aumentar el espectro de hipótesis reguladas y la regulación misma, siempre y cuando exista conexidad de materia, sin que este hecho -el aumento del ámbito regulado y de la regulación- imponga que el proyecto deba nuevamente surtir el trámite legislativo devolviéndose a la cámara de origen. Así lo reconoció la Corte en reciente pronunciamiento contenido en la Sentencia C-1488 de 200059:

“La respuesta a este interrogante lo dá la propia Constitución, cuando en su artículo 158, exige que todo proyecto deberá referirse a una misma materia y serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”. (subraya fuera de texto). Texto éste que ha de interpretarse sistemáticamente con el artículo 160 de la Constitución, al señalar que cada Cámara “podrá introducir al proyecto de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias”. En este sentido, es claro que si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente.”

A juicio del suscrito, dicha unidad de materia era evidente en el proyecto que devino en la Ley 619 de 2000, y por ello no ha debido ser declarado inexecutable. La conexidad temática

se presentaba, pues tanto el texto inicialmente presentado al Congreso como el finalmente adoptado, se referían al régimen de regalías, sin que pueda decirse que por ser este último de carácter general estuviera desvinculado del inicial. Al contrario, el tema inicialmente regulado quedó comprendido en el finalmente normatizado. La conexidad teleológica igualmente se da, pues si bien la finalidad perseguida por el proyecto inicial era llenar un vacío legal, dicha finalidad fue subsumida en la obtenida finalmente por el texto final, que como se dijo, regula un régimen general. Ahora bien, razones de conexidad sistemática, aconsejaban regular de manera general todo el tema de regalías, evitando la atomización de normas que se produciría de aprobarse por separado el proyecto original y las adiciones propuestas durante el trámite legislativo. Justamente este propósito de unificación y tecnificación del quehacer legislativo, que facilita la consulta de la legislación, es el que está insito en el principio de unidad de materia.

Por las razones expuestas, me aparto de la decisión mayoritaria.

Fecha ut supra

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-737/01

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Modulación excepcional de efectos (Salvamento parcial de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-No constreñimiento de otros órganos del Estado (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expedientes D-3288 y D-3296 acumulados.

Demanda contra la Ley 619 de 2000, en su totalidad, por vicios de procedimiento y por razones de contenido contra los artículos 1, 2 (parágrafos 1 y 2), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 (parágrafo 5), 18, 19, 22 y 23.

Magistrado Ponente:

Dr. Eduardo Montealegre Lynett

Con el habitual respeto, expreso a continuación las razones del salvamento parcial de voto manifestado en la sesión correspondiente de la Sala Plena, en torno de la decisión en referencia.

Conforme a la decisión mayoritaria se resolvió declarar inexecutable la Ley 619 de 2000, pero diferir los efectos de la declaratoria "... hasta el 20 de junio de 2002, a fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida el régimen que subrogue la Ley 619 de 2000."

Mi desacuerdo se circunscribe precisamente a la decisión de diferir los efectos de la

inexequibilidad, por cuanto considero que si bien es cierto que la Corte como órgano de control constitucional puede realizar una modulación de los efectos de sus decisiones, ésta ha de ser excepcional, con el fin de evitar que se generen efectos desproporcionadamente

nocivos en el ordenamiento jurídico y en las realidades sociales que la norma excluida del ordenamiento estaba llamada a regular.

No obstante, como tuve ocasión de expresarlo, no encontré justificada la aplicación de la medida excepcional a la regla general del efectos erga omnes de los fallos de constitucionalidad, ya que los contratos que con base en la ley estuviesen celebrados y en ejecución, no se afectan con esa decisión, se siguen rigiendo por la ley vigente al momento de su celebración.

De otra parte, no se debe olvidar que el juicio constitucional no puede de ordinario constreñir a los otros órganos del Estado que tienen sus propias responsabilidades y las potestades de apreciación sobre la oportunidad para el cumplimiento de sus funciones.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Salvamento de voto a la Sentencia C-737/01

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Artículos iniciales y aprobados referentes al mismo tema (Salvamento de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para controlar la cantidad de materia de proyecto de ley (Salvamento de voto)

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cantidad de materia de proyecto de ley (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Cantidad de materia (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Distinción (Salvamento de voto)

COMISION ACCIDENTAL-Conciliación de diferencias por unidad de materia (Salvamento de voto)

SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Misión de la Corte Constitucional (Salvamento de voto)

Resulta paradójico que una norma que el propio guardián de la Constitución, ha declarado inconstitucional, siga rigiendo en el mundo jurídico, cuando ya no existe duda de que es contraria a la Constitución. Al permitir que una ley, que se sabe inconstitucional, siga rigiendo se le coloca por encima de la Constitución y con ello se destruye el principio de supremacía de la Constitución, se acaba con el estado de derecho y se vulnera el artículo 4 de nuestra Carta Magna.

LEY-Presunción de constitucionalidad (Salvamento de voto)

## SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Efectos que produce (Salvamento de voto)

Si la sentencia declara que una ley es contraria a la Constitución, no es lógico que una norma que ya se sabe que es inconstitucional siga produciendo efectos en el orden jurídico; lo lógico es que dejara de producirlos inmediatamente ya que precisamente el fallo ha constatado que se opone a la Constitución. El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexecutable, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia.

## INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-No existencia de facultad expresa/CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para fallos diferidos (Salvamento de voto)

No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexecutable), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo. La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituido, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

## SEGURIDAD JURIDICA-Competencia expresa (Salvamento de voto)

## ESTADO DE DERECHO-Individuo y funcionario público (Salvamento de voto)

En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas.

REF.: Expedientes D-3288 y D-3296 acumulados

Demanda contra la Ley 619 de 2000, en su totalidad, por vicios de procedimiento y por razones de contenido contra los artículos 1, 2 (parágrafos 1 y 2), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 (parágrafo 5), 18, 19, 22 y 23.

Me separo de la decisión adoptada por la mayoría respecto de dos temas que tocaré separadamente: El primer tema tiene que ver con fundamentos de la sentencia y el segundo con la decisión de que la inconstitucionalidad quedó diferida hasta el 20 de junio del año 2002.

Primer Tema. Fundamentos de la decisión.

Me separo de los fundamentos de la decisión por las siguientes razones:

a. Porque como lo acepta la propia sentencia el punto jurídico a definir no era ni la falta de debates, ni la falta de mayorías, ni la unidad de materia.

Definido entonces que no se trataba de la unidad de materia, ya que tanto los artículos iniciales, como los aprobados se referían al mismo tema, que eran las regalías, el argumento de fondo era que el proyecto había iniciado con tres artículos y había terminado con cerca de 20 artículos. Como se puede observar aquí se controló por la Corte Constitucional la cantidad de materia, no la unidad de materia.

a. En mi sentir la Corte Constitucional realizó un acto para el cual no tenía competencia, como es el de controlar la cantidad de materia; pues su competencia se limita a controlar la unidad de materia. El artículo 158 de la Constitución establece la necesidad de que un proyecto se refiera a la misma materia y este es el fundamento constitucional para que la Corte controle si el proyecto respeta el principio de unidad de materia. Empero, no existe una norma que establezca límite a la cantidad de materia que pueda contener un proyecto de ley; al contrario, lo que existe es una autorización expresa para adicionar cualquier proyecto de ley, que se encuentra consagrada en el numeral 2 del artículo 160 de la Constitución y que permite en el segundo debate realizar todas las adiciones que cada Cámara juzgue necesarias.

La Constitución no prohíbe que un proyecto de ley que inicia con tres artículos termine siendo un proyecto de veinte artículos; a contrario sensu, tampoco prohíbe que un proyecto que comience siendo de treinta artículos termine siendo de tres artículos; o que termine con el mismo número de artículos pero todos esos artículos modificados durante el recorrido de la ley; esto hace parte de la autonomía del Congreso y no puede la Corte Constitucional invadir esa órbita de autonomía de la rama legislativa.

a. No se puede confundir el principio de unidad de materia con el principio de identidad del texto aprobado; pues definido que se trata de una misma materia la manera de lograr la identidad de los textos, (en los casos en que ha existido modificación, adición o supresión) es por medio de las comisiones de conciliación, que es la manera de lograr la identidad de texto en todos los sistemas, donde existe un legislador que tiene más de una Cámara (normalmente un legislador bicameral) y donde además todas la Cámaras tienen el mismo poder, o sea que no hay primacía de una Cámara sobre la otra. En sistemas bicamerales como estos, donde cada Cámara puede modificar adicionar o suprimir, lo que viene de la otra Cámara, es necesario que finalmente se pongan de acuerdo en un único e idéntico texto de la ley y para ello la fórmula son las Comisiones de Conciliación, que fue lo que sucedió en este caso concreto, donde existiendo unidad de materia las Cámaras conciliaron sus diferencias y esa conciliación fue aprobada por ambas Cámaras.

Segundo Tema. Deferir los efectos del fallo en el tiempo.

Las razones por las cuales considero que la Corte Constitucional no puede deferir los efectos de su fallo en el tiempo son las siguientes:

a. De conformidad con el artículo primero de nuestra Constitución, Colombia es un estado social de derecho. Principio basilar del estado de derecho es la supremacía de la Constitución, de tal manera que ninguna norma de inferior jerarquía a la Constitución (ya sea ley, reglamento, etc.), puede regir si se opone a la Constitución. La propia existencia de la Corte Constitucional no tiene otra razón de ser, que la de hacer efectivo este principio; ya que la misión de la Corte no es otra que impedir que normas de inferior jerarquía a la Constitución, la violen.

Por eso resulta paradójico que una norma que el propio guardián de la Constitución, ha declarado inconstitucional, siga rigiendo en el mundo jurídico, cuando ya no existe duda de que es contraria a la Constitución. Al permitir que una ley, que se sabe inconstitucional, siga rigiendo se le coloca por encima de la Constitución y con ello se destruye el principio de supremacía de la Constitución, se acaba con el estado de derecho y se vulnera el artículo 4 de nuestra Carta Magna.

a. Adicionalmente me permito reiterar los argumentos que exprese en el salvamento de voto a la sentencia C-442 de 2001 y que son:

1. Antes de la declaratoria de inexecutable, la ley tiene una presunción de constitucionalidad. De manera tal que si el fallo encuentra la norma ajustada a la constitución, no ha variado la situación jurídica anterior.

1. El problema se presenta cuando el fallo de la Corte Constitucional es un fallo de inexecutable y, en consecuencia, la norma debe desaparecer del ordenamiento jurídico y no debe seguir produciendo efectos.

1. Si la sentencia declara que una ley es contraria a la Constitución, no es lógico que una norma que ya se sabe que es inconstitucional siga produciendo efectos en el orden jurídico; lo lógico es que dejara de producirlos inmediatamente ya que precisamente el fallo ha constatado que se opone a la Constitución.

1. El único lapso de tiempo entre el cual se encuentra alguna justificación para que continúe rigiendo la norma declarada inexecutable, es entre el momento en que se produce el fallo y la publicación de la sentencia. La razón por la cual la ley sigue rigiendo hasta la publicación de la sentencia es una razón de seguridad jurídica y que en el fondo es la misma por la cual la ley sólo tiene eficacia con su publicación pues sólo con la publicación la conocen sus destinatarios; de manera tal que así como la eficacia de la ley sólo tiene inicio con la publicación de la deliberación legislativa, la sentencia que declara la inexecutable de una ley, sólo tiene efecto a partir de la publicación de la sentencia de inconstitucionalidad.

Este principio conserva su validez a pesar de lo dispuesto en la parte final del artículo 56 de la Ley 270 de 1996 que establece que la sentencia tendrá la fecha en que se adopte; pues una cosa es la fecha de la decisión y otra distinta a partir de cuando produce efectos la decisión, que no puede ser si no hasta que sea conocida y este objetivo lo cumple la publicación.

1. Fuera de ese lapso de tiempo que media entre la producción de la sentencia y la publicación de la misma no existe ninguna razón lógica para que la norma inconstitucional siga rigiendo.

1. Hans Kelsen el gran teórico y creador de los Tribunales Constitucionales consideraba que las Cortes Constitucionales eran una especie de legisladores y más exactamente de legislador negativo; por oposición a los Congresos o Parlamentos a los que consideraba unos legisladores positivos.

La diferencia fundamental entre estas dos clases de legisladores, estaba en que el legislador positivo (Congreso o Parlamento) podía no sólo derogar la ley, sino también y de manera inmediata, reemplazar la ley que derogaba. El legislador positivo podía simultáneamente derogar una norma y reemplazarla en el mismo acto por otra distinta, de manera tal que no existan vacíos legislativos. En cambio el legislador negativo (Corte Constitucional) si bien podía acabar con una norma jurídica, no tenía el poder para reemplazarla por otra ya que esta función sólo podía realizarla el Parlamento. Pues bien, entre el momento en el cual la Corte Constitucional declara inexecutable una norma y el momento en el cual el Congreso dicta la ley que debe reemplazarla o llenar el vacío dejado por la ley inconstitucional, puede transcurrir un lapso de tiempo bastante grande y pueden, además, verse afectadas ciertas instituciones del Estado. Con el fin de evitar estos traumatismos fue que Kelsen en el Primer Tribunal Constitucional que se creó y que fue la Constitución Austriaca de 1920 ideó un mecanismo que permitía deferir en el tiempo los efectos del fallo de Constitucionalidad, con el fin de que durante ese tiempo el Parlamento pudiese dictar una nueva ley ajustada a la constitución que reemplazase a la declarada inconstitucional. Con ese propósito se permitía a la Corte Constitucional Austriaca en una norma de la propia constitución deferir los efectos de sus fallos por un término máximo de seis (6) meses y se exigía además un pronunciamiento expreso de la Corte cuando hacía uso de esta facultad. Posteriormente por una reforma de la Constitución Austriaca se amplió dicho término hasta por un (1) año, que es el que actualmente rige.

1. Como se puede observar en la Constitución Austriaca existía una norma expresa que permitía deferir en el tiempo los efectos de la inconstitucionalidad y esa competencia expresa es la que precisamente hace falta en la Constitución Colombiana. No existiendo norma expresa que faculte a la Corte Constitucional para establecer una excepción a la regla general (que es que la norma deja de regir inmediatamente se ha publicado la sentencia de inexecutable), la consecuencia es que la Corte carece de competencia para hacerlo.

La Corte Constitucional por muy guardiana que sea de la Constitución no tiene poder constituyente y es un mero órgano constituido, que como tal se encuentra sometida al artículo 121 de la Constitución que establece muy claramente que “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley”.

1. La filosofía del derecho señala, que al lado del bien común y de la justicia, existe el valor fundamental de la seguridad jurídica que solo la da la existencia de una facultad o competencia expresa; cuando hay norma expresa como en la Constitución Austriaca se conoce de antemano por la autoridad y por los ciudadanos el tiempo máximo que se pueden deferir los fallos de inconstitucionalidad; en cambio en donde no existe un término establecido en la Constitución, y se defieren los efectos, estos pueden ser deferidos arbitrariamente, de tal manera que hoy se ha deferido por un lapso de ocho (8) meses, pero mañana podría deferirse por un lapso de ocho (8) años o por un tiempo de ochenta (80) años; con el resultado paradójico de que una norma declarada inconstitucional y que se sabe que es inconstitucional siga rigiendo ochenta (80) años más. Cuando hay norma expresa y que fija un límite en el tiempo, existe consecuentemente un límite para el poder de la propia Corte Constitucional. Todo órgano constituido incluida la Corte Constitucional debe tener unos límites, que es la garantía de los derechos de los ciudadanos y de la democracia, todo órgano sin control es nocivo para el estado de derecho así este órgano sea la Corte Constitucional.

9. En el estado de derecho la posición jurídica del individuo es diametralmente opuesta a la del funcionario público. El individuo puede hacer todo aquello que no le esté expresamente prohibido por la ley. En cambio, el gobernante, la autoridad, actúa siempre con competencias que en principio son limitadas. Al individuo, al ciudadano lo que no le está expresamente prohibido le está permitido. Al funcionario público lo que no le está expresamente atribuido, le está prohibido. Al particular le basta con saber que su conducta no está prohibida para que pueda realizarla; en cambio, al gobernante no le sirve este mismo argumento. Para que él pueda actuar, necesita mostrar la norma que lo faculta para ello; si no existe esa norma, le está implícitamente prohibida esa actuación. En el Estado de derecho las competencias de la autoridad son siempre expresas, explícitas no existiendo para ello competencias implícitas, ni por analogía y este principio es válido no sólo para el más humilde de los funcionarios, si no también para la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional por mucho que sea la cabeza de la jurisdicción constitucional, no deja de ser un órgano constituido y por lo mismo sometido a la Constitución, siéndole en consecuencia aplicable los artículos 121 y 6 de la Constitución Colombiana. La Corte Constitucional, por muy alta que sea su misión es un órgano aplicador de la Constitución y no un órgano creador de la misma, de manera tal que el vacío sobre la falta de norma para deferir los efectos de sus fallos en el tiempo no puede llenarlo la propia Corte Constitucional, por el contrario, debe ser colmado por el propio constituyente.

Por todas estas razones me separo de la decisión mayoritaria de la Honorable Corte Constitucional.

Fecha ut supra.

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-737/01

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Improcedencia por inexistencia de condiciones para el caso (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA EN LEY DE REGALIAS-Inexistencia de vacío por revivir normatividad anterior (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Procedencia (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Procesos acumulados D-3288 y D-3296

Con el acostumbrado respeto doy a conocer los motivos que llevan a salvar parcialmente mi voto en el asunto de la referencia, pues si bien estoy plenamente de acuerdo con la declaración de inexecutable de la Ley 619 de 2000, por violación del principio constitucional de la identidad temática de los proyectos de ley, no comparto la determinación adoptada en el numeral 2° de la parte resolutive de la citada sentencia de diferir los efectos de este pronunciamiento.

La razón de mi desacuerdo estriba en que materialmente no se daban las condiciones para que la Corte procediera a postergar los efectos de la declaración de inexecutable de la Ley 619 de 2000 hasta el 21 de junio del 2002, toda vez que no es del todo cierto que “la expulsión inmediata de este ordenamiento jurídico acarrearía un impacto inconstitucional considerable, en la medida en que se sustrae el piso jurídico a los nuevos contratos de asociación, que son esenciales al desarrollo de la política petrolera del Estado colombiano”.

En efecto, la inconstitucionalidad de la Ley 619 de 2000 realmente no generaba un vacío normativo en materia de distribución de las regalías provenientes de la explotación de recursos naturales de propiedad del Estado, puesto que a consecuencia de tal declaración revivía ipso iure la Ley 141 de 1994, cuyos preceptos podían seguir siendo aplicados por los operadores jurídicos por tratarse de un conjunto normativo que fue técnicamente concebido con el fin de desarrollar los artículos 360 y 361 de la Constitución Política.<sup>60</sup>

En dicha legislación fueron regulados aspectos importantes referidos al esquema institucional básico para el manejo de las regalías, medidas sobre el uso de las participaciones y asignaciones, reglas operacionales del Fondo Nacional de Regalías etc., instrumentos éstos, que al ser diseñados bajo el criterio fundamental de la universalidad o generalidad de las regalías, en nada reñían con el establecimiento de un régimen variable de regalías petroleras como el contenido en la Ley 619 de 2000.

Ahora bien, debido a que el sistema de tarifas variables previsto en la Ley 619 de 2000 estaba inspirado en la necesidad de estimular la inversión extranjera en un renglón significativo de la economía nacional, se justificaba la preocupación expresada en la

sentencia sobre las consecuencias negativas que en el plano macroeconómico podría desatar los efectos inmediatos de la inconstitucionalidad de la mencionada ley.

Sin embargo, no era indispensable que la Corte se esforzara en diferir los efectos de su pronunciamiento con el fin de conjurar esta situación, porque las cláusulas contractuales acordadas bajo la vigencia de la Ley 619 de 2000 -entre ellas las relacionadas con las tarifas de las regalías-, estaban amparadas con la intangibilidad derivada del principio general consignado en el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, según el cual “En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración”.

En mi sentir, este amparo también se extendía a los contratos de explotación de recursos naturales no renovables que en el momento de la declaración de inexecutable estuvieran en curso de perfeccionarse, pues habría sido a todas luces inconstitucional establecer para ellos un tratamiento tarifario diferente fundado en esta circunstancia, máxime cuando se sabe que la contratación estatal persigue el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos de los contratistas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 80 de 1993.

Quiero manifestar que las razones de este disenso no evidencian un rechazo de mi parte a la facultad que tiene la Corte Constitucional de aplazar los efectos de sus decisiones, cuando advierte que el pronunciamiento de inexecutable ocasiona graves perjuicios en términos de principios y valores constitucionales, pues considero que la aplicación de este mecanismo excepcional, dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, le brinda a la Corte la posibilidad de ejercer con dinamismo y efectividad la tarea de guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución según las voces del canon 241 Superior.

Precisamente, con este criterio he avalado algunas decisiones de la Corte donde se le han otorgado efectos diferidos a los fallos de inexecutable, luego de haber comprobado que en el caso particular materialmente se daban los presupuestos indispensables para adoptar una determinación de tal naturaleza que, por los motivos anotados, están ausentes en el caso analizado en la sentencia de la cual discrepo.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-737/01

PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD-Inmediatez de decisión de inexecutable  
(Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE INEXECUABILIDAD-Efectos inmediatos (Salvamento parcial de voto)

El suscrito magistrado, con respeto por la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, en el sentido de diferir los efectos de la declaración de inexecutable de la Ley 619 de 2000 hasta el 20 de junio del año 2002, salvo parcialmente el voto por las razones que a continuación se expresan:

1ª. En principio, la ley, los decretos leyes, y los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República en los estados de excepción, se encuentran amparados por la presunción de constitucionalidad.

2ª. No obstante, cuando dicha presunción se destruye y así se declara por la Corte Constitucional, como consecuencia obligada de tal declaración, la norma sobre la cual recae ese pronunciamiento, es inexecutable, es decir, no puede tener aplicación alguna, o, dicho de otra manera, a su inconstitucionalidad sigue de inmediato la "inejecución" de lo dispuesto en ella.

3ª. Si bien es verdad que las autoridades públicas se encuentran instituidas para colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado (artículo 113 de la C.P.) y para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y del interés general (artículo 2º Constitución Política), lo cual podría explicar la decisión de diferir en el tiempo los efectos de esta sentencia para que, en un lapso razonable pueda expedirse por el Congreso de la República, sí así lo considera procedente, una nueva ley que regule los asuntos a que se refiere la Ley 619 de 2000, a mi juicio, la inejecutabilidad de la norma acusada ha debido tener aplicación inmediata, pues, si una ley o parte de ella, o un decreto ley, o un decreto legislativo se encuentran contrarios a la Carta Política y, por lo mismo, así se declara por quien tiene a su cargo la guarda de la integridad y primacía de la Constitución (artículo 241 Constitución Política), riñe con la lógica jurídica que lo que es inconstitucional prolongue su existencia en el tiempo con posterioridad al fallo en el que así se declara por esta Corporación.

4ª. Tales han sido los razonamientos con fundamento en los cuales de manera invariable he salvado el voto en otras sentencias de esta Corte en las que se ha optado por diferir los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de normas legales sometidas a su control.

5ª. En esta oportunidad, ha de agregarse que la inconstitucionalidad de la Ley 619 de 2000, ahora declarada por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, se funda en que la Corporación encontró protuberantes vicios de trámite de la misma en el Congreso de la República que, sencillamente llevaron a la conclusión de la inexistencia de voluntad legislativa de las dos Cámaras sobre el contenido de la ley, lo que impone de suyo la declaración de inexecutable.

La consecuencia obligada de tal declaración, no puede ser distinta a la de que, si el Congreso así lo quiere, se expida entonces una nueva ley. Pero lo que resulta, a mi juicio, profundamente equivocado es que verificada por la Corte la trasgresión de la Constitución Política en el trámite de una ley, como ocurrió en este caso, se diga sin embargo que esa ley continúa rigiendo, como aquí se hizo en la parte resolutive del fallo "hasta el 20 de junio de 2002", por razones del "gran impacto macroeconómico" que puede ocasionarse con la inexecutable inmediata de la ley, pues esa son razones de conveniencia -que no de constitucionalidad-, por una parte; y, por otra, no es cierto que en ese caso desaparezca por completo el régimen legal que regule la distribución de regalías provenientes de la explotación minera o de los hidrocarburos, pues, como se dijo en la Sala Plena, lo que ocurre es que continuaría rigiendo la Ley 141 de 1994 que se pretendió modificar por la fallida Ley 619 de 2000.

6ª. Tampoco puede aceptarse que deba continuar rigiendo de manera transitoria y “hasta el 20 de junio de 2002” la Ley 619 de 2000 declarada inconstitucional por la Corte en la Sentencia C-737 de 11 de julio de 2001, porque ello se hace indispensable para darle “seguridad jurídica” a la “inversión” (¿o intervención?) extranjera, pues la única seguridad que se les puede dar a tales inversionistas es la que deben someterse a la Constitución y a las leyes de Colombia, sin que puedan violar, con “seguridad” el ordenamiento jurídico vigente. A ello equivale aceptar que la Ley 619 de 2000, pese a su inconstitucionalidad tenga prioridad sobre la Constitución “hasta el 20 de junio de 2002”, pues así se quebranta de manera ostensible el artículo 4º de la Carta que hace de ella una “norma de normas”.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

1 Ver Informe Ponencia para Primer Debate. Gaceta Constitucional No 79, pag 10.

2 Cfr. Jaime Bernal Cuéllar y Eduardo Montealegre Lynett. El Proceso Penal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995. Págs. 284 y 285.

3 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

4 Sobre el control constitucional del procedimiento de formación de las leyes, ver Paloma Biglino Campos. Los vicios en el procedimiento legislativo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 19 y ss, en donde esta autora describe como en Italia, Alemania, Francia y España, es claro que el juez constitucional tiene la facultad de controlar la regularidad del proceso de formación de una ley. Específicamente ver, Corte Constitucional Italiana, sentencia 9 de 1959, en donde decidió asumir el control de los vicios de procedimiento, o Tribunal Constitucional Español, sentencias S-108 de 1986 y S-57 de 1989, en donde ese tribunal verificó la regularidad de la forma de aprobación de determinadas leyes.

5 Sentencia C-500 de 2001. MP Alvaro Tafur Galvis.

6 Sentencia C-026 de 1993. MP Jaime Sanín Greiffenstein. Consideración I.2.

7 Ver, entre otras, la sentencia C-922 de 2000 y C-1488 de 2000.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-922 de 2000. MP Antonio Barrera Carbonell.

10 Sentencia C-500 de 2001. MP Alvaro Tafur Galvis, Fundamento 3.1.

11 Sentencia C-702 de 1999. MP Fabio Morón Díaz.

12 Ver Gaceta del Congreso No 439 del 16 de noviembre de 1999

13 Ibídem, pag 3.

14 Gaceta del Congreso No 125 del 27 de abril de 2000, pp 11 y 12.

15 Sentencia C-025 de 1993, MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento 43, criterio reiterado

en numerosas sentencias posteriores.

16 Sentencia C-657 de 2000. MP Vladimiro Naranjo Mesa. En el mismo sentido, ver entre otras, las sentencias C-025 de 1993. MP Eduardo Cifuentes Muñoz, C-531 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero, C-390/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y C-500 de 2001. MP Jaime Córdoba Triviño.

17 Sentencia C-501 de 2001. MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento D.

18 Gaceta del Congreso No 163 del 29 de mayo de 2000, p 5.

19 Gaceta del Congreso No 175 del 31 de mayo de 2000, pp 5 y 6.

20 Gaceta del Congreso No 175 del 31 de mayo de 2000, pp 5, 6 y 7.

21 Ver el acta correspondiente en Gaceta del Congreso. No 305 del 2 de agosto de 2000. p 28.

22 Ver Gaceta del Congreso. No 345 del 28 de agosto de 2000. p 11.

23 Ibidem, p 11

24 Ver folio 69 del expediente la comunicación del 19 de junio de 2000, radicación 000612 del Despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y suscrita por los ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público.

25 Ver Paloma Biglino Campos. Los vicios en el procedimiento legislativo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 36 y ss

26 Sentencia C-055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 8.

27 Ver la decisión No 225 del 23 de enero de 1987 del Consejo Constitucional Francés. A nivel más general, ver Paloma Biglino Campos. Op-cit, pp 134 y ss,

28 Ver, entre muchas otras, las sentencias C-225 de 1995 y C-400 de 1998.

29 Sentencia C-032 de 1996. MP José Gregorio Hernández Galindo. En el mismo sentido, ver sentencias C-266 de 1995 y C-1707 de 2000

30 La postura mayoritaria de la Corte es que esta Corporación únicamente puede efectuar un saneamiento de esta índole cuando se trata de leyes ordinarias a las cuales se ha dado el trámite de leyes orgánicas, puesto que la decisión de la Corte sólo puede tener por efecto la disminución de categoría de una determinada ley; es decir, que no podría esta Corporación atribuir a la norma acusada una jerarquía o fuerza vinculante mayor que la que el Congreso le quiso atribuir, ya que con ello se estaría limitando el principio democrático. No obstante, los magistrados Eduardo Montealegre y Manuel José Cepeda consideraron, en la aclaración de voto a la sentencia C-579 de 2001, que la Corte también podría efectuar un pronunciamiento del segundo tipo, es decir, declarar que una ley nominalmente ordinaria, es en realidad una ley orgánica, por haberse cumplido con los requisitos de fondo exigidos por la Carta -a saber, que la materia que es objeto de la regulación forme parte de la reserva de

ley orgánica, y que se hayan presentado las mayorías correspondientes-, y por faltar únicamente el requisito consistente en que haya existido una voluntad legislativa expresa, en el sentido de tratarse de una ley orgánica (cf. Sentencia C-540/01). En criterio de los citados magistrados, esta Corporación se encuentra habilitada para darle mayor jerarquía a una ley (por ejemplo, a pesar de haber sido tramitada como ordinaria, reclasificarla como orgánica) subsanando así el vicio referido, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a. Que no se desvertebre el sistema de control constitucional, cuya estructura impone límites a la actuación de esta Corporación. Así, por ejemplo, existen ciertas leyes -como las leyes estatutarias, o las aprobatorias de tratados internacionales-, que están sujetas a un control de constitucionalidad previo a su expedición; en ese sentido, no podría la Corte, al convalidar un vicio del tipo indicado, reclasificar como leyes estatutarias, normas legales que fueron tramitadas como ordinarias o como orgánicas, ya que ello contravendría el esquema de funcionamiento mismo de la jurisdicción constitucional.

b. Que con la declaración mediante la cual se pretende subsanar el vicio, la Corte no lesione la voluntad democrática del Congreso; así, no se podrá declarar que una ley es orgánica, si no se presenta, como mínimo, la votación mayoritaria requerida por la Carta; y

c. Que se trate de vicios que no hagan imperativa la devolución del proyecto al Congreso, para que allí se surta una etapa que fue omitida.

31 Ver, entre otras, las sentencias C-555 de 2000.

32 Sentencia C-203 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo. Consideración C.

33 Sentencia C-393 de 2000. MP José Gregorio Hernández Galindo.

34 *Ibíd*em

35 Sentencia C-1707 de 2000. MP Cristina Pardo Schlesinger.

36 Sentencia C-385 de 1997. MP Carlos Gaviria Díaz.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2000. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamentos 16 y 17.

38 Un problema similar al que se discute con las inexecuciones diferidas, fue debatido antes de la creación de la Corte Constitucional, en vigencia de la Constitución de 1886. En efecto, la posibilidad de que una ley declarada inconstitucional pueda seguir produciendo efectos jurídicos, aun después de ser decretada la inexecución inmediata, fué planteada hace más de quince años por la doctrina penal. El punto estudiado, fue el siguiente: ¿Pueden aplicarse ultractivamente, normas penales mas favorables que han sido declaradas inconstitucionales y retiradas del ordenamiento jurídico por una sentencia de inexecución?.

39 Ver sentencias C-221 de 1997, C-700 de 1999, C-112 de 2000 y C-141 de 2001

40 Sentencia C-221 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 27

41 Ver Felix Ermacora. "El Tribunal Constitucional Austríaco" en Varios Autores. Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp 274, 282 y 287. Ver igualmente Heinz Schaffer. "Austria: La relación entre el tribunal constitucional y el legislador" en Eliseo Aja (Ed) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual. Barcelona: Ariel, 1998

42 Para el caso alemán ver, entre otras, las siguientes obras: Hans Peter Schneider. Democracia y Constitución. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp 62 y 218 y ss. Klaus Schlaich. "El Tribunal Constitucional Federal Alemán" en Varios Autores. Tribunales constitucionales europeos y derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, pp 192 y ss. Donald P Kommers. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham: Duke University Press, 1989, pp 60 y ss. Ver Albrecht Weber. "Alemania" en Eliseo Aja (Ed) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual. Barcelona: Ariel, 1998, pp 77 y ss.

43 Citado por Albrecht Weber. Op-cit, p 78.

44 Ver Roberto Romboli. "Italia" en Eliseo Aja (Ed) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual. Barcelona: Ariel, 1998, pp 112 y ss.

45 Ver sentencias STC 13 de 1992 y STC 45 de 1989. Ver igualmente Javier Jiménez Campo. "Sobre los límites del control de constitucionalidad de la ley" en Eliseo Aja (Ed) Las tensiones entre el Tribunal Constitucional y el Legislador en la Europa actual. Barcelona: Ariel, 1998, pp 193 y ss

46 Ver, entre otras, las sentencias C-109 de 1995, C-221 de 1997 y C-112 de 2000.

47 Sentencia C-221 de 1997. Fundamento 27.

48 Ver sentencias C-112 de 2000 y C-141 de 2001.

49 Sobre los fundamentos y el sentido de las decisiones integradoras, ver la sentencia C-109 de 1995, fundamentos 17 y ss.

50 Ver sentencias C-112 de 2000 y C-141 de 2001.

51 Sentencia C-141 de 2001, MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 19.

52 Sentencia C-141 de 2001, Fundamento 20.

53 Cf. Sentencia C-544 de 1993, M.P. Antonio Barrera Carbonell

54 Sentencia C- 022 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

55 Ibídem

56 Sentencia C-596 de 1995, M.P Jorge Arango Mejía

57 Sentencia C- 414 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell

58 Sentencia C- 084 de 1995, MP Alejandro Martínez Caballero

60 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley restaura ipso iure las normas derogadas por la norma inexecutable. En sentencia C-145 de 1994, se dijo: "Si la inexecutable de la ley no restaura "ipso jure" la vigencia de las normas que la ley inconstitucional considera como derogadas, habría que concluir que el mecanismo de control se tornaría ineficaz y esta equivocada conclusión vulneraría la supremacía de la Constitución y la guarda de la misma ( artículos 4º y 241 C.P.). Por consiguiente, cualquier tesis que atente contra los efectos naturales del control constitucional debe ser rechazada". Sin embargo, en la sentencia C-226 de 1994 se precisó que este fenómeno se producía siempre y cuando las normas revividas no sean contrarias a la Constitución Política, doctrina que ha sido reiterada en las sentencias C-498 de 1995 y C-700 de 1999.