Sentencia C-792/00

COMPETENCIA COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Corresponde fijarla a la ley/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Finalidad de la asignación de competencias

El inciso segundo del artículo 142 de la Constitución Política dispone que corresponde a la ley determinar el número de comisiones permanentes de las cámaras legislativas y las materias de las que cada una deberá ocuparse. Esta disposición superior persigue la tecnificación del trabajo legislativo y hace que, a efectos de examinar la constitucionalidad del trámite surtido para la expedición de las leyes, no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el mismo en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto. En efecto, si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional.

PROYECTO DE LEY SOBRE ASUNTOS TRIBUTARIOS Y ORGANIZACION TERRITORIAL-Determinación de la Comisión a la que corresponde

PROYECTO DE LEY SOBRE MATERIA NO ADSCRITA CLARAMENTE A UNA COMISION-Asignación por el Presidente de la respectiva Cámara legislativa

Estima la Corte, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. Por lo tanto, las comisiones primeras constitucionales de ambas cámaras, en virtud del reparto que les fue hecho del proyecto bajo examen, reparto verificado de conformidad con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, eran competentes para dar primer debate al referido proyecto.

OBJECION PRESIDENCIAL-Examen formal/OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite en el Congreso

Referencia: expediente OP-031

Objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 001/99 Senado – 82/98 Cámara "Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital".

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., a los veintinueve (29) días del mes de junio de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio fechado el ocho (8) de junio de 2000, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el proyecto de ley 001/99 Senado- 082/98 Cámara, "Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital", el cual fue objetado por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. EL TRAMITE LEGISLATIVO

– El 5 de octubre de 1998, los representantes a la Cámara FRANCISCO CANOSSA GUERRERO y GERMAN NAVAS TALERO presentaron al Congreso de la República el proyecto de ley número 82/98, "Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital", siendo repartido en la misma fecha a la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes.

– Ordenada su publicación, la cual se surtió en la Gaceta del Congreso N° 211 del martes 6 de octubre de 1998, el proyecto fue debatido al interior de la Comisión constitucional enunciada y, durante la discusión del proyecto, el representante a la Cámara ANTONIO JOSE PINILLOS ABOZAGLO presentó una proposición sustitutiva a la totalidad del texto del articulado, la cual fue acogida y aprobada unánimemente por la Comisión Primera

Constitucional el 15 de diciembre de 1998 con sendas adiciones presentadas por los representantes ANTONIO NAVARRO WOLF y MARIA ISABEL RUEDA.

– El 1º de marzo de 1999, los representantes FRANCISCO CANOSSA GUERRERO, GERMAN NAVAS TALERO y ANTONIO JOSE PINILLOS ABOZAGLO pusieron a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes el proyecto aprobado en la Comisión Primera de dicha cámara legislativa.

– La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 18 del 18 de marzo 18 de 1999.

– El 15 del junio de 1999, la plenaria de la Cámara le dio segundo debate al proyecto presentado, siendo éste aprobado por unanimidad.

– El 6 de abril de 1999, el Ministro de Hacienda y Crédito Público ofició un escrito a la Presidencia de la Cámara de Representantes, solicitando el archivo del proyecto de ley. En su escrito el ministro adujo que, en razón de la materia objeto del proyecto de ley, su conocimiento debió ser abocado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y no por la Primera como en efecto sucedió y, por ende, tal falencia en el trámite legislativo conllevaba la vulneración de los artículos 151 y 157 de la Constitución Política. Del mismo modo, el escrito del ministro adujo que el proyecto de ley disponía tratamientos preferenciales a determinados contribuyentes sobre el impuesto predial unificado del Distrito Capital, lo mismo que preveía su aplicación retroactiva, lo que resultaba violatorio de los artículos 294, 338 y 363 fundamentales.

– El 30 de junio de 1999, el proyecto fue remitido al Senado por parte del presidente de la Cámara de Representantes. Para primer debate en el Senado, el proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 357 del 7 de octubre de 1999.

– Los senadores JUAN MARTIN CAICEDO y HECTOR HELI ROJAS fueron comisionados para elaborar el informe ponencia para primer debate ante la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República del proyecto de ley anteriormente aprobado en Cámara y que fue radicado bajo el No. 01/99.

– La Comisión Primera Constitucional del Senado de la República aprobó el proyecto en

primer debate, con modificaciones a sus artículos 4º y 5º, el 20 de octubre de 1999.

– Para segundo debate en el Senado, el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del congreso N° 435 del 12 de noviembre de 1999.

– Para segundo debate se designaron como ponentes a los mismos senadores JUAN MARTIN CAICEDO y HECTOR HELI ROJAS. El proyecto fue aprobado por la Plenaria del Senado el 30 de noviembre de 1999.

– Como entre los proyectos aprobados en las plenarias de la Cámara y del Senado hubo diferencias, se nombró una Comisión de Conciliación, en los términos del artículo 161 de la Constitución, la cual elaboró el proyecto final que fue sometido a la consideración de ambas Cámaras Legislativas. El informe de la Comisión Conciliadora fue aprobado por unanimidad en la plenaria de la Cámara de Representantes el día 14 de diciembre de 1999 y en la Plenaria del Senado de la República el 15 de diciembre del mismo año.

– El 27 de diciembre de 1999, se remitió el proyecto de ley al Presidente de la República para la correspondiente sanción.

– Con oficio de fecha 28 de diciembre de 1999, el Presidente de la República devolvió sin sancionar el proyecto de ley a la Cámara de Representantes, formulando las objeciones de inconstitucionalidad que son materia de este proceso.

– Las plenarias de la Cámara y del Senado, en sesiones llevadas a cabo los días 11 de abril y 6 de junio de 2000, respectivamente, aprobaron los informes presentados por las respectivas comisiones accidentales, en los que se declaraban infundadas las objeciones.

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1°. A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto.

Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

ARTICULO 2°. Los avalúos catastrales determinados en los procesos de formación y/o actualización catastral se entenderán notificados una vez publique el acto administrativo de clausura, y se incorpore en los archivos de los catastros. Su vigencia será a partir del primero de enero del año siguiente de aquel en que se efectuó la publicación e incorporación.

PARAGRAFO. Los avalúos catastrales producto del proceso de formación y actualización, se deberán comunicar por correo a la dirección del predio. La no comunicación no invalida la vigencia de los avalúos catastrales.

ARTICULO 3°. Los avalúos catastrales de conservación se reajustaran anualmente en el porcentaje que determine y publique el gobierno Distrital en el mes de diciembre de cada año, de acuerdo con los índices de valoración inmobiliaria urbana y rural, previo concepto del Consejo de Política Económica y Fiscal CONFIS del predio comprendido entre el primero de septiembre del respectivo año la misma fecha del año anterior.

ARTICULO 4°. Para efectos tributarios, el propietario o poseedor podrá hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable, solicitar revisión a las autoridades catastrales de los avalúos de formación, actualización o conservación de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia.

PARAGRAFO. Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno.

ARTICULO 5°. Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se le establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de la presente ley.

PARAGRAFO. Lo establecido en el presente artículo no impide al propietario o poseedor del predio para que autoavalúe por un valor superior a la base gravable mínima aquí señalada.

ARTICULO 6°. La información de identificación de los predios registrada en las declaraciones tributarias del impuesto predial unificado que no se encuentra en las bases catastrales servirá de base para los procesos que realice la autoridad catastral. Para el efecto, la autoridad tributaria distrital remitirá, como mínimo una vez al año, a la autoridad catastral la información correspondiente.

ARTICULO 7°. El Distrito Capital podrá mantener o establecer sistemas preferenciales y optativos de liquidación y recaudo del impuesto predial unificado.

ARTICULO 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación."

IV. LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

El Presidente de la República objetó por inconstitucional el proyecto, por considerar que viola los artículos 142, 151 y 157 de la Carta Política, por haber incurrido su respectivo trámite legislativo en vicios de forma.

Fundamenta sus cargos en que la materia objeto del proyecto de ley sub judice, por referirse exclusivamente a asuntos de carácter económico, debió haberse tramitado a través de las comisiones terceras constitucionales de las cámaras legislativas. Esto, en razón a que tales comisiones están encargadas de acometer el inicio de los procesos legislativos referentes a la hacienda pública, impuestos y contribuciones y exenciones tributarias, entre otros, de conformidad con la Ley 3ª de 1992. Ciertamente, aduce el Presidente refiriéndose a la jurisprudencia constitucional contenida en la Sentencia C-353 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), "el trámite de los proyectos de ley referentes a asuntos económicos corresponde a las comisiones terceras constitucionales permanentes de ambas cámaras sin perjuicio de que otras comisiones tengan asignadas competencias económicas de carácter puntual".

Así, apoyándose en los citados argumentos, el Presidente de la República objetó por inconstitucional el proyecto de ley ante él presentado por el Congreso para su correspondiente sanción.

V. FUNDAMENTOS PARA DECLARAR INFUNDADAS LAS OBJECIONES POR PARTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Las Comisiones Accidentales de la Cámara de Representantes y del Senado propusieron declarar infundadas las objeciones presidenciales e insistir en la constitucionalidad del trámite legislativo que siguió el proyecto de ley examinado. Dichas propuestas fueron aprobadas por las plenarias de ambas cámaras legislativas.

En efecto, los informes de las comisiones accidentales integradas en ambas cámaras legislativas coinciden en afirmar que la materia contenida en el proyecto de ley tramitado es propia del régimen relativo a la situación del Distrito Capital, de conformidad con el artículo 322 de la Carta Fundamental, el cual enuncia que,

"Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigente para los municipios".

Por esto, las cámaras del Congreso consideran que el proyecto de ley objetado por el Presidente de la República está dirigido a modificar el Decreto 1421 de 1993 (estatuto especial del Distrito Capital), emitido en su tiempo por el Gobierno ante la omisión del Parlamento en expedir la correspondiente ley durante los dos años siguientes a la promulgación de la Carta de 1991. Por ende, en defensa del trámite legislativo acusado por el Gobierno, el informe de la Cámara de Representantes, íntegramente compartido por el Senado de la República, sostiene lo siguiente:

" (…) el reparto y tramitación de la iniciativa a la Comisión I de la Cámara de Representantes, se explica porque al tratarse del desarrollo de una norma constitucional correspondiente a la organización territorial, toda vez que el artículo 322 de la Carta pertenece al Capítulo 4º del Título XI de la misma, su asignación le compete a dicha Comisión, por asignación expresa del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

"Así, no resulta procedente la objeción de inconstitucionalidad por el vicio de trámite argumentado por la Presidencia de la República, pues si bien se puede argumentar que se trata de un tema económico, su contenido particular y concreto atañe a una temática en relación con la cual las Comisiones Primeras tienen atribuida una competencia expresa".

Concluyen las comisiones accidentales su informe alegando que, frente al tema bajo estudio, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que cuando las materias tratadas en un determinado proyecto de ley no correspondan claramente a una específica comisión constitucional, la asignación inicial que se realice debe ser respetada, a menos que la competencia atribuida sea manifiestamente irrazonable.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación solicitó a la Corte declarar infundada la objeción presidencial, con fundamento en las siguientes consideraciones:

"En el evento sub-examine, para la Vista Fiscal carece de fundamento la objeción planteada por el Jefe del Ejecutivo, por cuanto aunque es evidente que en el proyecto de ley se regula un asunto con efectos económicos inherentes, como es el régimen para liquidar y sufragar el impuesto predial unificado, no puede desconocerse que la finalidad del proyecto de ley y su aspecto verdaderamente esencial es el establecimiento de un régimen especial para el recaudo del citado impuesto en Santa Fe de Bogotá D.C., atendiendo a lo dispuesto en el artículo 322 Constitucional".

Sostiene así el procurador, que la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en indicar que únicamente el desconocimiento manifiesto de las competencias asignadas en la Ley 3ª de 1992 puede dar lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de un proyecto de ley bajo los cargos formales que en la presente demanda se imputan.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

1. La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167 inciso tercero y 241 numeral 8° de la Carta Política.

2. Trámite de las leyes en las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República

2. El inciso segundo del artículo 142 de la Constitución Política dispone que corresponde a la

ley determinar el número de comisiones permanentes de las cámaras legislativas y las materias de las que cada una deberá ocuparse. Esta disposición superior persigue la tecnificación del trabajo legislativo y hace que, a efectos de examinar la constitucionalidad del trámite surtido para la expedición de las leyes, no sea indiferente establecer si la comisión en particular en la que se inició el mismo en cada cámara, era la que, dada la materia del proyecto, debía ocuparse del asunto. En efecto, si es el propio constituyente quien dispone que cada comisión permanente se ocupe de ciertas materias según determinación de la ley, la inobservancia de esta especialidad temática a la hora de repartir los proyectos, generaría un vicio que afectaría la constitucionalidad del trámite legislativo correspondiente, y llevaría a la declaración de inexequibilidad formal de la ley así expedida, pues resulta claro que no fue respetada la voluntad constitucional.

La Corte ha hecho ver1 que no es la propia Carta la que lleva a cabo el reparto de materias entre las distintas comisiones constitucionales permanentes, y que tampoco lo hace la Ley 5ª de 1992, orgánica del reglamento del Congreso. Esta distribución temática entre las distintas comisiones, fue llevada a cabo por el artículo 2° de la Ley 3ª de ese mismo año.

En relación con el desconocimiento de esta disposición a la hora de llevar adelante el trámite legislativo, esta Corporación indicó:

“Ahora bien, resta indicar que, como lo manifestó esta Corporación, la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexequibilidad de la disposición legal irregularmente tramitada. En efecto, sobre este asunto ha dicho la Corte:

“Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución Política, cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El artículo 157 Ibídem establece con claridad que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate en la ‘correspondiente comisión permanente de cada Cámara’ (Subraya la Corte).

“El segundo inciso del artículo 142 estatuye que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

“Para la Corte Constitucional es evidente que los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C.P., a cuyo tenor ‘el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa’.

“Entonces, cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica, por la cual se ordena todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso, ya que la función primordial de tales comisiones, que consiste en dar primer debate a los proyectos de ley, es, por ello, esencial y primariamente legislativa.

“En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Congreso expidió la Ley 3a. de 1992, referente a las comisiones del Congreso.

“En su artículo 2º, la mencionada Ley dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

(…)

De todo lo anterior se concluye que ya el legislador, invocando la atribución que le confiere el artículo 142 de la Carta Política, había definido el punto que ahora se controvierte. Si lo hizo mediante ley tramitada como orgánica en cuanto relativa a las funciones legislativas del Congreso, será asunto que la Corte Constitucional no establecerá en esta sentencia, ya que el objeto de proceso no es aquí el de la constitucionalidad de la Ley 3ª de 1992, pues no ha sido demandada, ni el de verificar cuál es su naturaleza específica desde el punto de vista formal. Entonces, la alusión que se hace no implica necesario aval de su constitucionalidad”2.

(…)

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las

disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992." 3

3. El artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, que como se dijo lleva a cabo el reparto temático entre las distintas comisiones constitucionales permanentes, y cuyo desconocimiento, según lo dicho puede generar un vicio de inexequibilidad, es del siguiente tenor:

"Artículo 2°. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:"

En lo que tiene que ver con las objeciones que el presidente de la República formula respecto del proyecto de ley que ocupa la atención de la Corte, esta misma disposición indica en los siguientes términos aquellos temas que compete conocer las comisiones Primeras (en donde se tramitó el primer debate del proyecto en mención) y Terceras (en donde el señor presidente dice que ha debido iniciarse tal trámite):

"Comisión Primera:

"Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; (… etc.)"

(…)

"Comisión Tercera:

"Compuesta de quince miembros en el Senado y veintisiete miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; excenciones tributarias; (…etc.)" (resalta la Corte).

4. El proyecto de ley que ha sido objetado por el señor presidente, tiene el siguiente

encabezamiento: “Por el cual se concede una autorización a los contribuyentes del impuesto predial unificado en el Distrito Capital”. Dicho título, lo mismo que el contenido de sus disposiciones, no deja duda acerca de la materia de las mismas, relacionada con la determinación de la obligación tributaria de los contribuyentes del impuesto predial en Santafé de Bogotá, actualmente regulada por el Decreto 1421 de 1993, contentivo del estatuto especial para el Distrito Capital. El proyecto, como se dijo en su correspondiente exposición de motivos, pretende corregir una situación coyuntural fruto de la actual desaceleración por la que atraviesa actualmente nuestra economía, especialmente el sector inmobiliario, que hace que el valor comercial de los bienes raíces no crezca en la misma proporción en que lo hace la inflación y, antes bien, en ocasiones decrezca pues presenta incrementos negativos. Esto hace que la base gravable del impuesto predial, tal como ahora es determinada por las normas vigentes, se torne en ciertos casos inequitativa, pues dicha base es el avalúo catastral o el autoavalúo del inmueble, el cual se incrementa anual y automáticamente, por orden de la ley, en la misma proporción que el índice de inflación. Así, puede suceder que mientras el valor comercial del inmueble en cuestión disminuya, su avalúo para efectos de determinar la referida obligación tributaria, aumente cada año. Para corregir la situación descrita, el proyecto permite a los propietarios o poseedores de inmuebles en el Distrito Capital, solicitar a las autoridades catastrales la revisión de los avalúos de sus bienes.

5. Para la Corte, la naturaleza tributaria del proyecto de ley que se examina es evidente. Y desde este punto de vista le asiste razón al Gobierno cuando afirma que las comisiones terceras constitucionales permanentes de cada Cámara tenían vocación para abocar su debate inicial, por razón de la materia. No obstante, aprecia también que el referido proyecto pretende modificar la normatividad contenida en el Decreto 1421 de 1993, “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.” Este último estatuto, fue expedido con fundamento en lo dispuesto en los artículos 322 de la Constitución Política y 41 transitorio del mismo ordenamiento superior. Conforme con la primera de estas normas, ubicada dentro del texto superior en su Título IX referente a la Organización Territorial, el régimen político, fiscal y administrativo de Santafé de Bogotá será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. La segunda de ellas prescribía que si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la Constitución, el Congreso no dictaba la ley a que se refiere el artículo 322 mencionado, es decir régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de

Bogotá, el Gobierno, por una sola vez, podría expedir las normas correspondientes, como en efecto ocurrió cuando se adoptó tal estatuto mediante el referido Decreto 1421 de 1993.

Así las cosas, el proyecto de ley que ahora ocupa la atención de la Corte, pretende modificar dicho Decreto, especialmente las disposiciones contenidas en su artículo 155 atinente al impuesto predial unificado en la capital de la República

El referido Decreto 1421 de 1993 contiene el régimen especial para Santafé de Bogotá, y en ese sentido es un estatuto referente a la organización territorial. Desde esta perspectiva, la modificación mediante ley del mencionado estatuto, implica que el correspondiente proyecto de ley debe ser estudiado primeramente por las comisiones primeras constitucionales permanentes de ambas cámaras, pues temáticamente los asuntos relacionadas con organización territorial son de su incumbencia, como lo indica el artículo 2° de la ley 3ª de 1992, antes transcrito.

6. La Corte observa entonces que el proyecto de ley objetado, se refiere a asuntos que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas. En tal virtud, a fin de decidir cuál de ellas es competente, no pudiéndose acudir al principio de especialidad pues, como se ha visto, desde este punto de vista ambas comisiones tienen vocación para abocar inicialmente el estudio y debate del proyecto objetado, resulta menester estarse a lo dispuesto por el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, según el cual "cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer materias afines. " De esta manera, estima la Corte, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. Por lo tanto, las comisiones primeras constitucionales de ambas cámaras, en virtud del reparto que les fue hecho del proyecto bajo examen, reparto verificado de conformidad con el parágrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, eran competentes para dar primer debate al referido proyecto.

7. La Corte, la reitera ahora su jurisprudencia referente al tema de la competencia de las comisiones del Congreso frente a la constitucionalidad del trámite de los proyectos de ley,

contenida en la Sentencia C- 648 de 1997 antes mencionada, en donde se dijo:

“En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate.”

8. Por lo demás, debe la Corte precisar que la presente decisión no significa que todo proyecto de ley referente a Santafé de Bogotá, Distrito Capital, deba necesariamente ser tramitado en primer debate en las comisiones primeras constitucionales de las cámaras. En su oportunidad, y en desarrollo de lo dispuesto en las leyes 3ª y 5ª de 1992, las directivas de las cámaras asignarán, según la materia de que trate, el respectivo proyecto a la comisión correspondiente.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales al Proyecto de ley No. 001/99 del Senado y 82/98 de la Cámara de Representantes, desde el punto de vista formal.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria

Aclaración de voto a la Sentencia C-792/00

ESTATUTO ORGANICO DE BOGOTA-Disposiciones tienen categoría de ley/ESTATUTO ORGANICO DE BOGOTA-Control por la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

Resulta incuestionable que el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, D.C.), si bien es cierto que formalmente fue expedido por el Gobierno Nacional, desde el punto de vista material , sus disposiciones tienen el rango y la categoría de ley , razón ésta por la cual las controversias en relación con su inexequibilidad o exequibilidad, corresponde conocerlas, a nuestro juicio, a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado, pues, se repite, en este caso no se trata de un acto administrativo sino, materialmente, de un estatuto cuyo contenido material es de carácter legal, lo que significa que, conforme al artículo 241 de la Constitución, su control en relación con posibles violaciones a la Carta compete a la Corte Constitucional.

Los suscritos Magistrados, aún cuando compartimos lo resuelto en la Sentencia C-792 de 29 de junio de 2000, mediante la cual se declaran infundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República al Proyecto de Ley No. 001/99 del Senado y 82/98 de la Cámara de Representantes, nos vemos precisados a aclarar nuestro voto, por las razones que a continuación se expresan:

Primera.- Conforme a lo dispuesto por los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso de la República, por medio de una ley dictar las normas pertinentes al "Régimen Especial", conforme al cual deba regirse la ciudad de Santafé de Bogotá, Distrito Capital.

Segunda.- El artículo transitorio 41 de la Constitución de 1991, dispuso que "si durante los dos años siguientes" a la promulgación de la Carta Política "el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 sobre Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez expedirá las normas correspondientes".

Tercera.- Por haber transcurrido los dos años a que se refiere el artículo transitorio 41 de la Carta Política, sin que el Congreso expidiera la ley a que se ha hecho referencia, el Gobierno Nacional dictó el Decreto 1421 de 1993, que constituye el "Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, D.C.".

Cuarta.- En tal virtud, resulta incuestionable que el Decreto 1421 de 1993 (Estatuto Orgánico

de Santafé de Bogotá, D.C.), si bien es cierto que formalmente fue expedido por el Gobierno Nacional, desde el punto de vista material , sus disposiciones tienen el rango y la categoría de ley , razón ésta por la cual las controversias en relación con su inexequibilidad o exequibilidad, corresponde conocerlas, a nuestro juicio, a la Corte Constitucional y no al Consejo de Estado, pues, se repite, en este caso no se trata de un acto administrativo sino, materialmente, de un estatuto cuyo contenido material es de carácter legal, lo que significa que, conforme al artículo 241 de la Constitución, su control en relación con posibles violaciones a la Carta compete a la Corte Constitucional.

Quinta.- No obstante lo anterior, el Consejo Superior de la Judicatura-Sala Jurisdiccional Disciplinaria, en auto de 13 de octubre de 1994 (acta No. 62, al desatar un conflicto de jurisdicción entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, resolvió declarar "que la competencia para conocer de las demandas presentadas contra el Decreto 1421 de 1993, en todo o en parte, corresponde al H. Consejo de Estado", decisión ésta que, por lo dicho, no compartimos.

Sexta.- Las razones anteriores, fueron puestas de manifiesto por el propio Congreso de la República al rechazar las objeciones formuladas al Proyecto de Ley aludido por el Presidente de la República, pues, como allí se observa, aquél, como legislador, consideró que mediante el Proyecto de Ley en cuestión se introducen modificaciones al Decreto 1421 de 1993, lo que reafirma que las normas contenidas en este Decreto tienen carácter de Ley, pues de otra manera no sería posible que el Congreso ejerciera respecto del mismo su función de modificarlo, la cual tiene como soporte constitucional la atribución que al Congreso de la República le asigna el artículo 150 de la Constitución, para establecer, reformar o modificar las leyes.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA CARLOS GAVIRIA DÍAZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

1 Cf. Sentencia C-648 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

3 Sentencia C-648 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz