

SENTENCIA EN OBJECION PRESIDENCIAL-Cumplimiento/PROYECTO DE LEY REHECHO EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-Declarado exequible porque Congreso cumplió lo ordenado en sentencia de constitucionalidad/SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Efectos de cosa juzgada relativa.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Necesidad de analizar el contexto en el que se hizo el anuncio/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento aunque en el anuncio se utilice la expresión “leer”

Debe tenerse en cuenta que si bien la Presidenta del Senado utilizó la expresión “leer” los proyectos para la próxima sesión, para la Corte es claro que esta enumeración no tiene un propósito distinto que dar cumplimiento al requisito de anuncio para la discusión y votación. Así, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, “no existe una fórmula sacramental o frase textual que deba utilizar el Congreso para realizar el aviso, a condición que la expresión utilizada transmita inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura definida. En ese sentido, la Corte ha otorgado validez constitucional a expresiones como “considerar” o “debatir” e, incluso, ha entendido que el simple término “anuncio”, utilizado en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. Esto en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional

PROYECTO DE LEY-Prohibición de consideración en más de dos legislaturas

PROYECTO DE LEY-Término máximo de dos legislaturas para consideración no comprende el trámite en el Congreso de las objeciones presidenciales

OBJECION PRESIDENCIAL-Término del Congreso para pronunciarse

Referencia: expediente OP-091

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley N° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 167 y 241, numeral 8 de la Constitución Política, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República al Proyecto de Ley n.º 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la sentencia C-856 de 2006, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró parcialmente fundadas las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional al Proyecto de Ley n.º 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”. En ese sentido, la parte resolutive del fallo en comento dispuso lo siguiente:

“Primero.- Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas al párrafo 3º del artículo 4º, a las expresiones “en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro” contenida en el artículo 6º, “créase” del artículo 10 y “su estructura y “ del artículo 13, al igual que a los artículos 14, 15, 16, 17 y los párrafos 3º y 4º del artículo 18 del proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- En consecuencia, declarar INEXEQUIBLES las normas mencionadas en el ordinal

anterior, pertenecientes al proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Tercero.- Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales formuladas a los artículos 4º, párrafos 1º y 2º; 6º, salvo la expresión “en coordinación con el Fondo Nacional del Teatro”; 7º, 8º, 10, salvo la expresión “créase”, 11, inciso segundo del artículo 18, 19 y 20 del proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Cuarto.- En consecuencia, declarar EXEQUIBLES las normas mencionadas en el ordinal anterior, pertenecientes al proyecto de ley No. 86/05 Senado -205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones”.

Quinto.- DÉSE cumplimiento a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución Política.”

2. De acuerdo con el procedimiento descrito en el artículo 167 C.P., la Cámara en que el Proyecto de Ley tuvo origen debía, una vez oído el Ministro del ramo, rehacer e integrar las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. En cumplimiento de este trámite, el Secretario General de la Cámara de Representantes, a través de comunicaciones enviadas el 1º de diciembre de 2006, solicitó a las Ministras de Cultura y de Educación Nacional que se pronunciaran sobre el Proyecto de Ley, a fin de cumplir con el procedimiento previsto en la citada norma constitucional.¹ Estas peticiones fueron reiteradas por el mismo funcionario, mediante oficios remitidos el 5 de febrero de 2007.²

Los Representantes Venus Albeiro Silva Gómez, Pedro María Ramírez Ramírez y José Gerardo Piamba Castro pusieron a consideración de la Plenaria de la Cámara de Representantes el texto rehecho del Proyecto de Ley, “luego de revisar y suprimir los artículos y apartes declarados inexecutable”³; texto que fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 662 del 13 de diciembre de 2006. Así, de acuerdo con lo certificado por el Secretario General de la Cámara, en sesión plenaria “fue considerado y aprobado el informe de la Comisión Accidental al Texto Rehecho del Proyecto de Ley (...). Según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 035 de diciembre 14 de 2006, según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 034.”⁴ En

consecuencia, el 18 de diciembre de 2006 el expediente legislativo fue remitido al Senado de la República, para que continuara con su trámite.

Asumido el conocimiento por el Senado, el Jefe de la sección de Leyes de esa corporación, a través de oficio dirigido al Secretario General de la Cámara de Representantes, devolvió a ese despacho el expediente legislativo “toda vez, que dentro del mismo, no reposa pronunciamiento alguno de los Ministros del Ramo acerca de la decisión adoptada por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-856 de fecha Octubre 18 de 2006.”⁵

Verificada la omisión por parte de la Cámara de Representantes, se volvió a cumplir con el procedimiento de discusión y aprobación del Proyecto de Ley en esa célula congresional, esta vez anexadas al expediente legislativo las observaciones enviadas el 27 de febrero de 2007 por la Ministra de Cultura. Por ende, como se establece en la constancia secretarial del 18 de abril de 2007, en sesión plenaria de la Cámara de Representantes de esa fecha “en cumplimiento de lo ordenado (...) en Sentencia C-856 de 2006 y de conformidad al artículo 2º numeral 2º de la Ley 5ª de 1992 “corrección formal de procedimientos”, se reabre nuevamente la consideración y aprobación del informe de la Comisión Accidental al Texto Rehecho del Proyecto de Ley (...). Según consta en el Acta de la Sesión Plenaria No. 042 de abril 18 de 2007, previo su anuncio en Sesión Plenaria del día 17 de abril de 2007, según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 041.”⁶ Sobre este particular, debe advertirse que los mismos Representantes que prepararon el informe original, pusieron a consideración de la plenaria de la Cámara de Representante uno nuevo, de fecha 11 de abril de 2007, con idéntico contenido y publicado en la Gaceta del Congreso No. 121 del 18 de abril de 2007.

En lo que hace referencia al concepto del Ministerio de Cultura antes señalado, dicha cartera consideró que (i) en cuanto a los artículos declarados inexecutable, éstos debían suprimirse del texto reformulado del Proyecto de Ley; (ii) resultaba necesario que la tarea de confección del articulado asegurara la coherencia del mismo. “Sobre el particular es pertinente precisar que varias disposiciones del texto del proyecto, que no fueron expresamente declaradas como inexecutable por la Corte Constitucional, deben indiscutiblemente sustraerse del mismo, debido a su íntima relación con los artículos declarados inexecutable. Así por ejemplo, parece obligatoria la modificación del Título de la Ley, de algunos subtítulos y de varias disposiciones que carecerían de sentido lógico y jurídico al no existir los artículos principales.”⁷ y (iii) respecto de las demás normas, el

Ministerio mantenía los cuestionamientos sobre su inconstitucionalidad e inconveniencia, expuestos al momento de objetar el Proyecto de Ley. En ese sentido, fueron anexados los documentos soportes enviados en esa oportunidad al Secretario Jurídico de la Presidencia y al Representante Venus Albeiro Silva, autor de la iniciativa.

Finalmente, reenviado el expediente legislativo al Senado de la República, se le dio el trámite correspondiente. Así, de conformidad con lo certificado por el Secretario General de esa corporación el 16 de mayo de 2007,⁸ en sesión plenaria del Senado, celebrada el 15 de mayo de 2007, fue considerado el informe presentado por los Representantes Venus Albeiro Silva, Pedro María Ramírez y José Gerardo Piamba, miembros de la Comisión Accidental encargada de rehacer el Proyecto de Ley de la referencia, informe publicado en la Gaceta del Congreso No. 141 del 25 de abril del mismo año. En esta sesión, habiéndose verificado el quórum requerido, “se leyó y aprobó el informe y el texto presentado en el mismo, publicados en la Gaceta del Congreso No. 141/07”. De la misma manera, se certificó que el anuncio del trámite descrito “se llevó a cabo en Sesión Plenaria del día 10 de mayo de 2007, según consta en el acta plenaria No. 57.”

Aprobado el Proyecto de Ley por cada una de las plenarias, la Presidenta del Senado lo envió a la Presidencia de esta Corporación, según consta en comunicación radicada el 31 de mayo de 2007.

3. La Corte asumió el estudio del texto rehecho del Proyecto de Ley y concluyó que, en cuanto al procedimiento legislativo surtido luego de la devolución ordenada en la sentencia C-856/06, no existía reproche constitucional alguno, puesto que se habían cumplido a cabalidad los requisitos de procedimiento previstos en el artículo 167 C.P. No obstante, en relación con el aspecto material, advirtió que el Congreso había cumplido parcialmente con el deber de rehacer e integrar el Proyecto de Ley n° 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro Colombiano, se crea el Fondo Nacional del Teatro y se dictan otras disposiciones”, debido a que fue acatado el dictamen contenido en la sentencia C-856/06, con excepción de lo dispuesto en la denominación del título general del proyecto y del Título II del articulado, al igual que el artículo 10 del Proyecto de Ley, textos que habían conservado expresiones incompatibles con la razón de la decisión contenida en la sentencia C-856/06. Para sustentar estas conclusiones, esta Corporación realizó las consideraciones siguientes, contenidas en el Auto 168 del 4 de julio de 2007:

“2.7. Analizado el texto rehecho del Proyecto de Ley, la Corte advierte que la actividad del Congreso cumplió de manera parcial con lo ordenado por la Corte. En efecto, el texto rehecho del proyecto de ley eliminó todas aquellos apartados normativos que fueron declararon inexecutable en la sentencia C-856/06. Por lo tanto, la Corte advierte que, de manera general, el Congreso dio cumplimiento al deber de rehacer e integrar el proyecto de ley, de acuerdo con las condiciones previstas en el artículo 167 Superior.

Empero, esta conclusión no resulta predicable frente a dos aspectos particulares del texto rehecho, en los que, como consecuencia del carácter eminentemente formal de la labor desarrollada por el Congreso, el articulado resultante no resulta compatible con lo decidido en la sentencia que resolvió las objeciones presidenciales en contra del Proyecto de Ley.

Sobre este particular se advierte, en primer término, que la Corte declaró inexecutable aquellas expresiones del Proyecto que incorporaban modificaciones a la estructura de la administración nacional, en razón del incumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos para el efecto. No obstante, el texto rehecho de la iniciativa conservó, tanto en su título general, como en la denominación del Título II del articulado, referencias expresas al Fondo Nacional del Teatro, a pesar que el fallo en comento declaró fundadas las objeciones respecto de las normas que daban sustento a ese ente. Por lo tanto, si la intención del legislativo fue eliminar del Proyecto de Ley las alusiones sobre ese preciso particular, resultaba imprescindible que se reformulara el texto de la iniciativa, de forma tal que resultara armónico con lo decidido por la Corte.

Argumentos análogos deben exponerse, en segundo lugar, respecto de la redacción del artículo 10 del Proyecto. Como se señaló en apartado anterior de esta providencia, la expresión “créase” contenida en esa norma fue declarada inexecutable, en consideración a que preveía, de la misma manera que en el caso anterior, modificaciones a la estructura de la administración nacional que no habían estado precedidas de los requisitos constitucionales exigibles para iniciativas de esa naturaleza. Igualmente, en la sentencia C-856/06 se indicó que la supresión de dicho término, si bien restaba coherencia gramatical al artículo, “su análisis integral, esto es, incorporándose lo previsto en su párrafo, permite comprender a la Escuela Nacional de Arte Dramático como un programa estatal dirigido a la investigación y la crítica relacionadas con el teatro y las artes escénicas.” Con base en lo expuesto, es evidente que dentro del ejercicio de las competencias legislativas previstas en el artículo 167

C.P., el Legislador debía reformular la disposición, de manera tal que se ajustara a lo previsto por la Corte.

Para el caso concreto, la integración del texto del artículo 10 del Proyecto de Ley obligaba al Legislador a rehacer la norma de forma que estipulara a la Escuela Nacional de Arte Dramático como un programa estatal, según lo señalado en la sentencia C-856/06. En contrario, el Congreso se limitó a suprimir nominalmente la expresión declarada inconstitucional, restándole todo sentido a la disposición. Al respecto, debe insistirse en que el carácter cualificado de la tarea de reformulación del proyecto de ley declarado parcialmente exequible encuentra sustento en la necesidad de conservar la eficacia reguladora de las normas resultantes de la confección del articulado. Esta conclusión es corolario lógico de la preservación del principio democrático, el cual guía el diálogo interinstitucional propio del trámite de las objeciones presidenciales. Como se indicó, las labores ejercidas por el Legislativo, el Gobierno y la Corte en este marco están orientadas a garantizar que se promulgue una norma legal fruto de la actividad deliberativa del Congreso y que, a su vez, se muestre acorde con los postulados constitucionales. Esta voluntad resulta frustrada cuando, a partir de una labor estrictamente mecánica de reformulación del proyecto, se aprueban disposiciones incoherentes y, por ello, incapaces de regular aspecto alguno de la vida social.”

4. Ante la comprobación del cumplimiento parcial, esta Corporación se abstuvo de emitir un pronunciamiento de fondo⁹ y, en su lugar, (i) remitió el Proyecto de Ley al Presidente de la Cámara de Representantes, con el objeto que esta célula legislativa rehiciera e integrara las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte, de conformidad con lo previsto en el artículo 167 de la Constitución y las razones expuestas en la sentencia C-856/06; y (ii) determinó que una vez este procedimiento fuese surtido, el Congreso de la República debía remitir nuevamente el Proyecto de Ley a la Corte, a fin de adoptar sentencia definitiva sobre las objeciones propuestas.

5. Mediante comunicación recibida en esta Corporación el 27 de septiembre de 2007, la Presidenta del Senado de la República envió a la Corte el expediente contentivo del Proyecto de Ley, “debidamente cumplido el trámite solicitado por la Corte Constitucional mediante sentencia C-856 del 18 de octubre de 2006 y Auto A-168 del 4 de julio de 2007, y teniendo en cuenta el artículo 167 de la Constitución Política. (...) Lo anterior por cuanto la comisión

accidental creada para rehacer el texto rindió su informe y fue aprobado en plenaria de Cámara el día 4 de septiembre de 2007 y en plenaria del Senado el día 11 de septiembre del presente año”10

El texto del Proyecto de Ley remitido en esta oportunidad es el siguiente:

TEXTO REHECHO AL PROYECTO DE LEY N° 205 de 2004 CÁMARA – 86 de 2005 SENADO

“POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA LA LEY DE TEATRO COLOMBIANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

DE CONFORMIDAD A LA SENTENCIA C-856 DE 2006 PROFERIDA POR LA HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

TITULO I

DE LA ACTIVIDAD TEATRAL

Artículo 1º. Objeto de la ley. La actividad teatral y escénica, por su contribución al afianzamiento de la cultura nacional, será objeto de la promoción y apoyo del Estado colombiano.

Artículo 2º. Actividad teatral. Para los fines de la presente ley se considerará como actividad teatral o escénica a toda representación de un hecho dramático o cómico, manifestado artísticamente a través de distintos géneros creativos e interpretativos según las siguientes pautas:

- a) Que constituya un espectáculo público y sea llevado a cabo por trabajadores de teatro en forma directa, real, en tiempo presente y no a través de sus imágenes;
- b) Que refleje alguna de las modalidades teatrales existentes o que fueren creadas tales como la tragedia, comedia, sainete, musical, Infantil, sala, calle, títeres, marionetas, expresión corporal, danza, improvisación, pantomima, narración oral, lecturas dramáticas,

infantil, monólogos, circo teatro y otras que posean carácter experimental creativo y dinámico o sean susceptibles de adaptarse en el futuro escénico del país;

c) Que conforme una obra artística o escénica que implique la participación real y directa de uno o más actores compartiendo un espacio común con sus espectadores. Asimismo forman parte de las manifestaciones y actividad teatral las creaciones dramáticas, críticas, investigaciones, documentaciones y enseñanzas afines al quehacer descrito en los incisos anteriores.

Artículo 3º. Sujetos de la ley. Serán considerados como sujetos de esta ley quienes se desempeñen dentro de alguno de los siguientes roles:

a) Quienes tengan relación directa con el público, en función de un hecho teatral o escénico en tiempo presente.

b) Quienes tengan relación directa con la realización, producción, técnica y logística artística del hecho teatral, aunque no con el público o con o sin relación directa con él.

Artículo 4º. Atención y apoyo preferente. Gozarán de expresa y preferente apoyo y atención para el desarrollo de sus actividades las salas teatrales integrantes del Programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura, que no superen las setecientas (700) localidades o butacas y que tengan la infraestructura logística y técnica necesaria para la presentación de las actividades teatrales o escénicas, como asimismo, los grupos de conformación estable o eventual que actúen en dichas salas o que presenten ante la autoridad competente una programación escénica continua específica. Para ellos se mantendrán políticas y regímenes de concertación permanente a salas teatrales concertadas a fin de propiciar y favorecer el desarrollo de la actividad teatral estable e independiente en todas sus formas, manifestaciones, tendrán un apoyo permanente para su funcionamiento idóneo.

Parágrafo 1º. Apoyar presupuestalmente, en infraestructura y equipos (luces, sonido, etc.), de acuerdo al Programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura, que se viene desarrollando desde 1990, el funcionamiento, la modernización técnica y locativas a las Salas teatrales concertadas.

Parágrafo 2º. Apoyo de las entidades territoriales a las Salas Concertadas que estén en el

programa de Salas Concertadas del Ministerio de Cultura que podrán contar con la cofinanciación de los Municipios, Departamentos y Distritos Especiales.

Artículo 5º. Creación de Redes. Para fortalecer, promulgar y promover las actividades teatrales o escénicas en sus diferentes modalidades descritas en el literal b) del artículo 2º se crearán las respectivas Redes que las integren y faciliten su labor por área o modalidad escénica.

Artículo 6º. Festival Nacional de Teatro. El Ministerio de Cultura impulsará y promoverá cada dos (2) años el Festival Nacional de Teatro, el cual se realizará por modalidades escénicas, en los Municipios, Distritos y Departamentos de acuerdo a las redes por modalidades escénicas existentes -ejemplo teatro de sala, teatro de calle, títeres, pantomima, narración oral, danza teatro, teatro infantil, etc.- para terminar en un gran festival nacional de todas las modalidades o áreas escénicas en una sola ciudad del país.

Parágrafo único. Las obras más destacadas del Festival Nacional de Teatro, se promoverán en giras nacionales e internacionales y a otros festivales de trayectoria, como reconocimiento a su trabajo grupal y a su actividad teatral sobresaliente.

Artículo 7º. Estrenos de obras. Para sostenimiento y actualización de la actividad teatral, los grupos teatrales objeto de esta ley deberán estrenar y poner en escena nuevos montajes u obras mínimo cada dos (2) años, para impulsar la producción teatral escénica nacional y ser objeto de los apoyos, incentivos o subvenciones que esta ley disponga.

Artículo 8º. Se concederán los beneficios de la presente ley a los montajes teatrales que promuevan los valores de la cultura colombiana e impulsen la paz y convivencia dentro del ámbito universal, así como aquellos emergentes de cooperación o convenios internacionales donde participe la nación. Se prestará atención preferente a las obras teatrales de autores nacionales y a los grupos teatrales que las monten, las pongan en las “tablas” o escena.

Artículo 9º. Día Nacional del Teatro. Celébrese el 27 de marzo el día del teatro como está establecido a nivel mundial, desde hace muchos años.

Artículo 10. Programa Escuela Nacional de Arte Dramático. Para el desarrollo del teatro y las artes escénicas, inclúyase como programa estatal del Ministerio de Cultura el denominado

“Escuela Nacional de Arte Dramático”.

Parágrafo 1º. Dentro de los objetivos del programa “Escuela Nacional de Arte Dramático” se promoverá la Investigación y la crítica relacionado con el Teatro y las Artes Escénicas.

Artículo 11. Competencia. El organismo competente reglamentará y efectivizará las contribuciones a los montajes, estímulos y mantenimiento en escena de las actividades teatrales objeto de la promoción, funcionamiento y apoyo que establece esta ley. Igual criterio se adoptará para el mantenimiento y desarrollo de las salas teatrales del programa de concertación Nacional.

Parágrafo. El Estado a través del organismo competente u otras instituciones, apoyará las actividades de todos los actores y grupos de teatro.

Artículo 12. Para el cumplimiento de los fines de la presente ley, el gobierno podrá suministrar el presupuesto para proveer sus recursos.

TITULO II

INCENTIVOS Y PROMOCION DE LA ACTIVIDAD TEATRAL

Y ESCENICA EN COLOMBIA

Artículo 13. Promoción y educación. El Ministerio de Educación Nacional promocionará dentro de los programas académicos de los estudios de enseñanza primaria y media la cátedra escolar de Teatro y Artes Escénicas, orientada a que los niños y niñas y los jóvenes se apropien de esta actividad, conserven la cultura nacional y adopten desde la formación artística nuevas visiones de mundo y se formen como líderes sociales y comunitarios para el futuro del teatro y las Artes escénicas colombianas.

De la misma manera el Ministerio de Educación establecerá programas de presentaciones de obras de teatro en las escuelas y colegios de manera permanente.

Las instituciones públicas cuyo objeto sea el otorgamiento de créditos educativos, desarrollarán programas especiales para el otorgamiento de becas a nivel nacional e internacional y créditos a actores y actrices que hayan obtenido los reconocimientos

definidos en el literal anterior, los cuales se harán extensivos a los hijos, cónyuge o compañero(a) permanente de los beneficiarios de esta ley.

Parágrafo 1º. Se otorga al Ministerio de Educación el término de un (1) año para que implemente la cátedra definida en el inciso uno de este artículo a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 14. Estímulos sociales. Las personas pertenecientes a los grupos de teatro en sus diferentes modalidades, que partir de la vigencia de la presente ley, reciban el reconocimiento en festivales Nacionales, internacionales y mundiales, reconocidos por el Ministerio de Cultura individualmente o por grupos, tendrán derecho a los siguientes estímulos.

Seguro de Vida e Invalidez.

Seguridad Social en Salud.

Auxilio Funerario (a través de empresas de economía solidaria).

Estos estímulos se harán efectivos a partir del reconocimiento obtenido y durante el término que se mantenga como titular del mismo. Para acceder a ellos el titular deberá demostrar ingresos laborales inferiores a tres (3) salarios mínimos legales vigentes (SMLV) o ingresos familiares inferiores a seis (6) salarios mínimos legales vigentes (SMLV).

Artículo 15. Reconocimiento a la labor. Como reconocimiento a su labor reconózcase con un apoyo financiero permanente a los festivales de teatro: Festival Latinoamericano de Teatro de Manizales, Festival Iberoamericano de Teatro de Bogotá, Festival Artístico Nacional e Internacional de Cultura Popular Invasión Cultural a Bosa, Festival Internacional de Teatro del Caribe de Santa Marta, Semana de la Cultura en Tunja, entre otros, con más de quince (15) años de permanencia y un reconocido impacto Nacional e internacional en su programación.

Artículo 16. Vigencia. La presente ley rige a partir de su aprobación, sanción y publicación

6. Finalmente, con el objeto de lograr mayores elementos de juicio respecto del trámite de discusión y aprobación del texto rehecho del Proyecto de Ley, el magistrado sustanciador solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de

Representantes que certificaran acerca de las fechas de las sesiones en que se efectuó la discusión y votación del texto rehecho del Proyecto de Ley en cada una de las plenarias, el quórum deliberatorio y decisorio, al igual que el cumplimiento del anuncio dispuesto en el inciso final del artículo 160 C.P.

En consecuencia, ambas secretarías remitieron a la Corte las constancias y documentos requeridos en el decreto de pruebas. Es de anotar que para el caso de la Cámara de Representantes, las actas correspondientes fueron enviadas en medio electrónico, debido a que al momento en que se solicitaron aún no habían sido publicadas en la Gaceta del Congreso. De forma análoga, la Secretaría General del Senado de la República adjuntó a su certificación las transcripciones de la grabación magnetofónica de cada una de las sesiones pertinentes.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de las presentes objeciones presidenciales, de acuerdo con las facultades que le adscriben los artículos 167 y 241-8 de la Carta Política.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. Conforme a los antecedentes de la presente sentencia, corresponde a la Corte determinar si el Congreso de la República rehizo e integró el Proyecto de Ley n° 86/05 Senado - 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro Colombiano y se dictan otras disposiciones” en los términos fijados por la sentencia C-856/06 y reiterados en el Auto 168 de 2007.

Para cumplir con este objetivo la Sala asumirá, en primer término, el estudio de la constitucionalidad del procedimiento legislativo relacionado con la discusión y aprobación del texto rehecho del Proyecto de Ley. Luego, analizará la exequibilidad material de dicha disposición, para lo cual (i) identificará las modificaciones realizadas al Proyecto, respecto del texto estudiado por la Sala en el Auto 168 de 2007; y (ii) constatará si estos cambios se ajustan a las consideraciones expresadas por esta Corporación en la sentencia C-856/06.

Análisis formal

3. Como se indicó en los antecedentes del presente fallo, luego de proferida la sentencia C-856/06, el Congreso procedió a dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte, en el sentido de rehacer e integrar las disposiciones del Proyecto de Ley, a efecto de ajustar su texto al contenido de la citada decisión. En ese sentido, según lo previsto en el artículo 167 C.P., el Secretario General de la Cámara de Representantes ofició a las Ministras de Educación Nacional y de Cultura, a fin que presentaran su concepto, allegándose escrito de esta última cartera, de fecha 5 de febrero de 2007. Una vez cumplido ese trámite, se procedió a discutir y aprobar en cada una de las cámaras legislativas el texto rehecho del Proyecto de Ley. Este procedimiento se ajustó a las disposiciones constitucionales aplicables sobre la materia, según tuvo oportunidad de constatarlo la Sala en el Auto 168/07.¹¹

Por lo tanto, en este apartado se hará referencia a la constitucionalidad del procedimiento surtido luego de la devolución del Proyecto de Ley, ordenada por la Corte en el Auto 168/07, análisis que se asume a continuación:

3.1. El texto rehecho del Proyecto de Ley n° 86/05 Senado - 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro Colombiano y se dictan otras disposiciones” fue publicado en la Gaceta del Congreso 419 del 30 de agosto de 2007.¹²

3.2. Según lo certificado a la Corte por parte del Secretario General de la Cámara de Representantes, el texto rehecho del Proyecto de Ley fue considerado y aprobado por la mayoría de los presentes, en la sesión plenaria del 4 de septiembre de 2007, “según consta en el registro electrónico y manual remitido por el Subsecretario General de la Corporación mediante oficio SbSG.2.1.0725-07 y el Acta de Sesión Plenaria N° 68 de septiembre 4 de 2004”. En esta Acta, remitida a la Corte en medio electrónico, se lee lo siguiente:

“El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, continúa con la lectura:

Informe sobre Comisiones Accidentales.

Informe texto rehecho, al Proyecto de Ley No. 205 de 2004, 86 de 2005 Senado, “Por medio de la cual se expide la Ley de Teatro y se dictan otras disposiciones

De conformidad con al auto A.168 de 2007, del 4 de julio de 2007 y Sentencia C-856 de 2006

de la Corte Constitucional”.

Y firma el informe cumpliendo la providencia de la Corte Constitucional Venus Albeiro Silva.

Presidente, esto es simplemente es corrigiendo un vicio formal, que la Corte ha ordenado, puede someter el informe Presidente.

Dirige la Sesión el Vicepresidente, H.R. Berner León Zambrano Erazo:

En consideración el informe leído, continúa su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, aprueba el informe leído?

El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera, informa:

Aprobado señor Presidente.”

En relación con el cumplimiento anuncio previo a la discusión y votación, la constancia citada estipula que fue realizado el 28 de agosto de 2007, según consta en el Acta de Plenaria 66 de la misma fecha. El apartado pertinente del Acta señala lo siguiente:

“DIRIGE LA SESION EL PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA CAMARA, DOCTOR BERNER ZAMBRANO ERAZO:

Señor Secretario, antes de someter a discusión si se archiva o no, por favor enuncie los Proyectos que se van a discutir próximamente. Señor Secretario, por favor.

EL SUBSECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, DOCTOR JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO, PROCEDE A LEER LOS PROYECTOS:

(...)

* Por medio de la cual se expide la Ley de teatro y se dictan otras disposiciones.

(...)

Han sido anunciados los Proyectos de acuerdo al Acto Legislativo que así lo ordena, para ser discutido y votados en la Sesión del próximo martes.

DIRIGE LA SESION EL PRIMER VICEPRESIDENTE DE LA CAMARA, DOCTOR BERNER ZAMBRANO ERAZO:

El próximo martes 4, a las 3 de la tarde. Mañana habrá a las 3:00 de la tarde control político. Siempre los Proyectos los hemos sometido a consideración Representante Julián Silva, cuando han estado los Ponentes. Sin embargo, nosotros no estamos en defensa o criticando que se archive o no el proyecto.”

De acuerdo con esta transcripción, la Corte concluye que la discusión y aprobación del Proyecto de Ley fue anunciada para la sesión plenaria del martes 4 de septiembre de 2007, fecha en la que efectivamente acaeció dicho trámite.

3.3. Para el caso del Senado de la República, su Secretario General certificó a esta Corporación que el texto rehecho del Proyecto de Ley fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado el 11 de septiembre de 2007 “con el quórum constitucional requerido como consta en el Acta de Plenaria No. 10 de 2007”. En la transcripción del aparte correspondiente de la grabación de la sesión, anexada en medio electrónico a la citada constancia, se señala lo siguiente:

“PRESIDENTA.

Tiene la palabra el Representante Venus Albeiro Silva, quien ya había estado en la Plenaria del Senado pendiente de explicarle a la Plenaria las objeciones del proyecto 86 de 2006.

INT. REPRESENTANTE A LA CÁMARA – VENUS ALBEIRO SILVA.

Gracias Presidenta y a todos los Senadores, este texto ya había sido un texto rehecho, que era el proyecto de ley del teatro, que se aprobó aquí en el Senado aproximadamente en el 2005, de la cual muchos Senadores fueron ponente, fue a la Corte Constitucional después de que negó el Presidente las objeciones volvimos a negarle las objeciones, fue a la Corte Constitucional y nos quedo una palabrita que decía: Fondo de Teatro, entonces la Corte lo ha vuelto a devolver el texto rehecho para que le quitáramos esa palabra, ya ha sido aprobado en Cámara y pues lo que queremos es justamente que el Senado lo apruebe ya sin esa palabra del Fondo del Teatro, para que este texto rehecho se convierta en Ley de la República Presidenta, entonces si usted quiere y los Senadores pues aprobar este texto que

ya es el que se le ha excluido de esa palabra, que la Corte consideró que no debería estar en el articulado.

PRESIDENTA.

De acuerdo con el mandato de la Corte el Representante ha venido a explicar que se ha rehecho el texto del proyecto, esta en discusión, lo aprueba la Plenaria del Senado?

SECRETARIO.

Si lo aprueba señora Presidenta.

PRESIDENTA.

Siguiente punto señor Secretario?"

De igual modo, en lo que hace referencia al anuncio previo de la discusión y aprobación del texto rehecho, la mencionada certificación expresa que "en sesión plenaria del H. Senado de la República del día miércoles cinco (5) de septiembre de 2007, Acta de Plenaria No. 09 de 2007, en cumplimiento del artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, fue anunciado para ser discutido y votado en la siguiente sesión el texto rehecho del Proyecto de Ley No. 86/05 Senado - 205/04 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE EXPIDE LA LEY DE TEATRO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"." En el apartado final de las transcripciones de la mencionada sesión se lee lo siguiente:

PRESIDENTE.

Gracias, señor Secretario sírvase leer los proyectos para la próxima Sesión.

SECRETARIO.

Señor Presidente los proyectos son los siguientes: texto ... según objeciones aceptadas por el Congreso Sentencia C - 856 - 06, auto 186 - 04 (sic), julio de 2007 Senado, Corte Constitucional del Proyecto de ley 86 - 06 Senado, 205 - 04 Cámara, por medio de la cual se expide la ley de teatro y se dictan otras disposiciones con informes de objeciones, (...), todos los proyectos están debidamente publicados señor Presidente.

PRESIDENTE.

Señor Secretario sírvase informar que quórum tenemos? Señor Secretario?

SECRETARIO.

Señor Presidente me permito informarle que no hay quórum deliberatorio.

PRESIDENTE.

En consecuencia se levanta la Sesión y se cita para el próximo martes a las 2 de la tarde.”

Con base en este documento, la Corte verifica que la discusión y votación del texto rehecho fueron anunciadas para la sesión plenaria del martes 11 de septiembre de 2007, fecha en la que este procedimiento fue cumplido. Al respecto, debe resaltarse que las expresiones “próxima sesión” y “se cita para el próximo martes a las 2 de la tarde” permiten identificar claramente, a la luz del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio, que la fecha en la que se discutiría y sometería a votación el texto rehecho sería la del 11 de septiembre de 2007.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que si bien la Presidenta del Senado utilizó la expresión “leer” los proyectos para la próxima sesión, para la Corte es claro que esta enumeración no tiene un propósito distinto que dar cumplimiento al requisito de anuncio para la discusión y votación. Así, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, “no existe una fórmula sacramental o frase textual que deba utilizar el Congreso para realizar el aviso, a condición que la expresión utilizada transmita inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura definida. En ese sentido, la Corte ha otorgado validez constitucional a expresiones como “considerar” o “debatir”¹³ e, incluso, ha entendido que el simple término “anuncio”, utilizado en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P. Esto en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional.¹⁴¹⁵ (Subrayas fuera de texto).

4. De la secuencia descrita la Corte concluye que el trámite de discusión y aprobación del

texto rehecho del Proyecto de Ley cumplió con los requisitos constitucionales exigibles a ese procedimiento. En efecto, (i) el texto fue publicado en la Gaceta del Congreso, antes de iniciarse el debate en la Cámara de Representantes, cumpliéndose con ello el requisito de publicidad previsto en el artículo 157-1 C.P.; (ii) en el debate y aprobación en cada una de las plenarias se cumplió con el requisito de anuncio previo a la votación, dispuesto en el inciso final del artículo 160 C.P.; y (iii) el texto rehecho fue discutido y aprobado por las mayorías exigidas por la Constitución.

Del mismo modo, se dio cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 C.P., en tanto el Ministerio de Cultura presentó su concepto con anterioridad a la discusión y aprobación del texto rehecho por parte de las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes. Lo anterior según se tuvo oportunidad de describir en el numeral 2 de los antecedentes de esta decisión.

5. Finalmente, en lo que respecta a la prohibición contenida en el artículo 162 C.P., en el sentido que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, el trámite de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro de dicho límite temporal. Como lo reiteró la reciente sentencia C-623/07, en la cual la Corte estudió la vigencia de dicha prohibición para el caso de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 024/04 Senado, 404/05 Cámara “por la cual se dicta disposiciones en materia del talento humano en salud”, el plazo de dos legislaturas resulta aplicable desde el momento en que se radicó el proyecto de ley y hasta que se surtan los cuatro debates constitucionales a los que hace referencia el artículo 157 C.P., junto con la posibilidad que los textos sean sometidos a conciliación, en virtud de las discrepancias que surgieren entre las cámaras.

Por ende, el término para la proposición, estudio y revisión de constitucionalidad de las objeciones presidenciales no está comprendido dentro del plazo citado.¹⁶ No obstante, el precedente en comento también considera que el trámite de las objeciones no puede extenderse ilimitadamente en el tiempo, puesto que aunque no existe una norma que regule expresamente la materia, la jurisprudencia constitucional ha entendido que a dicho trámite le es aplicable el plazo del artículo 162 C.P., esto es, el de dos legislaturas.¹⁷

Verificadas estas condiciones en el caso materia de estudio, se tiene que el Proyecto de Ley

fue radicado el 19 de octubre de 2004 ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por lo cual el término máximo para el debate del mismo culminaba el 20 de junio de 2006. Así, en cumplimiento de ese plazo y luego de surtirse los debates en comisiones y plenarias, el informe de la comisión accidental de conciliación fue aprobado por las plenarias del Senado y de la Cámara en sendas sesiones, celebradas el 9 de mayo de 2006, esto es, durante la vigencia del término previsto en el artículo 162 C.P.

De igual manera, la Corte advierte que el Presidente de la República formuló las objeciones por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley el 9 de junio de 2006. El informe sobre las objeciones presidenciales fue presentado por la comisión accidental el 16 de agosto de 2006, siendo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en sesión del 29 de agosto de 2006 y por la plenaria del Senado de la República en sesión del 6 del septiembre del mismo año. En vista que las cámaras desestimaron las objeciones formuladas, el 4 de octubre de 2006, la Presidenta del Senado remitió el Proyecto de Ley a esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 167 C.P.

La Corte Constitucional adoptó la sentencia C-856 del 18 de octubre de 2006, en la cual declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales. De acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 167 C.P., la Cámara de Representantes integró una comisión accidental para que, oído el ministro del ramo, rehiciera e integrara el texto del Proyecto de Ley. Este texto fue aprobado el 18 de abril de 2007 por la plenaria de la Cámara de Representantes y el 15 de mayo del mismo año, por parte de la plenaria del Senado de la República.

Asumido el conocimiento del texto rehecho por parte de la Corte, se identificaron los defectos expuestos en el Auto 168/07, razón por la cual el Proyecto de Ley fue devuelto al Congreso, a fin que subsanara tales falencias. El nuevo texto rehecho fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el 4 de septiembre de 2007 y por la plenaria del Senado el 5 de septiembre de 2007. Por lo tanto, la Sala comprueba que el trámite de las objeciones presidenciales no superó el plazo de dos legislaturas, consagrado en el artículo 162 de la Carta Política. Ello habida cuenta que si bien el Gobierno Nacional presentó las objeciones el 9 de junio de 2006, su estudio fue asumido por el Congreso sólo hasta el inicio de la legislatura siguiente, esto es, el 20 de julio del mismo año.

Análisis material

6. Las modificaciones introducidas al proyecto de ley luego de la sentencia C-856/06 consistieron en la supresión de todos los apartados que habían sido declarados inexecutable, con lo cual se cumplió parcialmente con lo decidido en ese fallo. Ello en la medida en que, como se advirtió en el Auto 168/07, a pesar de las correcciones realizadas, las cámaras (i) conservaron referencias al “Fondo Nacional del Teatro” en el título del proyecto de ley y en la denominación del título II del Proyecto de Ley, a pesar que la estipulación legal de dicho ente había sido declarado inexecutable; (ii) rehicieron el artículo 10 del Proyecto de Ley de forma tal que el texto resultante carecía de sentido y, por ende, no tenía capacidad reguladora alguna.

6.1. Reformuló el título del proyecto, excluyéndose del mismo la expresión “se crea el Fondo Nacional del Teatro”.

6.2. Suprimió el título II, contenido en el primer texto rehecho, el cual estipulaba lo siguiente:

“TÍTULO II

FONDO NACIONAL DEL TEATRO

Y LAS ARTES ESCENICAS

CAPITULO I

Creación y atribuciones

Artículo 12. Créase la Red Nacional de apoyo a las actividades teatrales y de las artes escénicas. Esta Red estará conformada por todas las entidades públicas y organizaciones reconocidas dedicadas al Teatro y Artes Escénicas.

Artículo 13. Atribuciones. Para el cumplimiento de los fines del artículo anterior de la presente ley el Gobierno Nacional creará un Fondo y determinará las fuentes para proveer sus recursos.”

6.3. Rehizo el artículo 10 del Proyecto de Ley, de modo tal que prevé la inclusión como

programa estatal del Ministerio de Cultura el denominado “Escuela Nacional de Arte Dramático”. Este programa está dirigido, en los términos del párrafo del mismo artículo, a promover la investigación y la crítica relacionadas con el teatro y las artes escénicas.

6.4. Agregó un nuevo artículo 12, según el cual “Para el cumplimiento de los fines de la presente ley, el gobierno podrá suministrar el presupuesto para proveer sus recursos.”

7. En cuanto a las dos primeras modificaciones, la Corte encuentra que responden en su integridad a los requerimientos que motivaron el Auto 168/07. En efecto, en aquella oportunidad la Corte insistió en que el incumplimiento a lo ordenado en la sentencia C-856/06 estaba referido a la inclusión de referencias expresas al Fondo Nacional del Teatro, a pesar que la previsión de dicho ente en el Proyecto de Ley era inexecutable. Ello habida cuenta que el Fondo constituía una modificación a la estructura de la administración nacional, la cual no había cumplido los requisitos constitucionales para el efecto, relacionados con la existencia de iniciativa o aval gubernamental y la determinación de su estructura y objetivos.

Ante este cuestionamiento, el Congreso decidió excluir las referencias que tenía el Proyecto de Ley al Fondo Nacional del Teatro. En criterio de la Sala, esta actividad se enmarca dentro de las competencias para rehacer e integrar el texto parcialmente objetado, en los términos del artículo 167 C.P. Estas facultades, en todo caso, incluyen la posibilidad de suprimir apartados normativos del proyecto de ley, en tanto esta labor se muestre útil para dar cumplimiento al dictamen emitido por la Corte.

8. Similares consideraciones son aplicables a la nueva formulación del artículo 10 del Proyecto de Ley. Como se indicó en la sentencia C-856/06, la constitucionalidad de las disposiciones relacionadas con la Escuela de Arte Dramático estaba supeditada a que ésta se considerara como un programa adscrito al Ministerio de Cultura. Por este motivo, fue declarada inexecutable la expresión “créase” contenida en el Proyecto de Ley original, puesto que incorporaba una modificación a la estructura de la administración nacional, que para el caso sujeto a análisis no cumplía con los requisitos constitucionales anteriormente citados.

Sobre el particular, la sentencia en comento indicó:

“Conforme lo expuesto, resulta factible que los fines que el legislador ha previsto para la

Escuela Nacional de Arte Dramático, (i) son una expresión de los fines estatales de promoción de la educación, la cultura y las distintas manifestaciones artísticas; y (ii) tales tareas puedan desarrollarse por el Ministerio de Cultura o por otra entidad de la administración nacional ya existente, sin que ello constituya una modificación orgánica. Así, el artículo 10 del proyecto de ley no es, en sí mismo considerado, contrario a la Constitución, en tanto no afecta la estructura de la administración nacional, en los términos del artículo 150-7 C.P.

No obstante, también advierte la Corte que existen apartados de la norma objetada que ofrecen duda en cuanto al alcance de la norma y su compatibilidad con la Carta Política. En efecto, el artículo 10 contiene la expresión “crease”, con base en la cual podría inferirse la existencia de elementos orgánicos, relacionados con la modificación a la estructura de la administración nacional, a través de la creación de una nueva entidad que asuma las funciones de promoción a las artes escénicas. Por ende, la Corte declarará fundada la objeción gubernamental, exclusivamente por esta expresión, en la medida en que su interpretación incorpora el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150-7 C.P y, verificado el trámite legislativo, se observa que no se contó con la iniciativa gubernamental necesaria, en los términos del inciso segundo del artículo 154 Superior.

Por último, la Corte advierte que si bien el texto resultante del artículo objetado no tendría un claro sentido gramatical; su análisis integral, esto es, incorporándose lo previsto en su parágrafo, permite comprender a la Escuela Nacional de Arte Dramático como un programa estatal dirigido a la investigación y la crítica relacionadas con el teatro y las artes escénicas.”

De acuerdo con estos argumentos, la Sala concluye que el nuevo texto del artículo 10 del Proyecto de Ley cumple a cabalidad con las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia que declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales. En efecto, del texto del artículo se colige que la Escuela Nacional de Arte Dramático es un programa estatal propio de la competencia del Ministerio de Cultura; alternativa reconocida como válida por el dictamen de este Tribunal. Del mismo modo, el artículo en mención es coherente y proporciona, por ende, proposiciones normativas discernibles. Así, fueron debidamente subsanados los requerimientos realizados por la Corte en el Auto 168/07.

9. Por último, en lo que tiene que ver con el artículo 12, adicionado en el texto rehecho del Proyecto de Ley, se tiene que el mismo prevé una autorización al Ejecutivo para que, en caso que así lo determine, provea los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines de la Ley de Teatro. Sobre este particular debe advertirse que la validez constitucional de la posibilidad que el Congreso otorgue autorizaciones al Gobierno para la ejecución de gasto público, fue un asunto debatido en la sentencia C-856/06. En esa oportunidad, la Corte reiteró las reglas siguientes, en relación con el contenido y alcance del principio de legalidad del gasto público:

“Decisiones anteriores de esta Corporación han fijado reglas jurisprudenciales definidas sobre el contenido del principio de legalidad del gasto público, especialmente en lo que tiene que ver con las atribuciones del Congreso y del Gobierno Nacional para la determinación del gasto público.¹⁸ Los aspectos centrales de esta doctrina son expuestos a continuación:

a. En el proceso presupuestal deben distinguirse dos momentos específicos, el decreto de un gasto mediante ley y la apropiación específica en la ley de presupuesto, instancias en las que participan tanto el Congreso como el Ejecutivo. De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha previsto que el principio de legalidad del gasto público “supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable”.¹⁹

a. De conformidad con esta separación de competencias, el Congreso tiene la facultad de tramitar proyectos de ley que involucren gastos, sin que esa actuación constituya una modificación o adición al presupuesto. Ello en la medida que las normas legislativas que prevén gastos toman la forma de títulos jurídicos, a partir de los cuales el Gobierno Nacional, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 346 C.P., decide si incluye o no el gasto correspondiente en el proyecto de ley de presupuesto.

a. La concurrencia de competencias entre el Congreso y el Ejecutivo en materia presupuestal incorpora, igualmente, un sistema de balance entre los poderes públicos. De esta forma, mientras el Ejecutivo no puede incorporar en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de deuda o un gasto destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (Art. 346 C.P.), el Congreso tiene vedado expedir normas que contengan mandatos imperativos hacia el Ejecutivo para la ejecución de gasto público, pues éste tiene la competencia privativa para la determinación del contenido concreto del proyecto de ley de presupuesto. “Así las cosas ha dicho la Corte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.²⁰ Desde esta perspectiva la Corte no ha encontrado reparo de constitucionalidad en las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo. En esos casos ha dicho la Corporación que el artículo 39 de la Ley Orgánica del Presupuesto²¹ no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas.”²²

Con base en estas consideraciones, la Corte concluyó que las normas que habían sido objetadas por el Gobierno Nacional, en razón a que en su criterio vulneraban el principio de legalidad del gasto, se ajustaban a la Constitución. Para adoptar esta decisión, la Sala sostuvo que “del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público.

En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal.

|| Inclusive, podría argumentarse válidamente que las normas objeto de censura por parte del Ejecutivo son apenas desarrollo legislativo de los artículos 70 y 71 de la Carta Política, que imponen al Estado los deberes de promover y fomentar el acceso a la cultura en todas sus formas; y crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las distintas manifestaciones culturales. Por ende, en la medida en que las normas objetadas no contienen mandatos imperativos al Gobierno para la ejecución de gasto público y, en últimas, reafirman fines estatales previstos por el Constituyente, no es viable afirmar su contradicción con las normas orgánicas en materia presupuestal.”.

No obstante, la Corte también señaló que estas consideraciones no eran predicables respecto de la norma que obligaba a reajustar los presupuestos de las salas concertadas del Ministerio de Cultura en un porcentaje no inferior al Índice de Precios al Consumidor. En esta caso, se advirtió que una norma de este carácter configuraba “una limitación concreta a la competencia en cabeza del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto, prevista en el artículo 346 Superior, configurándose con ello una extralimitación de la competencia del Congreso en el proceso presupuestal.” En consecuencia, la norma citada fue declarada inexecutable.

Trasladados estos argumentos al análisis del texto del artículo 12 incluido en el texto rehecho, la Corte advierte que lo dispuesto en esa norma no contraviene el principio de legalidad del gasto público. Así, la norma consagra que al Gobierno Nacional “podrá” proveer los recursos para garantizar la eficacia de la Ley de Teatro. Esta disposición, en todo caso, está formulada de modo facultativo, por lo que constituye un título jurídico para que el Ejecutivo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto, decida si incluye o no la partida correspondiente.

A juicio la Sala, las previsiones contenidas en el artículo 12 del Proyecto de Ley en ningún caso configuran una orden imperativa al Gobierno para que ejecute gasto público. En ese sentido, resulta compatible con el equilibrio entre poderes que la Constitución dispone respecto de materias presupuestales. Por ende, la Corte considera que la inclusión de dicha norma es una expresión legítima de la competencia del Congreso para rehacer e integrar el proyecto de ley, en los términos del artículo 167 Superior.

10. Las consideraciones realizadas en esta sentencia permiten a la Sala inferir válidamente

que el texto rehecho del Proyecto de Ley n.º 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones” se ajusta a las previsiones contenidas en la sentencia C-856/06, reiteradas en el Auto 168/07. Del mismo modo, la discusión y aprobación de dicho texto por parte de las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes cumplieron con los requisitos de procedimiento legislativo exigidos por la Constitución.

Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del texto rehecho del Proyecto de Ley, en relación exclusiva con los asuntos objeto de examen en esta sentencia. Como lo ha realizado esta Corporación en trámites análogos,²³ la Sala reitera que esta decisión produce efectos de cosa juzgada relativa a las objeciones presidenciales propuestas, por lo que no cobija los textos no objetados. En consecuencia, la presente declaratoria de exequibilidad no es incompatible con la posibilidad que el futuro se formulen acciones públicas de inconstitucionalidad en relación con lo no juzgado en este fallo.

III. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar cumplida la exigencia constitucional del artículo 167 de la Constitución Política, en relación con la sentencia C-856 de 2006. En consecuencia, declarar EXEQUIBLE, respecto de las cuestiones analizadas en esta decisión y materia de las objeciones presidenciales estudiadas, el Proyecto de Ley n.º 86/05 Senado – 205/04 Cámara, “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EN COMISION

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-830 DE 2007

PROYECTO DE LEY REHECHO EN OBJECIONES PRESIDENCIALES-Por comprender un cumplimiento parcial no debió haber sido emitida sentencia de exequibilidad de la totalidad de las disposiciones objetadas (Salvamento de voto)

El pronunciamiento final acerca de la corrección constitucional exige que de manera cierta el Congreso haya reelaborado las disposiciones cuestionadas, lo cual, a su turno, supone la producción de disposiciones coherentes, dotadas de significado jurídico que puedan ser valoradas a la luz de la Carta

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad para reelaborar textos legislativos/PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Aplicación (Salvamento de voto)

GOBIERNO-Instrumentos a través de los cuales concurre en la formación de las leyes/OBJECCION PRESIDENCIAL-Concepto (Salvamento de voto)

Los argumentos que pueden ser empleados en la oposición planteada por el Presidente deben inscribirse en una de dos razones: motivos de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En cualquier caso, según fue señalado en sentencia C-849 de 2005, el Ejecutivo debe responder con suficiencia la razonable carga de argumentación que sobre él recae en estos eventos, la cual demanda un esfuerzo adicional a la indicación meramente nominal de las disposiciones constitucionales que se consideran transgredidas, en el caso particular de las objeciones por inconstitucionalidad, y en consecuencia impone al Presidente el deber de ofrecer una argumentación que resulte adecuada sobre la manera en que el texto constitucional es vulnerado por el proyecto de ley, lo cual constituye un requisito indispensable para la realización del examen de exequibilidad cuando quiera que el Congreso de la República insista en su aprobación.

Cuando se trata de objeciones por inconstitucionalidad, una vez el proyecto que ha sido encontrado parcialmente inexecutable por la Corte es remitido por segunda vez a esta Corporación, luego de haber atendido las observaciones realizadas por el Ministerio del ramo competente y de haber compuesto e integrado las disposiciones afectadas; la Corte Constitucional debe proferir fallo definitivo, con el cual finaliza la discusión planteada a partir

de la presentación de las objeciones presidenciales.

SENTENCIA EN PROYECTO DE LEY REHECHO EN OBJECION PRESIDENCIAL-Debió proferirse fallo definitivo, no siendo admisible desde una óptica jurídica, la remisión del proyecto al Congreso de la República por segunda vez (Salvamento de voto)

La Sala Plena de esta Corporación debió proferir sentencia definitiva una vez el Congreso remitió el proyecto de ley con las modificaciones pertinentes, según las indicaciones contenidas en la sentencia C-856 de 2006, pues así lo impone con claridad el articulado constitucional al cual la Corte debe sujeción en su condición de autoridad judicial. La impronta del principio del Estado de Derecho así lo exige y, al mismo tiempo, desaconseja decisiones como las adoptadas dentro de este procedimiento por la Plenaria de la Corte, pues bajo consideraciones deleznales que abogan por la defensa de los postulados de la conservación del derecho y colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público se ha realizado una inaceptable modificación por vía jurisprudencial del trámite que debe ser agotado para decidir la prosperidad de las objeciones por inconstitucionalidad

Referencia: expediente OP-091

Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 086 de 2005 (Senado) 205 de 2004 (Cámara) “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por esta Corporación, presento a continuación las razones por las cuales me aparto de las actuaciones desarrolladas en esta oportunidad por la Sala Plena, encaminadas a emitir fallo de fondo a propósito de las objeciones presentadas por el Presidente de la República al proyecto de ley número 086 de 2005 (Senado) 205 de 2004 (Cámara) “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”, después de haber remitido en dos ocasiones el proyecto al Congreso de la República para el agotamiento del trámite descrito en el artículo 169 superior. Con el objetivo de esclarecer la exposición de tales fundamentos, procedo a

realizar una breve presentación de los hechos que precedieron la sentencia de la cual ahora suscribo el presente salvamento de voto.

Mediante sentencia C-856 de 2006 la Corte Constitucional se pronunció por vez primera sobre las objeciones presidenciales presentadas en contra del referido proyecto de ley. En dicha ocasión esta Corporación estimó que buena parte de los reparos alegados por el Presidente de la República respecto de la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones incluidas en el proyecto se encontraban fundados, razón por la cual declaró inexecutable los artículos correspondientes. A su vez, en la misma providencia la Sala declaró infundadas las objeciones de otro grupo de disposiciones que, a su turno, habían sido cuestionadas por el Ejecutivo, sin que la Corte considerara atendibles las razones de inexecutableidad invocadas, por lo cual en la parte resolutive del fallo fueron declaradas ajustadas al texto constitucional.

Al respecto, es preciso anotar que, de acuerdo a lo establecido en el texto constitucional, la sentencia en comento ordenó dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 167 superior. Por su importancia y, particularmente, por el carácter decisivo que ostenta el análisis de dicha disposición para efectos de determinar la corrección de la actuación emprendida por la Corte, a continuación se transcribe in extenso el artículo referido:

Artículo 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional.

En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su executableidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este

trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Una vez el proyecto fue devuelto con el objetivo de que fuesen agotados los procedimientos descritos en el texto constitucional, éste fue reenviado a la Corte para que la Corporación emitiera “fallo definitivo” sobre la exequibilidad de las respectivas disposiciones. En esta oportunidad, luego de llevar a cabo un examen del trámite ofrecido por el Congreso de la República, la Sala Plena concluyó que, en su mayoría, el Legislador había cumplido el encargo consistente en componer y enmendar el aludido proyecto de ley, de acuerdo a lo señalado en la Constitución Nacional y, adicionalmente, según los términos que habían sido establecidos por la Corte en sentencia C-856 de 2006.

En tal sentido, la Corte anotó que dicho cumplimiento sólo había sido llevado a cabo de manera parcial²⁴, circunstancia que se oponía a la emisión de una sentencia de exequibilidad de la totalidad de las disposiciones objetadas.

De tal manera, sin que resulte necesario detenerse ampliamente ahora en el estudio sustancial de la cuestión, debido a que desborda el objeto del presente salvamento de voto, es oportuno anotar que, a juicio de la Sala, en el caso específico de dos asuntos esenciales del proyecto el Congreso se había limitado a realizar una actuación meramente “formal” a la hora de atender el llamado de recomposición del texto legislativo, con lo cual se había apartado de forma sustancial de dar cumplimiento a la providencia de la Corte. De manera puntual, en la citada sentencia C-856 de 2006 esta Corporación había declarado inexecutable las disposiciones incluidas en el proyecto de ley que suponían una modificación de la estructura de la Administración Nacional debido al incumplimiento de los requisitos constitucionales exigidos para tal efecto. A pesar de lo anterior, el proyecto fue remitido con alusiones expresas, contenidas tanto en el articulado como en el título de uno de sus acápites, al Fondo Nacional del Teatro. En consecuencia advirtió que “si la intención del legislativo fue eliminar del Proyecto de Ley las alusiones sobre ese preciso particular, resultaba imprescindible que se reformulara el texto de la iniciativa, de forma tal que resultara armónico con lo decidido por la Corte”. En idéntico sentido, había sido declarada inexecutable la expresión “créase” inscrita en el artículo 10 del texto del proyecto debido a que suponía una modificación dentro de la estructura que había sido llevada a cabo sin el lleno de los requisitos exigidos por el texto constitucional.

Sobre este segmento normativo –esto es, el término créase- la Corte indicó que si bien la redacción original de la disposición perdía coherencia sin éste, en aras de dar cumplimiento a las normas superiores que no habían sido consultadas al momento de elaborar el proyecto, resultaba forzoso ofrecer al artículo una interpretación sistemática, guiada en el caso concreto por lo dispuesto en el párrafo del mismo artículo, cuya lectura permite inferir que la Escuela Nacional de Arte Dramático es un programa estatal orientado a la investigación a la crítica del teatro y las artes escénicas. En consecuencia, el Congreso se encontraba llamado a reformular dicha disposición de acuerdo a las consideraciones de la Corte con el doble objetivo de atender las normas superiores y de expedir una disposición que guardara un sentido cabal. Al contrario, la actuación del Legislador se limitó a eliminar el segmento declarado inexecutable, con lo cual la redacción de la disposición no permitía un entendimiento adecuado de su significado jurídico.

En atención a las circunstancias descritas, la Sala Plena profirió el auto 168 de 2007, mediante el cual se abstuvo de emitir sentencia definitiva sobre la constitucionalidad del proyecto de ley y ordenó su remisión al Presidente de la Cámara de Representantes para que su recomposición fuese realizada de acuerdo a lo establecido en el artículo 167 superior y a la sentencia C-856 de 2007.

Con el objetivo de ofrecer fundamentación a tal decisión, la Corte explicó de manera escueta el sentido que inspira la facultad de reelaboración de los textos legislativos que ha sido ofrecida por el ordenamiento constitucional al Congreso de la República, la cual le permite volver sobre aquellos para efectos de asegurar el respeto a la facultad legislativa y, al mismo tiempo, encauzarla al impostergable deber de consideración del texto superior. En tal sentido, indicó que dicha potestad se explica, adicionalmente, al consultar el significado del principio de conservación del derecho, el cual señala la necesidad de preservar las fuentes de regulación normativa que debe ser atendida por la Corte Constitucional al adelantar los juicios de exequibilidad de la Ley.

El postulado de conservación del derecho, según fue anotado por la Sala Plena, a su vez encuentra sustento en el principio democrático el cual asegura que la elaboración de las leyes de la República sea realizada por el Congreso, institución en la cual encuentra representación la voluntad popular. Estas máximas deben ser consideradas al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley confiado a la Corte Constitucional y , a juicio de la

plenaria, conducen a la decisión anotada consistente en remitir por segunda vez el proyecto al Legislador.

Adicionalmente, la Sala señaló como argumento de la decisión que el control de constitucionalidad establecido en el artículo 169 superior requiere como condición ineludible la efectiva composición de los textos legislativos, lo cual supone que el juicio definitivo de exequibilidad de aquellos proyectos de ley que han sido objetados por el Ejecutivo debe estar precedido de manera forzosa por la adecuada confección de los proyectos de ley según haya sido señalado por la Corte Constitucional. Así las cosas, concluyó que el pronunciamiento final acerca de la corrección constitucional exige que de manera cierta el Congreso haya reelaborado las disposiciones cuestionadas, lo cual, a su turno, supone la producción de disposiciones coherentes, dotadas de significado jurídico que puedan ser valoradas a la luz de la Carta.

Como corolario de lo anterior y dando aplicación a los principios de conservación del derecho y colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, la Corte estimó que no resultaba procedente la realización del juicio definitivo de constitucionalidad prescrito en el artículo 169, razón por la cual ordenó la remisión del proyecto a la Cámara de Representantes y se abstuvo de emitir sentencia de fondo. Agotado el trámite ordenado en el auto citado, el proyecto fue enviado por segunda vez a la Corte y ésta ha decidido en esta ocasión proferir sentencia sobre la exequibilidad de las disposiciones objetadas.

Expuesto el conjunto de actuaciones emprendidas por la Corte para efectos de realizar el juicio de exequibilidad del proyecto de ley número 086 de 2005 (Senado) 205 de 2004 (Cámara) “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”, procedo a reiterar las razones, ya expuestas en el salvamento de voto al auto 168 de 2007, mediante el cual la Sala Plena remitió por segunda vez el aludido proyecto a la Cámara de Representantes, por las cuales considero que las decisiones adoptadas por la Corporación dentro del juicio de exequibilidad de las disposiciones objetadas no sólo se oponen a la evolución jurisprudencial y normativa que hasta ahora ha avanzado hacia el fortalecimiento del control judicial sobre las objeciones presidenciales, sino que contrarían de manera frontal las disposiciones contenidas en el texto constitucional sobre la materia.

Antes de iniciar el análisis de dichas afirmaciones es preciso realizar un breve examen de la

facultad concedida por el texto constitucional al Presidente de la República, consistente en la posibilidad de formular objeciones a los proyectos de ley elaborados por el Congreso. Sobre el particular, la primera referencia normativa que debe ser consultada se encuentra en el artículo 200 de la Constitución Nacional; disposición que se ocupa parcialmente de la regulación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso. De manera puntual, la norma señala que corresponde al Gobierno “Concurrir a la formación de las leyes”. Para tal efecto, establece tres instrumentos específicos de participación: se trata de las facultades de presentar proyectos de ley -potestad que, según la Carta, deberá ser realizada por medio de los ministros-, el derecho de presentar objeciones y, para terminar, el deber de realizar la sanción presidencial al culminar el trámite legislativo.

Al respecto vale anotar, como fue señalado por esta Corporación en sentencia C-036 de 1998, que la facultad de oponer objeciones presidenciales a los mencionados proyectos de ley descansa, en último término, en el origen democrático de la institución de la Presidencia de la República, la cual lo autoriza de manera legítima a participar en el proceso de confección de los textos legislativos. En tal sentido, se entiende que la figura de la objeción presidencial promueve un fructífero debate democrático y jurídico que permite ahondar en el nivel de reflexión y ponderación que en todo caso debe orientar el procedimiento de creación legislativa. Así entendido, según fue señalado en sentencia C-700 de 2004, este derecho en cabeza de la Rama Ejecutiva no ofrece de manera alguna una facultad de veto que permita obstruir la necesaria labor de promulgación de leyes, como tampoco promueve una eventual colisión de competencias entre estos dos poderes del Estado. Al contrario refleja el equilibrio armónico que nutre las relaciones entre éstos y permite su orientación al alto objetivo de conseguir la salvaguarda de la Constitución y de asegurar la más alta reflexión y análisis en la producción de los textos legislativos.

Ahora bien, como ha sido ampliamente establecido por la jurisprudencia de esta Corporación²⁵, los argumentos que pueden ser empleados en la oposición planteada por el Presidente deben inscribirse en una de dos razones: motivos de inconveniencia o de inconstitucionalidad. En cualquier caso, según fue señalado en sentencia C-849 de 2005, el Ejecutivo debe responder con suficiencia la razonable carga de argumentación que sobre él recae en estos eventos, la cual demanda un esfuerzo adicional a la indicación meramente nominal de las disposiciones constitucionales que se consideran transgredidas, en el caso particular de las objeciones por inconstitucionalidad, y en consecuencia impone al Presidente

el deber de ofrecer una argumentación que resulte adecuada sobre la manera en que el texto constitucional es vulnerado por el proyecto de ley, lo cual constituye un requisito indispensable para la realización del examen de exequibilidad cuando quiera que el Congreso de la República insista en su aprobación.

En este punto cabe resaltar la importancia de la distinción entre los dos diferentes tipos de objeciones que pueden ser presentadas por el Ejecutivo, pues su examen arroja las primeras luces sobre la labor que se encuentra llamada a adelantar la Corte dentro del trámite de las objeciones por inconstitucionalidad. En tal sentido, en el caso de las objeciones por inconveniencia, su nítida enseña política recomienda, como en efecto ha sido reflejado en el texto superior, que la decisión a propósito de su procedencia recaiga en el Congreso de la República dado que en este caso el objeto de valoración recae sobre el eventual provecho y la aptitud reguladora del texto objetado. En consecuencia, en la medida en que en esta hipótesis precisa el fundamento de la oposición desborda las fronteras estrictamente jurídicas, por lo que demanda un examen de diferente naturaleza en el cual otro tipo de criterios, como la utilidad, eficacia y eficiencia del proyecto, entre otros, adquieren una relevancia por completo ajena al control de constitucionalidad; la autoridad encargada de resolver finalmente su procedencia es aquella en la cual convergen las diferentes voces políticas que participan en el debate democrático.

Por el contrario, en el caso de las objeciones por inconstitucionalidad el debate que se promueve por iniciativa del Ejecutivo plantea una cuestión meramente jurídica cuyo trámite, si bien requiere la insistencia del Congreso, supone una labor por completo diferente al examen político encomendado por el texto constitucional al Legislador. Se trata de un enfrentamiento normativo aparente entre el proyecto de ley y el texto constitucional que debe ser enmendado para asegurar la supremacía de la Carta (artículo 4° superior). De tal manera, los parámetros que antes debían ser atendidos para establecer la procedencia de las objeciones por inconveniencia se disuelven y abren paso a criterios propios de la actividad judicial en la medida en que, desde una perspectiva puramente jurídica, es preciso definir si a la luz de las disposiciones constitucionales el proyecto de ley resulta adecuado o si, por el contrario, debe ser limitado su ingreso material al ordenamiento jurídico.

De acuerdo a la consideración anterior, la entidad que, según la naturaleza de la controversia planteada, debe resolver el asunto es precisamente aquella que de acuerdo al diseño

institucional descrito en la Constitución Nacional se encarga de cumplir la labor de garantizar “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, esto es, la Corte Constitucional. Así las cosas, esta Corporación debe llevar a cabo un examen de exequibilidad sobre las normas objetadas en el cual los distintos parámetros que distinguen la actividad judicial deben ser aplicados de manera imperativa, dentro de los cuales sobresale el deber de acatamiento a las normas que otorgan competencia y regulan los procedimientos confiados a la Corte.

En tal sentido, en la medida en que esta Corporación se encuentra llamada a realizar un ejercicio meramente judicial, de manera forzosa debe ceñirse a las disposiciones que en el texto constitucional regulan sus competencias, sin que sea dable omitir los procedimientos allí consignados o, como ha ocurrido en esta ocasión, modificar por vía jurisprudencial el designio contenido en la Constitución sobre la manera en que debe ser llevado a cabo el control de constitucionalidad, lo cual resulta particularmente imperioso en este caso, en el cual la regulación normativa resulta por completo clara y no admite escamoteos jurisprudenciales.

Como se colige de manera concluyente a partir de la lectura del artículo 167 superior, anteriormente transcrito, cuando se trata de objeciones por inconstitucionalidad, una vez el proyecto que ha sido encontrado parcialmente inexecutable por la Corte es remitido por segunda vez a esta Corporación, luego de haber atendido las observaciones realizadas por el Ministerio del ramo competente y de haber compuesto e integrado las disposiciones afectadas; la Corte Constitucional debe proferir “fallo definitivo”, con el cual finaliza la discusión planteada a partir de la presentación de las objeciones presidenciales.

Si bien el principio de conservación del derecho, el cual garantiza en últimas amparo al postulado democrático, se encuentra presente dentro del trámite de las objeciones y, de tal manera, motiva la posibilidad de recomponer el texto legislativo por una única vez al Congreso, ofreciendo a su vez al Ministerio que guarde un interés legítimo la posibilidad de participar en dicho trámite; no resulta aceptable la conclusión a la cual ha arribado la Plenaria de esta Corporación, según la cual bajo su influjo se impone a la Corte el deber de remitir al Legislativo el proyecto cuando quiera que éste no haya sido adecuadamente rehecho, pues tal conclusión desconoce frontalmente lo dispuesto en el artículo 167 superior, con lo cual se crea un nuevo procedimiento que carece por completo de respaldo en la

Constitución Nacional y tanto las fases como los términos de éste quedan sometidos a la discreción de la Corte. Al respecto, resulta pertinente volver sobre la siguiente consideración desarrollada en el salvamento de voto al auto 168 de 2007:

La anterior interpretación del artículo 167 Superior, [según la cual es preciso remitir el proyecto al Congreso después de que éste ya lo ha enviado a la Corte después de haber hecho las modificaciones pertinentes] no sólo contraría la literalidad de la norma constitucional, sino que introduce un elemento de inseguridad jurídica por cuanto, no queda claro cuántas veces puede la Corte remitirle a la respectiva Cámara el proyecto de ley, a efectos de que ésta lo rehaga. Se instaura, de esta manera, una perversa lógica de error-corrección, entre el juez constitucional y el Congreso, sin que quede del todo claro cuándo se va a tener un fallo realmente definitivo en la materia

Expuesto este argumento, paso a describir las razones por las cuales la posición acogida por esta Corporación resulta difícilmente conciliable con la evolución normativa ocurrida en el constitucionalismo colombiano, la cual se encuentra dirigida al fortalecimiento del control judicial sobre las objeciones presidenciales. Sobre el particular, es preciso volver sobre lo dispuesto en la materia en la Constitución de 1886, en la cual la señalada distinción entre los dos tipos de objeciones que pueden ser opuestas por el Presidente de la República, por motivos de inconveniencia y de inconstitucionalidad, permitía figurar el carácter jurídico de la labor que se encontraba llamada a cumplir entonces la Corte Suprema de Justicia en el segundo evento. Al respecto, la redacción original del artículo 90 de la Carta establecía lo siguiente “Exceptuase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de los seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”.

Como se puede leer, desde este antecedente normativo se encuentra con claridad la intención de confiar a una autoridad judicial el encargo de decidir de manera definitiva la legitimidad de las objeciones por motivos de inconstitucionalidad. Según la regulación en comento, en el mismo sentido en que ha sido orientado este procedimiento de acuerdo al texto constitucional vigente, una vez el Ejecutivo manifestaba su inconformidad con el proyecto de ley con fundamento en el supuesto enfrentamiento con la norma superior,

correspondía al Congreso de la República manifestar su intención de perseverar en el proyecto por medio de su insistencia, lo cual abría las puertas a la instancia judicial que ahora nos ocupa en la cual la Corte Suprema de Justicia, dentro de un término preciso de seis días, debía pronunciarse sobre la supuesta inexecutable del proyecto.

En el mismo sentido, el Acto Legislativo número 3 de 1910 confirmó la realización de un proceso judicial ante la Corte Suprema como fase última dentro del trámite de las objeciones por inconstitucionalidad:

Artículo 41. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

Decidir definitivamente sobre la executable de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación

A su turno, el Acto Legislativo número 1 de 1945, en su artículo 53, que habría de modificar el artículo 147 superior, estableció lo siguiente:

Artículo 147. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes: Decidir definitivamente sobre la executable de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, o sobre todas las leyes o decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano.

En las acciones de inexecutableidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación.

Para terminar este breve recuento normativo, se encuentra el Acto Legislativo número 1 de 1968, cuyo artículo 71, por el cual se modificó el artículo 214 de la Constitución Nacional, reiteró el carácter estrictamente judicial del procedimiento mediante el cual debían ser

resueltas las objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, confiando en último término a la Corte Suprema de Justicia la solución de este asunto:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios reprocedimiento en su formación.

Ahora bien, como cenit de la evolución normativa anteriormente descrita, se encuentra la regulación contenida en el texto constitucional de 1991, el cual ofrece, sin lugar a dudas, la mayor densidad regulativa sobre la materia y, por tal motivo, exige del juez constitucional el mayor apego a dichas normas pues la claridad y suficiencia normativa, en este caso como en todos aquellos relacionados con la actividad judicial, se oponen a la libertad que en este caso se ha atribuido por vía jurisprudencial la Sala Plena de esta Corporación. Dicha regulación se encuentra en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 del texto constitucional; 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992 y en el Decreto 2057 de 1991. En primer lugar, cabe anotar que el sistema ideado por el constituyente de 1991 conserva la distinción, cuya importancia fue reseñada oportunamente en líneas anteriores, entre las dos clases de objeciones que pueden ser alegadas por el Presidente de la República: por motivos de inconveniencia, las cuales orientan la cuestión hacia un diálogo eminentemente político con el Congreso de la República, y por motivos de inconstitucionalidad. En cualquier caso, el Ejecutivo cuenta con términos precisos para manifestar su oposición cuya inobservancia lo priva de tal posibilidad y, en tal sentido, lo compele a realizar la sanción y promulgación por medio de las cuales se concluye el procedimiento legislativo. De tal manera, el Gobierno dispone de un término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando quiera que no conste de más de veinte artículos; de diez días en aquellos proyectos que contengan un articulado de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en la cual tuvo origen su trámite legislativo con el objetivo de que sea realizado un nuevo debate en la Plenaria. Cuando las dos Cámaras insistan en la aprobación del proyecto, actuación que requiere el voto afirmativo de la mayoría absoluta de sus miembros, se abren dos caminos que no

difieren solo en el procedimiento que aparejan sino en los criterios que deben ser atendidos durante éste: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente, es remitido de nuevo al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones. En cambio, si lo hubiese sido por inconstitucionalidad, aquel deberá ser remitido a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. En caso contrario, esto es, de encontrar que efectivamente el proyecto no se ajusta al texto constitucional, éste será archivado. Por último, si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así deberá indicarlo a la Cámara en que tuvo origen su debate para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas de acuerdo a lo decidido por la Corporación. Una vez ha sido cumplido dicho trámite, el proyecto deberá ser remitido por última vez a la Corte “para fallo definitivo” (artículo 167 superior).

Como corolario de la totalidad de las consideraciones precedentes, al llevar a cabo el examen de exequibilidad sobre las objeciones presentadas por el Presidente de la República al proyecto de ley número 086 de 2005 (Senado) 205 de 2004 (Cámara) “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano y se dictan otras disposiciones”, la Sala Plena de esta Corporación debió proferir sentencia definitiva una vez el Congreso remitió el proyecto de ley con las modificaciones pertinentes, según las indicaciones contenidas en la sentencia C-856 de 2006, pues así lo impone con claridad el articulado constitucional al cual la Corte debe sujeción en su condición de autoridad judicial. La impronta del principio del Estado de Derecho así lo exige y, al mismo tiempo, desaconseja decisiones como las adoptadas dentro de este procedimiento por la Plenaria de la Corte, pues bajo consideraciones deleznales que abogan por la defensa de los postulados de la conservación del derecho y colaboración armónica entre las diferentes Ramas del Poder Público se ha realizado una inaceptable modificación por vía jurisprudencial del trámite que debe ser agotado para decidir la prosperidad de las objeciones por inconstitucionalidad. De tal manera, como fue explicado, se controvierte el claro tenor literal del texto constitucional y se desconoce la evolución normativa que pretende el fortalecimiento de la labor del juez de constitucionalidad en dicho trámite. En consecuencia, si a juicio de la Corte las modificaciones realizadas por el Congreso no resultaban suficientes para la aprobación del ingreso del proyecto de ley al ordenamiento por razones de inconstitucionalidad, así debió declararlo mediante “fallo definitivo”, por lo que no es admisible desde una óptica estrictamente jurídica, que es precisamente aquella que debe ser empleada por la Corporación en su condición de autoridad judicial, la remisión

del proyecto al Congreso de la República por segunda vez.

Fecha ut supra

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Cfr. Folios 297 y 298 del expediente.

2 Cfr. Folios 352 y 353 del expediente.

3 Cfr. Folio 349 del expediente.

4 Cfr. Folio 350 del expediente.

5 Cfr. Folio 356 del expediente.

6 Cfr. Folio 384 del expediente.

7 Cfr. Folios 381 a 382 del expediente.

8 Cfr. Folio 391 del expediente.

9 La naturaleza de la orden a adoptar por parte de la Corte en el Auto 168/07 fue uno de los asuntos analizados en detalle por parte de la Sala. En síntesis, la Corte consideró que a pesar que el artículo 167 C.P. dispone que una vez el Congreso envíe el texto rehecho del Proyecto de Ley, corresponde dictar un “fallo definitivo”, lo cierto es que en el caso presente adoptar una posición formal al respecto llevaría a la declaratoria de inexecuibilidad del proyecto de ley. Esta conclusión se mostraba problemática, en “tanto desconocería que, a la luz de la misma norma constitucional, la actividad de rehacer e integrar el proyecto de ley es una condición previa al análisis de constitucionalidad, por lo que la existencia de una disposición normativa dotada de significado es un presupuesto ineludible para la decisión acerca de su armonía con el Texto Superior. En otras palabras, el análisis de constitucionalidad por parte de la Corte sólo puede efectuarse respecto de expresiones

legales coherentes y, por ende, aptas para predicar de ellas proposiciones normativas válidas, susceptibles de comparación con las razones que conforman el dictamen de la Corte respecto de las objeciones presidenciales propuestas. || Cuando, como en el caso presente, la disposición normativa resultante del proceso de reformulación del proyecto de ley, carece de sentido alguno, no es dable emitir un pronunciamiento de fondo, en tanto no existen los presupuestos mínimos para el diálogo interinstitucional propio de las objeciones presidenciales. De esta manera, ante la inexistencia de una norma susceptible de control constitucional y en aras de garantizar la eficacia de los principios de conservación del derecho y colaboración armónica de las ramas del poder público, la solución que se impone es devolver el proyecto al Congreso, para que rehaga el texto según las condiciones fijadas por la Corte en la sentencia que declaró parcialmente fundadas las objeciones presidenciales.” Por lo tanto, a partir de estas reglas, la Sala decidió devolver el proyecto de ley al Congreso, a fin que corrigiera los defectos identificados.

10 Cfr. Folio 1 del cuaderno 1.

11 Sobre el particular, la providencia en comento señaló:

“2.6. En lo que tiene que ver con el trámite previo a la aprobación del texto rehecho del Proyecto de Ley, la Corte encuentra que cumple con los requisitos previstos en la Constitución para la aprobación de iniciativas por parte de las plenarias de las cámaras que componen el Congreso. En efecto, el texto rehecho fue sometido a consideración del pleno del Senado de la República y de la Cámara de Representantes y obtuvo las mayorías necesarias para su aprobación. || Igualmente, se dio cumplimiento en cada una de las instancias del requisito de anuncio previo a la votación, previsto en el inciso final del artículo 160 C.P., adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003. Para el caso de la Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del Proyecto fueron anunciadas en la sesión plenaria del 17 de abril de 2007. Del mismo modo, en lo que respecta al Senado de la República, el mencionado requisito fue cumplido en la sesión plenaria del 10 de mayo de 2007.”

12 Vid., Gaceta del Congreso 419 del 30 de agosto de 2007, páginas 30 a 32.

13 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-473/05.

14 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1040/05

15 Cfr. Corte Constitucional, auto A-053/07. Fundamento jurídico 2.3.1.

16 Para sustentar este aserto, la sentencia trae a colación las consideraciones realizadas en el fallo C-068/04, de acuerdo con las cuales “Esta expresión del artículo 162 superior hay que entenderla en el sentido de que las dos legislaturas constituyen el plazo que tiene el Congreso para la formación de la ley, de suerte tal que todo proyecto de ley que surta los debates correspondientes dentro de dicho término, por este aspecto se ajusta al mandato constitucional. Siendo claro además que esas dos legislaturas no cobijan el término de que dispone el Presidente para formular sus objeciones, pues, de no ser así, el Ejecutivo podría alterarle o suprimirle al Congreso la oportunidad que le asiste para pronunciarse sobre las objeciones.”

17 Al respecto, se citan las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-433/04, en el sentido que “la jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también lo es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas. || Son varias las razones que justifican la anterior afirmación y sobre las cuales esta Corporación se basó para fijar su jurisprudencia al respecto, a saber: (1) consideración literal, según la cual el artículo 162 de la Constitución no distingue entre proyectos objetados y no objetados, sino que se refiere a los proyectos en términos generales. Además, conforme a lo dispuesto en el artículo 167 ibídem el proyecto objetado “volverá a segundo debate”, de donde se concluye que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo. (2) Consideración lógica, en virtud de la cual no existe contradicción entre los artículos 167 y 162 de la Carta en razón a que los preceptos específicos sobre objeciones no establecen ningún plazo especial para que las cámaras insistan, y ese silencio de regulación especial debe interpretarse en el sentido que el legislador y el Constituyente quisieron que ese punto se rigiera por la normatividad general. (3) Interpretación sistemática, según la cual las discrepancias respecto a los proyectos de ley entre la Ramas Legislativa y Ejecutiva deben realizarse de manera ágil, y si se aceptara la

tesis de que el Congreso puede tomarse todas las legislaturas que estime convenientes para pronunciarse sobre las objeciones, se afecta el sistema de frenos y contrapesos, en cuanto al Presidente de la República sí se le establece un plazo perentorio para que pueda hacer uso de su facultad de objetar. (4) Interpretación finalística, en atención a que se racionaliza el trámite legislativo y se permite una más adecuada formación de la voluntad democrática. Además, sería absurdo que el Congreso dispusiera de dos legislaturas para aprobar integralmente un proyecto de ley, pero para terminar de aprobarlo cuando es objetado, pueda dejar pasar indefinidas legislaturas. || Así las cosas, el término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto.”

18 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-488/92, C-057/93, C-490/94 C-343/95, C-685/96, C-581/97, C-197/01, C-1319/01, C-483/02 y C-399/03. Para el presente asunto, se reitera la metodología expuesta en la sentencia C-1113/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

19 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-399/03, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

20 Sentencia C-399/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).”

22 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1134/04, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

23 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-623/07.

24 Auto 168 de 2007 “2.7. Analizado el texto rehecho del Proyecto de Ley, la Corte advierte que la actividad del Congreso cumplió de manera parcial con lo ordenado por la Corte. En efecto, el texto rehecho del proyecto de ley eliminó todos aquellos apartados normativos que fueron declarados inexecutable en la sentencia C-856/06. Por lo tanto, la Corte advierte que, de manera general, el Congreso dio cumplimiento al deber de rehacer e integrar el proyecto de ley, de acuerdo con las condiciones previstas en el artículo 167 Superior”

25 Sentencias C-470 de 2006, C-700 de 2004, C-072 de 2006, C-849 de 2005, entre otras.