NOTA DE LA RELATORIA. LA SENTENCIA C-857 DE 2006 FUE ANULADA MEDIANTE AUTO 305 DEL 8 DE NOVIEMBRE DE 2006.

Sentencia C-857/06

Referencia: expediente OP-092

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Asunto: Objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, "Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación".

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil seis (2006)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del quince de septiembre del año en curso y con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, la Presidenta del Senado de la República remitió a esta Corporación el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, "Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación", el cual fue objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, y radicado en esta Corte como el expediente OP-092 el día cuatro de octubre de 2006.

1. Trámite legislativo del proyecto objetado

Del trámite que surtió el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara en el Congreso de la República, se señalan los siguientes hechos en razón a su relevancia para el estudio de la objeción presidencial:

1.1. El proyecto fue presentado por el Representante a la Cámara Teodolindo Avendaño Castellanos el 12 de noviembre de dos mil tres 2003 y repartido por la Presidencia de la Cámara de Representantes a la Comisión Cuarta (IV) Constitucional Permanente para lo de su competencia. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 595 de 18 de noviembre del mismo año.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1.3. Posteriormente, fue aprobado en segundo debate, sin modificaciones, en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 10 de noviembre de 2004 y remitido al Senado de la República.

1.4. Una vez el proyecto fue recibido por el Senado de la República, la Presidencia de esa Cámara repartió el proyecto a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente para lo de su competencia. El día 04 de mayo de 2005 el proyecto fue aprobado en primer debate por la citada Comisión, sin modificaciones.

1.5. Mediante memorial de mayo 25 de 2005, dirigido al Presidente del Senado de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó los reparos constitucionales que ahora sirven de fundamento a la objeción presidencial que se examina, en contra del

proyecto de ley 162/03 Cámara y 172/04 Senado.

1.6. El día 20 de junio de 2005 el proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

1.7. La Presidenta de la Cámara de Representantes, mediante oficio de julio 5 de 2005, envió el proyecto para la correspondiente sanción presidencial, con sus respectivos anexos y antecedentes legislativos.

1.8. La Presidencia de la República recibió el proyecto el 18 de julio de 2005 y devolvió el expediente legislativo a la Presidencia del Senado de la República el 26 de julio del mismo año sin la correspondiente sanción ejecutiva, con objeciones de inconstitucionalidad.

1.9. La comisión accidental designada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes para estudiar las objeciones formuladas al proyecto, presentó informe a través del cual solicitó rechazar las objeciones presidenciales presentadas. Dicho informe fue considerado y aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el 11 de octubre de 2005.

1.10. De igual forma, la comisión accidental designada por la mesa directiva del Senado de la República para el efecto, presentó informe mediante el cual propuso declarar infundadas las objeciones presentadas por la Presidencia de la República al proyecto de ley. El día 6 de septiembre del año 2006 el referido informe fue considerado y aprobado por la Plenaria del Senado.

1.11. El 12 de septiembre del presente año la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto a esta Corte para que decida sobre la exequibilidad de las objeciones declaradas infundadas por el Congreso.

2. Texto del proyecto objetado

El siguiente es el texto del proyecto objetado:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“PROYECTO DE LEY 172 DE 2004 SENADO, 162 DE 2003 CÁMARA

‘Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación.’

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La República de Colombia y el Congreso de Colombia, se vinculan a la celebración del centenario de la fundación del municipio de Caicedonia en el departamento del Valle del Cauca, que se cumplen el tres (3) de agosto de 2010.

Artículo 2º. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales que se requieran para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de Caicedonia, así como para la ejecución de las obras de infraestructura de interés social que se requieran, entre las que se encuentran:

Remodelación Parque El Carmen $717.833.414

Reposición alcantarillado de la carrera 15 entre calles 2 y 18 $550.416.124

Reposición alcantarillado de la carrera 16 entre calles 1ª y 19 $605.915.043

Terminación polideportivo de la ciudadela $525.347.530

Homogenización de andenes en la calle 6ª entre carreras 9 y 14 $95.000.000

Homogenización de andenes en la carrera 14 entre calles 12 y 18 $135.000.000

Construcción de andenes en la carrera 9ª entre calles 6 y 12 $25.000.000

Reconstrucción pisos andenes y muretes parque Daniel Gutiérrez y Arango $161.000.000

TOTAL $2.815.512.111

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Artículo 4º. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

II. OBJECIONES DEL GOBIERNO

Mediante comunicación de julio 26 de 2005, el Gobierno devolvió al Congreso de la República, sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Proyecto de Ley N° 162/03 Cámara y 172/04 Senado, con objeciones de inconstitucionalidad.

En efecto, los reparos hechos por el Gobierno se refieren específicamente a la violación parcial del artículo 151 de la Constitución Política. En el escrito correspondiente, se expresa que si bien el Congreso de la República tiene la potestad de decretar el gasto público, lo cierto es que dicha atribución debe ejercerse con sujeción a lo dispuesto en el Texto Superior y en la ley. En este sentido, cuando quiera que se trate de proyectos de ley que decreten o autoricen gasto, deberá efectuarse el correspondiente análisis del impacto fiscal que establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma de carácter orgánico que “condiciona la expedición de las leyes que autorizan gasto”.

De tal forma que, como quiera que el presente proyecto de ley en su artículo 2º autoriza al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales requeridas para la ejecución de algunas obras de infraestructura en el municipio de Caicedonia -con el objeto de conmemorar el centenario de su fundación-, el legislador debió incluir, tanto en la exposición de motivos como en las ponencias de trámite al mencionado proyecto, el análisis de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento que demanden las obras señaladas en el mismo, tal y como lo exige el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Expresa el gobierno que el análisis de impacto fiscal debe hacerse a partir del Marco Fiscal de Mediano Plazo que el Ministerio de Hacienda y Crédito presentó a las comisiones económicas del Congreso de la República el 11 de junio de 2004 a través de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes. A partir de la expedición de dicho Marco, agrega,

todos los proyectos de ley que autoricen gasto deberán cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, conclusión que infiere el Gobierno a partir de lo establecido en la jurisprudencia constitucional sobre el tema1.

Finalmente, en el escrito de objeciones presidenciales se resalta el hecho de que, a juicio del gobierno, en este proyecto de ley el legislador "se limitó a cuantificar el valor de las obras a ejecutar, sin incluir la fuente de ingreso adicional para financiarlos ni el análisis de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo", lo que implica que no se cumplieron los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, legislación de carácter orgánico que, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia constitucional, sujeta el ejercicio de la actividad legislativa2.

III. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

3.1. La Comisión Accidental que se integró en el Senado de la República para rendir informe respecto de las objeciones presidenciales, propuso declararlas infundadas, propuesta que fue aprobada por la plenaria del Senado en la sesión celebrada el 6 de septiembre de 2006.

En el informe de la Comisión Accidental se expresa que la objeción de inconstitucionalidad parcial se produce por "[p]resunta violación del artículo 151 de la Constitución Política". A renglón seguido se manifiesta que "[n]o se acepta el concepto de vulneración del artículo referido como argumento central de la objeción por inconstitucionalidad parcial, puesto que esto significa trasgresión a la ley superior, lo cual no refleja para este caso específico, bajo ningún punto de vista, el espíritu del legislador que para estos casos es de vital importancia saber interpretar".

Agrega el informe que resulta de particular interés para efectos del asunto, "… reiterar la doctrina establecida por la Corte Constitucional, en la cual se determina que la iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del presupuesto general de la nación." Y que, "[s]implemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto, las partidas necesarias para atender esos gastos."

A continuación en el informe se trascriben in extenso apartes de la Sentencia C-490 de 1994,

en los cuales la Corte Constitucional se pronuncia sobre la reserva de iniciativa del gobierno para ciertas leyes y puntualiza que la misma no se predica de una manera general sobre todas las leyes que tengan la virtualidad de generar gastos públicos.

Con posterioridad, en el informe se realizan citas de diversas sentencias proferidas por la Corte Constitucional, las que -debe señalarse- no se encuentran debidamente diferenciadas del resto del documento, ni precedidas por los correspondientes signos de puntuación, por lo que la lectura del informe no permite establecer con claridad el objetivo perseguido con la referencia a estos apartes jurisprudenciales, ni el contenido de las sentencias citadas. No obstante lo anterior, sería posible concluir que tales citas se orientan a establecer que, de acuerdo con la jurisprudencia, el Congreso no puede, mediante una ley de iniciativa parlamentaria, ordenar la inclusión de ciertas partidas de gasto en el Presupuesto, pero que si puede autorizar que ello se haga así.

Continúa el informe señalando que "… en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional se ha ocupado de analizar tanto el alcance de la iniciativa Legislativa como el principio de legalidad en materia de gasto público."

Textualmente señala el informe que "[a]sí las cosas, encuentra esta corporación que algunos miembros del Congreso de la República, sí podían presentar el proyecto de ley bajo examen y por ende, podían también ordenar la asignación de partidas para la reparación y manutención del templo de San Roque en la ciudad de Barranquilla. (Subraya la Corte) Agrega el informe que "[n]aturalmente, en virtud de lo expuesto, tanto la Constitución como la Ley exigen que la ejecución del gasto decretado en ese proyecto, dependa de su inclusión en el presupuesto General de la Nación, para lo cual necesariamente habrá de contarse con la iniciativa, con la autorización expresa del gobierno nacional en particular del señor Ministro de Hacienda y crédito público."

Se expresa, finalmente, en el informe que, "[p]or lo explicado anteriormente, y lo anotado en la presente y las definiciones transcritas hasta el momento, no se puede aceptar que haya vulneración de la Carta Política, pues, como se dijo anteriormente, esto significa transgresión de la Ley superior, la cual no sucede, bajo ningún punto de vista, en el espíritu del legislador. Tampoco se puede decir que se esté desconociendo la estructura del estado, o que el congreso este usurpando esferas o funciones que no le corresponden."

Con base en esas consideraciones, el informe concluye proponiendo "…al Honorable Senado de la República declarar infundadas las objeciones de la presidencia de la República al proyecto de Ley No. 172 de 2004 Senado, 162 de 2003 Cámara 'por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el municipio de

Caicedonia, departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la nación y el congreso de la República al primer centenario de su fundación'."

Observa la Sala que en el informe de la comisión accidental del Senado no hay alusión alguna al requisito de análisis de impacto fiscal previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 sobre el que versaba la objeción del Presidente de la República.

3.2. Por su parte, Comisión Accidental que se integró en la Cámara de Representantes para rendir informe de las objeciones presidenciales al proyecto de ley bajo estudio, solicitó rechazarlas e insistir en la constitucionalidad del referido proyecto.

De acuerdo con el informe, en las objeciones, como único cargo, se plantea la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución Política, porque no obstante que se reconoce por el Presidente la potestad del Congreso de la República para decretar gasto público, se señala en el escrito de objeciones que "… tal atribución debe ejercerla conforme a lo dispuesto en la Constitución y la ley…" y que "… los proyectos de ley que decreten o autoricen gasto deberán cumplir con el análisis del impacto fiscal señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, norma de carácter presupuestal y de naturaleza orgánica, de las previstas en el artículo 151 de la Constitución Política, que condicionan la expedición de leyes que autorizan gasto." (negrilla agregada en el informe de la Cámara).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

– En primer lugar, que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2º del proyecto de ley objetado, con éste lo que se busca es autorizar al Gobierno para incluir una serie de partidas en el Presupuesto General de la Nación.

Así, es necesario diferenciar entre aquellas leyes que autorizan al Gobierno para realizar algún gasto y las que lo conminan a hacerlo, ya que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el tema, cuando la ley de que se trate se limita a decretar un gasto, debe entenderse que se trata de una habilitación para que el Gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto y, en consecuencia, ello no puede calificarse de inconstitucional. Para fundamentar su afirmación, en el informe los Representantes citan las sentencias C-324 de 19973 y C-729 de 20054, mediante las cuales la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso tiene la facultad de aprobar leyes que comporten gasto público, siempre que se respete la potestad que se encuentra en cabeza del Gobierno de decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo que el juicio de constitucionalidad en

estos casos consiste en “analizar si la respectiva norma consagra ‘un mandato imperativo dirigido al ejecutivo’ caso en el cual es inexequible, ‘ o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para al eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto’ evento en el cual es perfectamente legítima”5.

Para el caso concreto, en el informe se concluye que, como quiera que el presente proyecto de ley tiene por objeto autorizar al Gobierno para que, como y cuando lo estime conveniente, incluya las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración del centenario del municipio de Caicedonia en el proyecto de ley de presupuesto anual, el Congreso de la República no estaba en la obligación de realizar el análisis de ingresos adicionales, ni en la exposición de motivos, ni en las ponencias que se presentaron durante el trámite del proyecto, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, ya que el análisis del gasto fiscal únicamente es exigible cuando quiera que se trate de proyectos de ley, ordenanza o acuerdo que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios.

– En segundo término, precisan que el proyecto de ley objetado establece que, en razón a la autorización aprobada por el Congreso de la República, el Gobierno podrá incluir las partidas en el proyecto de presupuesto que estime conveniente, por lo que no se justifica la afirmación del Gobierno en el sentido de considerar que los ponentes debieron incluir la fuente de ingreso adicional con sujeción al Marco Fiscal de Mediano Plazo presentado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Tercera de la Cámara el 11 de junio de 2004, toda vez que, por un lado, en este proyecto no se ordena ningún gasto y, por el otro, el Legislador no estableció en ningún artículo del referido proyecto que era forzoso incluir las partidas necesarias para la ejecución de las obras de infraestructura señaladas en el proyecto de presupuesto de algún año en específico, lo que de contera implica que no se pueda exigir que para la aprobación del proyecto de ley el Congreso debiera sujetarse al Marco Fiscal expedido para el año 2005, ya que, por tratarse de una autorización de gasto y no de una conminación a efectuar el mismo, es el Gobierno quien definirá, cuando lo estime conveniente, en que proyecto de presupuesto incluirá las partidas respectivas.

Por las razones anteriormente expuestas, en el informe realizado por la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes se concluye que deben rechazarse las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

Con el fin de hacer efectivo el derecho ciudadano de impugnación y defensa, consagrado en el numeral 1º del artículo 242 de la Constitución Política, el Magistrado Sustanciador, mediante auto de seis de octubre de 2006, ordenó fijar en lista durante el término de tres días el proyecto de ley objetado y poner a disposición de los ciudadanos una copia del expediente para que pudiera ser consultado. El término concedido venció y no fue presentado ningún escrito.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, mediante el concepto No. 4182 enviado a esta Corporación el 12 de octubre de 2006, solicitó declarar la inconstitucionalidad del proyecto de ley en revisión por violación de los límites temporales que tiene el Congreso de la República para insistir en las objeciones presidenciales.

En efecto, afirma que el Congreso de la República incurrió en una irregularidad en el trámite del proyecto de ley objeto de estudio, que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, comporta una violación del artículo 162 de la Constitución Política, toda vez que, en su criterio, las Cámaras Legislativas desconocieron los límites temporales establecidos en el Texto Superior para pronunciarse respecto de las objeciones presidenciales, ya que -tal como lo establece el artículo constitucional citado- ningún proyecto de ley podrá tener un trámite que exceda de dos legislaturas, término que "… empieza a contarse a partir del momento en que el Presidente de la República objeta el respectivo proyecto de ley".

En el presente caso, el señor Procurador sostiene que las objeciones presidenciales fueron presentadas el 25 de mayo de 2005, es decir, en la legislatura del 20 de julio de 2004 al 20 de julio de 2005, mientras que los informes de las comisiones accidentales conformadas por las Cámaras Legislativas para resolverlas fueron radicados en las plenarias los días 13 de septiembre de 2005, en el caso de la Cámara de Representantes y 13 de junio de 2006 en el Senado de la República. Finalmente, éstos fueron aprobados el día 11 de octubre de 2005 por la plenaria de la Cámara y el 7 de septiembre de 2006 por el Senado6, esto es, en la legislatura del 20 de julio de 2006 al 20 de julio de 2007.

De lo anterior se desprende, en criterio del Ministerio Público, que entre el momento en que se presentaron las objeciones presidenciales y la fecha en que éstas fueron estudiadas por el Congreso de la República transcurrieron tres legislaturas, situación que comporta una vulneración del artículo 162 de la Constitución Política, tal como ha sido interpretado por la

jurisprudencia de esta Corte7, y que genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley sub examine. Por presentarse esta situación, a juicio del Procurador no es necesario que ese Despacho se refiera específicamente a la objeción presidencial presentada por vulneración del artículo 151 de la Carta.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Adicionalmente, el representante del Ministerio Público llama la atención respecto de la "… falta de suficiencia y de pertenencia de los argumentos expuestos por las cámaras legislativas para insistir en la constitucionalidad del proyecto de ley analizado …", ya que, a su juicio, en el informe presentado por la Comisión Accidental del Senado de la República no se hace ninguna alusión específica al contenido de la objeción presidencial, sino que simplemente los senadores designados se limitan a transcribir apartes de sentencias de la Corte Constitucional respecto de la iniciativa en materia de proyectos de ley de gasto público, tema que no tiene ninguna relación con el problema jurídico planteado por la objeción. De la misma manera, afirma que en el escrito la Comisión se limitó a "reproducir" argumentos que fueron expuestos en otras ocasiones y que resultan del todo impertinentes para la solución del caso concreto.

En este orden de ideas, el concepto presentado por el Ministerio Público termina por enfatizar en la necesidad de que la insistencia que presente el Congreso durante el trámite legislativo, responda de manera consecuente con el alcance y la significación del procedimiento constitucional establecido para estos eventos.

En consecuencia, el señor Procurador General de la Nación solicita a esta Corporación que declare fundada la objeción presidencial y que disponga la inexequibilidad del proyecto de ley objeto de estudio, con fundamento en las razones anteriormente expuestas.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De conformidad con lo preceptuado por los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que el Presidente de la República formuló en el presente caso.

2. Verificación del trámite de las objeciones al proyecto de ley

En reiterada jurisprudencia la Corte ha precisado que el estudio de la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por el Presidente de la República no sólo versa sobre los asuntos materiales concernientes a los reproches que el Gobierno Nacional presenta, sino que también comprende el análisis del procedimiento impartido a las objeciones a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que se ocupan de él8. Por lo tanto, al examen material debe preceder la verificación del trámite impartido a las objeciones presidenciales para dilucidar si se ajusta a los preceptos que lo regulan.

2.1. Oportunidad de las objeciones

Dado que el proyecto de ley objetado contiene cuatro artículos, el Gobierno disponía de seis días para devolverlo con objeciones, pues ese es el término que el artículo 166 de la Carta le concede para tal fin, cuando el proyecto no consta "… de más de veinte artículos".

Puesto que el término constitucionalmente concedido para formular las objeciones se cuenta en días hábiles, en el asunto del que ahora se ocupa la Corte fue cumplido a cabalidad, por cuanto el Gobierno recibió el proyecto el 18 de julio de 2005 y lo devolvió objetado por motivos de inconstitucionalidad el día 26 del mismo mes y año.

3. El límite temporal para la insistencia de las Cámaras, según lo dispuesto en el artículo 162 de la Constitución

El Procurador General de la Nación en su concepto de rigor llama la atención acerca de la posible inexequibilidad del proyecto de ley que el Presidente de la República objetó por razones de inconstitucionalidad, pues las Cámaras legislativas habrían desbordado el límite temporal que la Carta les otorga para tramitar su insistencia en el proyecto objetado.

Con la finalidad de fundamentar su apreciación, el Jefe del Ministerio Público invoca reiterada jurisprudencia en la cual esta Corporación ha sostenido que, aún cuando las disposiciones superiores que se refieren al trámite que se le debe impartir a las objeciones presidenciales no se ocupan de indicarle a las Cámaras el término dentro del cual han de tramitar la insistencia, ello no significa que el Congreso de la República cuente con un plazo indefinido para pronunciarse sobre las objeciones, porque el artículo 162 de la Constitución indica que

“ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas” y este mandato es aplicable tratándose de las insistencias que el órgano legislativo plantee ante las objeciones que el Gobierno Nacional le formule a los proyectos de ley9.

Así pues, el término del cual disponen las Cámaras para insistir no puede exceder el término que expresamente la Constitución ha fijado para la formación de la ley10 y por eso el Congreso de la República debe estimar o desestimar las objeciones dentro de dos legislaturas, la primera de las cuales será aquella “… que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto”11, por cuanto, “… el término de dos legislaturas para que las cámaras presenten la insistencia corre a partir de la presentación de las objeciones” y “… si las cámaras presentan la insistencia una vez transcurridas las dos legislaturas, dicha insistencia es extemporánea y debe entenderse sin valor jurídico”12.

En la Sentencia C-069 de 200413 se expusieron in extenso las razones que tuvo la Corte para acoger la doctrina reseñada y en la Sentencia C-433 del mismo año14 esas consideraciones fueron sintetizadas de la siguiente manera:

“(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”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

De conformidad con las apreciaciones consignadas en la vista fiscal, en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, las objeciones fueron presentadas el 25 de mayo del año 2005, es decir, en la legislatura que transcurrió entre el 20 de julio de 2004 y el 20 de junio de 2005. Con posterioridad, dentro del trámite que se les impartió en el Congreso de la República los respectivos informes de las comisiones designadas para resolverlas fueron radicados en la plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de septiembre de 2005 y en la plenaria del Senado de la República el 13 de junio de 2006 y su aprobación tuvo lugar el 11 de octubre de 2005 en la Cámara y el 6 de septiembre de 2006 en el Senado.

La última fecha corresponde a la legislatura que va desde el 20 de julio de 2006 hasta el 20 de junio de 2007, que es la tercera desde el momento en el cual se presentaron las objeciones presidenciales y, por lo tanto, el Congreso de la República excedió el término de dos legislaturas y violó el artículo 162 de la Constitución.

Dado que el vicio anotado es insubsanable, pues ya venció el término máximo que el Congreso de la República tenía para insistir, la Corte, de acuerdo con su jurisprudencia, declarará inexequible el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE el Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la presente sentencia fue anulada mediante Auto 305 de 2006, proferido por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

SECRETARIA GENERAL

Auto 305/06

Referencia: Nulidad de la Sentencia C-857/06

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D.C., ocho (08) de noviembre de dos mil seis (2006)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de la prevista en el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, conoció de oficio acerca de la posible nulidad de la Sentencia C-857 del 18 de octubre de 2006,

proferida por ella misma, y sobre el particular ha proferido el siguiente

AUTO

I. ANTECEDENTES

La Sala Plena de la Corte Constitucional debía decidir, en la sesión del 18 de octubre de 2006, sobre la ponencia presentada por el Magistrado Rodrigo Escobar Gil, también ponente de la presente providencia, relativa al expediente OP-092 – Objeción de inconstitucionalidad al Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara, "Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación".

Cumplido el debate, y al no acogerse la propuesta del magistrado ponente conforme a la cual las cámaras legislativas no están sujetas a término constitucional alguno para el trámite de las objeciones del gobierno, la Sala, por unanimidad, con aclaración de voto del ponente, adoptó la decisión de acoger el concepto rendido por el Ministerio Público y de acuerdo con el cual, como quiera que las objeciones presidenciales se presentaron el 25 de mayo de 2005, y la aprobación de la insistencia en la plenaria del Senado de la República sólo se produjo el 6 de septiembre de 2006, el trámite de insistencia habría sido extemporáneo, razón por la cual se declaró la inexequibilidad del proyecto de ley objetado.

Al adecuar el texto de la ponencia en consonancia con la decisión de la Sala, se pudo constatar que, como base para la decisión de inexequibilidad se tomó, tal como se propuso por el Ministerio Público, la fecha de un escrito que el Gobierno remitió al Congreso, oponiéndose al proyecto, antes de que éste hubiese culminado su trámite en las cámaras legislativas y no aquella en la que efectivamente fueron radicadas las objeciones del gobierno en la Cámara de Representantes, esto es el 26 de julio de 2005.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Ha sostenido esta Corporación en forma reiterada que toda decisión judicial que viole el debido proceso, por desconocer el artículo 29 de la Constitución, debe ser invalidada y que la aplicación de dicho criterio resulta aún más estricta cuando se trata de las providencias a cargo de la Corte Constitucional, "… guardiana de la integridad y supremacía de la Carta, y particularmente las de Sala Plena, que recaen, ni más ni menos, sobre las disposiciones integrantes del orden jurídico legal, para definir si ellas se ajustan o no a los preceptos y principio superiores."15

Esta Corporación, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 49 del decreto 2067 de 1991, ha decidido que es competente para pronunciarse sobre la nulidad de procesos de constitucionalidad, no sólo por actuaciones o hechos ocurridos antes de dictarse el fallo sino también por irregularidades en la sentencia misma, siempre y cuando éstas impliquen violación del debido proceso.16 La Sala Plena, ha dicho la Corte, tiene "… el deber de declarar las nulidades que se presenten en cualquier etapa del proceso. Y la sentencia es una de ellas."17

Por otra parte, la Corte se ha referido expresamente a las irregularidades que pueden dar lugar a la declaración de nulidad, advirtiendo que son sólo aquellas violaciones ostensibles y probadas del artículo 29 de la Constitución Política. Ha dicho la Corporación que "[s]e trata de situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, que tan sólo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso. Ella tiene que ser significativa y trascendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar."18

En la Sentencia C-1300 de 2005, la Corte hizo un recuento de su jurisprudencia en torno a las solicitudes de nulidad dentro de los procesos que son de su competencia y recalcó que la nulidad dentro de los procesos constitucionales tiene un carácter excepcional, puesto que sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que la Sala Plena de la Corte anule el proceso y que por ello ha entendido que se trata de nulidades ostensibles y probadas, además de significativas y trascendentales del artículo 29 constitucional.

Finalmente, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, la Corporación está habilitada para decretar nulidades de oficio, y tal como se puso de presente en el Auto 031-A de 2002 "… 'no ha vacilado en anular aquellas [sentencias]' que hayan desconocido el debido

proceso, no sólo a petición de parte, sino también oficiosamente.19”

2. Un elemento esencial de la validez de las providencias judiciales tiene que ver con la necesaria congruencia que debe existir entre la parte resolutiva y la parte motiva, así como entre los elementos fácticos obrantes en el expediente y las consideraciones jurídicas que se elaboran a su alrededor.

En el caso de los procesos de constitucionalidad, cuando una decisión de inexequibilidad obedece a la existencia de vicios de trámite en la formación de las leyes, se produce una clara lesión del debido proceso cuando no existe correspondencia entre los presupuestos fácticos que dieron lugar a la decisión, tal como se encuentra acreditados en el expediente y fueron consignados en el aparte de antecedentes del fallo, y la consideración que sobre los mismos hizo la Corte para proferir su decisión. Si dicha incongruencia entre la manera como efectivamente se surtió el tramite en el Congreso y el modo como dicho trámite fue asumido por la Corte, es determinante del sentido de la decisión, no hay duda de que se ha producido una violación del debido proceso que debe conducir a invalidar la sentencia.

En el presente caso, la Corte declaró la inexequibilidad del Proyecto de Ley N° 172/04 Senado, 162/03 Cámara porque, tomando como fecha de radicación de las objeciones presidenciales la del 25 de mayo de 2005, encontró que para el 6 de septiembre de 2006, momento en el que se produjo la aprobación de la insistencia en el Senado de la República, ya se había vencido el término máximo de dos legislaturas que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, resulta aplicable para el trámite de las objeciones en las cámaras legislativas, como quiera que se contaría la legislatura que iba entre el 20 de julio de 2004 y el 20 de junio de 2005, como aquella en la que se habrían presentado las objeciones, razón por la cual el Congreso solo contaría con el final de dicha legislatura y la siguiente, es decir la que iba de 20 de julio de 2005 a 20 de junio de 2006, para completar el trámite de las objeciones.

Sin embargo, la fecha que se tomo por la Corte para hacer el cómputo de las dos legislaturas no corresponde a la realidad, dado que las objeciones fueron presentadas el 26 de julio de 2005, tal como acertadamente se consignó en los antecedentes de la providencia. Esto quiere decir que el Congreso contaba con la legislatura en que se presentaron las objeciones, esto es la que va entre el 20 de julio de 2005 y el 20 de junio de 2006, y la siguiente, o sea la comprendida entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de junio de 2007, parea completar el trámite de las objeciones.

3. Por las anteriores razones se declarará la nulidad de la sentencia y se dispondrá que el expediente vuelva al despacho del magistrado ponente, para que se elabore nueva

ponencia que habrá de someterse a consideración de la Sala Plena en su próxima sesión ordinaria.

III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Primero.- Declarar la nulidad de la Sentencia C-857 del 18 de octubre de 2006, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Segundo.- El magistrado ponente presentará nueva ponencia para estudio y decisión en la próxima sesión ordinaria de la Sala Plena de la Corporación.

Tercero.- La Secretaría dejará constancia acerca de la presente providencia al pie del fallo anulado, y, junto con la Relatoría de la Corte, tomará las medidas necesarias para que, al publicar aquél, sea publicado, junto con él, este Auto y la nueva sentencia que se dicte.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase,

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Secretaria General

1. Para sustentar esta afirmación, en la objeción se realiza una breve cita de la sentencia C-1113 de 2004, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis, en la cual la Corte Constitucional declaró infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en relación con los artículos 4° y 5° del proyecto de ley No. 247 de 2003 -Senado- y No. 117 de 2002 -Cámara- “Por la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”. // El aparte de esta sentencia citado por el Gobierno señala: “En efecto como lo ponen igualmente de presente tanto los Honorables Congresistas en su informe sobre las objeciones formuladas en este caso, como el señor Procurador General de la Nación, para la fecha en que se surtió el trámite del proyecto de ley sub exámine no había

sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno por el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7º de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto."

2. En este punto y con relación a la naturaleza de las leyes orgánicas, el Gobierno cita la sentencia C-892 de 2002, Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

3. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

4. Magistrado Ponente: Alfredo Beltrán Sierra.

5. Sentencia C-324 de 1997.

6. Cabe señalar que en su concepto, el señor Procurador, al referirse a los antecedentes del presente asunto señala que el informe de las objeciones presidenciales en el Senado de la República fue aprobado el día 6 de septiembre de 2006, y no el 7, fecha que se desprende "de las certificaciones secretariales que obran en las copias del expediente legislativo remitido al despacho del señor Procurador General de la Nación" .

7. El Procurador General menciona sobre el tema las siguientes sentencias de constitucionalidad: C-068, C-069, C-433 y C-885, todas ellas del año 2004.

8 Ver entre otras Sentencias, C-1249 de 2001. MP Marco Gerardo Monroy Cabra, C-070 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-819 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-531 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-068 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

10. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-885 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

11. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-433 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

12. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-069 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

13. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

15 Auto 062 de 2000

16 Cfr. Auto 035 de 1997

17 Auto 08/93 M.P. Jorge Arango Mejía reiterado en auto del 27 de junio de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

18 Auto 33 de junio22/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

19 Cfr, Auto 062 de 2000. En aquella oportunidad la Sala Plena de la Corte declaró oficiosamente la nulidad de la Sentencia C-642 de 2000, luego de constatar que la decisión

no fue adoptada por la mayoría absoluta de los magistrados, como lo exige el artículo 14 del decreto 2067 de 1991, el artículo 54 de la ley 270 de 1996 y el artículo 3º del Reglamento interno de la Corporación. // Igualmente, mediante Auto 050 de 2000, la Corte declaró la nulidad de la Sentencia T-157 de ese mismo año, donde por un error involuntario, ante el cambio de ponencia, profirió una sentencia cuya parte motiva difería completamente de su parte resolutiva.