Sentencia C-889/04

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de sustento de aseveración que permita comprobar veracidad y relevancia constitucional

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Acusación impertinente al no deducirse un reproche constitucional

DESVIACION DE PODER EN TRAMITE LEGISLATIVO-Prohibición constitucional expresa de acudir a ciertas prácticas

PROYECTO DE LEY APROBADO-Sanción u objeción por el Gobierno

Referencia: expediente D-5045

Demandante: Andrés de Zubiría Samper

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 863 de 2003

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Andrés de Zubiría Samper demandó la Ley 863 de 2003, "por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de

las finanzas públicas.”

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

II. NORMA DEMANDADA

El actor acusa de inconstitucionalidad a la Ley 863 de 2003, “por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.” Dado que la demanda se dirige contra todo el texto de la Ley y que ella acusa el trámite y los procedimientos empleados para su aprobación, y no su contenido, no se transcribirán los artículos de la Ley. El texto de la misma fue publicado en el Diario Oficial del lunes 29 de diciembre de 2003.

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante que en el proceso de aprobación de la Ley se vulneraron los artículos 113 y 165 de la Constitución Política.

Expone que durante el trámite del proceso se violó el principio constitucional de la separación de poderes. Ello, por cuanto el articulado del proyecto habría sido concertado en la misma Casa de Nariño y porque para garantizar la presencia de los congresistas en la aprobación del proyecto se habría hecho uso del avión presidencial. Dice así:

“(…) durante la tramitación del proyecto de ley (…) nos encontramos que el Gobierno Nacional invadió la función legislativa, ya que el articulado de la llamada reforma tributaria fue concertado en los salones de la Casa de Nariño (sede de la Presidencia la República) en diversas reuniones durante los meses de noviembre y diciembre del año 2003. Y la situación llegó al extremo que, a pesar de haber sido votado y aprobado el texto del proyecto de ley (…) en segundo debate en las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, el día 20 de diciembre de 2003, en razón a encontrarse discrepancias en los textos de Cámara y Senado, el Gobierno Nacional convocó nuevamente a sesiones extraordinarias al legislativo entre el 26 y el 29 de diciembre del mismo año, y para

garantizar la presencia de algunos senadores y representantes en las respectivas sesiones se hizo uso del avión presidencial, menoscabando en forma palmaria la independencia que debe gozar el Congreso Nacional, llevándose, de bulto, el principio de la separación de la ramas del poder público."

Refuerza el último argumento de su concepto con una información y una opinión periodísticas en las que se comenta acerca del uso del avión presidencial para trasladar hacia Bogotá a algunos congresistas, para que pudieran participar en la votación del proyecto.

El segundo cargo del actor se refiere a la violación del trámite previsto por la Constitución para los proyectos de ley. Al respecto manifiesta que el trámite de los proyectos debe seguir el siguiente curso, de acuerdo con la Constitución: "1) Presentación del proyecto; 2) Discusión y aprobación en comisión (primer debate); 3) Discusión y aprobación en plenaria (segundo debate); 4) Discusión y aprobación en la comisión de la otra corporación (primer debate); 5) Discusión y aprobación en plenaria de la otra corporación (segundo debate); 6) Sanción u objeción del proyecto; y 7) Publicación (promulgación) de la ley."

Tomando como referencia lo anterior, expresa que luego de que el Gobierno hubiera convocado a sesiones extraordinarias entre los días 20 y 23 de diciembre, el día 20 se discutió y votó el articulado del proyecto de ley de reforma tributaria, tanto en la plenaria del Senado de la República como en la de la Cámara de Representantes. De esta manera, el proyecto de ley 035/2003 (Cámara) y 134/2002 (Senado) habría sido remitido por los presidentes de las dos cámaras legislativas al Gobierno Nacional para la sanción de la respectiva ley, momento en el cual, de acuerdo con el artículo 165 de la Constitución, el Presidente solamente tendría dos posibilidades de actuación: sancionar la ley u objetar el proyecto, por motivo de inconstitucionalidad o de inconveniencia. Afirma que, sin embargo, el Gobierno no se ajustó al trámite constitucional, sino que decidió devolver el proyecto al Congreso para que fuera conciliado:

"(…) el Gobierno Nacional al recibir el texto definitivo del proyecto de ley 035/2003 (Cámara) y 134/2002 (Senado) no cumplió lo ordenado por el artículo 113 superior (sancionar u objetar el proyecto) –sic-, sino que lo devolvió a la plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, en razón a que los textos aprobados en las plenarias no eran iguales,

ya que el de la Cámara de Representantes contenía un parágrafo en el artículo 8 para limitar los reajustes de las matrículas y pensiones educativas, los cuales no deberían subir por encima de la inflación, mientras que el texto definitivo aprobado en el Senado de la República no contenía el citado parágrafo.

"Por lo expuesto, es que el Gobierno Nacional convocó, en forma abiertamente inconstitucional, nuevamente a sesiones extraordinarias a los miembros del Congreso, entre los días 26 al 29 de diciembre de 2003, para que se volviera a discutir un texto de la reforma tributaria que ya había sido aprobado.

"Y, a pesar de la vulneración flagrante de las normas superiores (el artículo 165), las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, previa designación de sendas comisiones de conciliación, adoptaron un texto unificado y se sometió nuevamente a votación el proyecto de ley 035/2003 (Cámara) y 134/2002 (Senado) a las plenarias de las dos cámara legislativas, el cual fue aprobado el día 29 de diciembre de 2003."

IV. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Astrid Consuelo Salcedo Saavedra intervino en el proceso, en su calidad de apoderada jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de defender la constitucionalidad de la Ley 863 de 2003.

Manifiesta que la Constitución regula lo relativo al proceso de formación de las leyes y que dentro de los temas que toca se encuentra el de la iniciativa legislativa, la cual reside en distintas entidades, de acuerdo con la materia. Afirma, entonces, que en Colombia la iniciativa de ley para distintos asuntos está reservada al Gobierno, entre ellos los que tienen que ver con la ley orgánica del presupuesto, los planes nacionales de desarrollo, la determinación de la estructura de la administración nacional, las normas sobre crédito público, etc. Agrega que la iniciativa legislativa del Gobierno no se limita a la presentación del proyecto de ley, sino que incluye también la posibilidad de que el Gobierno participe en el

debate y el trámite legislativo del proyecto. Al respecto trae a colación que el artículo 208 de la Constitución establece que los Ministros presentan proyectos de ley y toman parte en los debates legislativos. Igualmente, el artículo 96 de la Ley 5ª de 1992 dispone que en los debates que se presentan en las sesiones plenarias y en las comisiones del Congreso los ministros pueden intervenir sobre temas relacionados con sus funciones y con la iniciativas presentadas por ellos. Por eso, afirma que el Ministro de Hacienda y Crédito Público siguió con atención el curso del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003 y participó activamente en los debates. Transcribe distintos apartes de la sentencia C-1007 de 2000 para apoyar su argumentación.

Por lo tanto, concluye que el Gobierno no usurpó las funciones del Congreso dentro del trámite de la Ley 863 de 2003, ya que "dentro de las facultades del Gobierno está la de intervenir y coadyuvar durante la discusión, trámite y aprobación de un proyecto de ley." Esta intervención se adecua también al artículo 113 de la Constitución, que determina que "los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines."

En relación con el cargo acerca de la violación del artículo 165 de la Constitución expone que "[p]ara el caso sub examine es oportuno señalar que las afirmaciones hechas por el impugnante se encuentran alejadas de la realidad (…), puesto que revisados los antecedentes de la Ley en la Biblioteca del Congreso de la República hasta el 29 de diciembre de 2003, el doctor Alonso Acosta Osio presidente de la Cámara de Representantes le envió al Presidente de la República los antecedentes del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 863 de 2003, para de esta forma dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 157 numeral 4 y 196 de la Ley 5ª de 1992. En consecuencia, se desvirtúa lo afirmado por el actor con relación a que el Gobierno no cumplió lo ordenado por el artículo 165 superior…" Agrega que, por el contrario, el Presidente de la República obró conforme a lo dispuesto por el citado art. 165, "ya que una vez recibido el proyecto de Ley aprobado por ambas cámaras la ley fue sancionada…"

1. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Rosa María Laborde Calderón, quien intervino en el proceso en representación del

Departamento Nacional de Planeación, solicitó que se declarara la constitucionalidad de la Ley 863 de 2003.

Precisa la interviniente que el artículo 113 de la Constitución exige que los diferentes órganos del Estado colaboren entre sí. Por eso, afirma que si, en gracia de discusión, se acepta que el Presidente de la República envió su avión por algunos Congresistas para posibilitar que participaran en la votación del proyecto de ley, debe concluirse que esta actuación desarrolla el artículo 113 en vez de vulnerarlo.

Además, expone que el demandante olvida que la ley acusada se refiere a una de las materias cuya iniciativa está reservada al Ejecutivo, de conformidad con el artículo 154 de la Constitución. Menciona también el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, que dispone que el Gobierno podrá coadyuvar cualquier proyecto de ley de su iniciativa, y la sentencia C-266 de 1995, en la que la Corte declaró que la iniciativa legislativa no se restringe a la función de presentar un proyecto, sino que se extiende a los actos dirigidos a impulsar el proyecto dentro del trámite legislativo.

En relación con el segundo cargo manifiesta que él "carece de asidero jurídico, porque si se observa el procedimiento seguido para la aprobación de la Ley 863 de 2003 frente al señalado por la Constitución Política y la Ley 5ª de 1992, encontramos que éste [el trámite del proyecto] se ciñó completamente a tales disposiciones…" Añade:

"…en los textos del proyecto de ley aprobados en cada una de las cámaras en las sesiones del 20 al 23 de diciembre de 2003, se presentaron diferencias en los textos aprobados en cada una las cámaras, por lo que fue necesario entrar a conciliar dichos textos para escoger el textos definitivo que fue sometido a un nuevo debate en las plenarias de las sesiones del 26 al 29 de diciembre de 2003, en donde fue aprobado y finalmente enviado para la sanción presidencial.

"Cabe aclarar que el proyecto de ley fue enviado al Ejecutivo únicamente después de la aprobación en sesiones del 26 al 29 de diciembre de 2003; en consecuencia, el demandante se aparta de la verdad cuando asevera que también se remitió después de las sesiones de 20 al 23 de diciembre de 2003 y que el Ejecutivo lo devolvió al Legislativo por causa de la aludida diferencia en los textos."

1. DIRECCIÓN DE ADUANAS E IMPUESTOS NACIONALES

Flori Elena Fierro Manzano, apoderada de la Unidad Administrativa Especial Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales, intervino en el proceso para solicitar que se declarara la exequibilidad de la Ley demandada.

En punto la acusación acerca de la violación del artículo 113 de la Constitución expresa que las afirmaciones de la demanda sobre las presuntas reuniones en la Casa de Nariño para concertar el articulado y sobre el uso del avión presidencial no aparecen probadas en el expediente. Además, asevera que esos hechos no pueden generar inconstitucionalidad porque no se derivan de una norma sino de una apreciación personal del demandante, acusación que podrá dar lugar a un fallo inhibitorio, porque a pesar de estar señalada la norma presuntamente violada, existe un vicio en la forma por cuanto las razones por las cuales dichos textos se consideran violados no expresan un cuestionamiento jurídico que signifique una violación constitucional…"

De otra parte, aclara que la colaboración del Gobierno en el trámite de los proyectos de ley desarrolla el artículo 113 de la Constitución, y que la iniciativa legal del Ejecutivo no se agota en la presentación del proyecto, sino que conserva sus efectos en las etapas subsiguientes. Sobre estos puntos remite a las sentencias C-1707 de 2000, C-266 de 1995 y C-32 de 1996. Señala, además, que "teniendo en cuenta que la reforma tributaria fue presentada a iniciativa del Gobierno es obvio que éste pueda intervenir, colaborar y coadyuvar durante la discusión, trámite y aprobación de la ley…"

En relación con el segundo cargo manifiesta que no es cierta la afirmación del actor acerca de que el Presidente de la República devolvió el proyecto de ley que le había sido enviado para sanción:

"el proyecto de ley que se discutió el día 20 de diciembre de 2003 nunca fue enviado al Presidente de la República para sanción presidencial como lo afirma el actor, sencillamente porque tan pronto se detectó las inconsistencias señaladas, expidió el decreto 3760 de diciembre 23 de 2003, convocando a sesiones extraordinarias, con el fin de que el Congreso se ocupara exclusivamente de culminar el trámite legislativo del proyecto (…)// Una vez

convocadas las sesiones extraordinarias se integró una comisión accidental para que estudiara y unificara el texto definitivo del proyecto de ley, de acuerdo con lo establecido en el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 y el 161 de la Constitución Política…

"(…)

"De acuerdo con el mandato constitucional, el día 29 de diciembre de 2003, tanto en la plenaria de la Cámara como del Senado fue considerado y aprobado el informe de la comisión accidental de mediación, según consta en el acta de plenaria Nº 089 de fecha diciembre 29 de 2003, de la Cámara y en el comunicado de fecha 29 de diciembre de 2003 del Senado.

"Una vez celebradas las sesiones extraordinarias y corregido el texto del proyecto definitivo y aprobado por las respectivas plenarias, fue enviado éste al Gobierno Nacional para la sanción presidencial como se observa en el oficio de fecha 29 de diciembre de 2003, dirigido al (…) Presidente de la República por el Presidente de la Cámara de Representantes…"

1. INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO

El presidente del Instituto, Alfredo Lewin Figueroa, envió el concepto que le fuera solicitado por el Magistrado ponente, en el cual se abstiene de emitir calificación sobre la demanda, por cuanto desconoce si los hechos acusados por el actor ocurrieron realmente. Con todo, el interviniente ofrece algunas opiniones sobre el asunto que se analiza.

En relación con la acusación acerca de la vulneración del principio de la separación de poderes, afirma, en primer lugar, que desconoce si los hechos denunciados en la demanda se presentaron, y que incluso si se parte de la base de que fueran ciertos, "la impugnación sub examine no parece precisar jurídicamente el concepto de la violación acusada, pues versa sobre aspectos de hecho más que sobre actos jurídicos propiamente dichos."

Afirma que aun cuando la Constitución consagra el principio de la separación de los poderes, reconoce en el mismo art. 113 el deber de colaboración armónica entre los distintos órganos. Esta colaboración por parte del Gobierno se prestaría, en principio, en los términos establecidos en el artículo 200 de la Carta. Considera que "[d]ífícilmente puede llegarse (…)

a descalificar la colaboración prestada por el Gobierno Nacional, bajo el supuesto de injerencia alguna en su funciones, por presuntamente 'concertar' el contenido de la ley y facilitar el traslado de los honorables congresistas para el cumplimiento de sus funciones, pese a que dicha situación no está expresamente contemplada dentro de las funciones detalladas en el artículo 200 de la Carta. Pero es posible, por la amplitud que reviste el numeral 6 de la norma comentada y en especial el artículo 113 ibídem, que se halle cobijada por la actividad relacionada con el apoyo que debe prestar a las cámaras, aunque éstas no lo hubieren solicitado, y por el deber de colaboración armónica entre los órganos del Estado, cuando, de otra parte, ello no constituye por sí mismo una usurpación de las funciones legislativas, desde el punto de vista formal, consagradas en el artículo 150 constitucional, sino, por el contrario, una colaboración, si se quiere graciosa, para s cabal desarrollo."

Por otra parte, manifiesta que las situaciones que acusa el demandante constituirían más una práctica que una infracción jurídica a una norma constitucional.

También en relación con el segundo cargo expresa que solamente puede emitir una opinión general, "ante la carencia de elementos de juicio que le permitan tener certeza sobre el trámite de los proyectos de ley concretados, a la postre, en la Ley 863 de 2003." Así, afirma que, ciertamente, en la Constitución no está previsto que el Presidente de la República convoque a sesiones extraordinarias al Congreso para introducirle modificaciones a un proyecto que ya ha agotado el proceso de discusión y aprobación.

No obstante, considera que de la lectura del decreto 3760 del 23 de diciembre de 2003, por el cual se convocó al Congreso a sesiones extras, se desprende que carecen de realidad las afirmaciones del demandante, "pues se aprecia en sus considerandos que el Proyecto de Ley número 134 de 2003 Senado, 155 de 2003 Cámara, apenas 'cursa' en el Congreso, es decir, que no se hallaba concluida su discusión, y que, por expirar el período legislativo el 16 de diciembre de 2003 amén de que 'las sesiones extraordinarias se convocaron para los días 19 a 22 de diciembre del mismo año mediante Decreto 3620 de 2003, es imperiosa una nueva convocatoria a sesiones extraordinarias, con el objeto de que dicho proyecto sea considerado en el Congreso de la República. // Parece resultar evidente entonces que la discusión parlamentaria del proyecto de ley no había concluido dentro del período ordinario de sesiones y en el extraordinario subsiguiente, por lo que se convocó a sesiones adicionales por los días 24 a 30 de diciembre de 2003, sin que se pueda deducir de ello que tal nueva

convocatoria se hubiere producido para modificar un proyecto de ley totalmente discutido.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En su concepto, el Procurador General de la Nación solicitó que se declarara la exequibilidad de la Ley 863 de 2003.

Expone que la doctrina de la división de poderes ha sufrido una marcada evolución en el Estado moderno, la cual se sintetiza en la permanente elaboración entre las ramas del poder público. Precisamente, la Constitución de 1991 recogió esa evolución al concebir “la división del poder, como una forma de colaboración mutua en el ejercicio del poder público…”

Anota que la jurisprudencia de la Corte Constitucional también “ha sido reiterativa al señalar que la tendencia moderna se acerca cada día más al principio de la nueva concepción de la colaboración y la complementariedad de las ramas del poder público, la cual ya no parte de una separación tajante entre las funciones de cada uno, sino que apunta hacia una colaboración armónica entre ellos.” Cita al respecto la sentencia C-540 de 201.

De otra parte, precisa que la participación y colaboración del Ejecutivo en la función legislativa está consagrada en la Constitución y ha sido reglamentada a través de la ley. Así, señala que el artículo 200 de la Carta y el art. 139 de la Ley 5ª de 1992 facultan al Ejecutivo para concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos a través de los ministros. También indica que el artículo 150 de la Constitución concede al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa exclusiva en relación con ciertos asuntos. En estos casos, la iniciativa de ley le confiere al también al Gobierno la facultad de acompañar sus proyectos en el Congreso, como lo establece el art. 142 de la Ley 5ª de 1992.

Por lo tanto, concluye que el Gobierno está “expresamente facultado para intervenir en la función legislativa en los aspectos señalados en la Constitución y en las leyes.” Además, sería lógico “que cuando el Gobierno tiene un interés propio, dado por la importancia que reviste un proyecto legislativo de iniciativa presidencial (…) él lo ambiente en el ámbito político en procura de su aprobación.”

Finalmente, en relación con la acusación acerca del uso del avión presidencial para transportar algunos congresistas para la votación del proyecto expone que el ciudadano basa

“su argumentación de inconstitucionalidad en razones fácticas, que no encuentran sustento en los preceptos fundamentales y carecen de carácter jurídico y probatorio. // De tal suerte, que el cargo en este punto no está llamado a ser objeto de estudio por parte de este despacho.”

Sobre el segundo cargo asevera que luego de analizados los antecedentes legislativos de la Ley 863 ese despacho encuentra que la Ley “cumplió con los requisitos y etapas previstas en la Carta para su aprobación…” Expone que, “en el texto aprobado en el Senado y en la Cámara el día 20 de diciembre, surgió una única discrepancia, en el artículo 8, numeral 1, literal a), lo que condujo inevitablemente a tener que conciliar este punto antes de dar por terminado el trámite legislativo y someter el proyecto a la respectiva sanción presidencial.” Por eso, las mesas directivas de las dos cámaras legislativas designaron una comisión accidental para conciliar la discrepancia. Para ello, el Gobierno citó a sesiones extraordinarias mediante el decreto 3760 de diciembre 23, “con el único propósito de finiquitar el debate del proyecto de ley.” Luego, “el día 29 de diciembre, según acta Nº 26 publicada en la Gaceta del Congreso Nº 28 de 2004, se sometió a plenarias el informe presentado por la comisión, quienes se habían reunido el 26 del mismo mes y acogieron el artículo 8, aprobado por la plenaria del Senado.”

Por lo tanto, concluye: “Luego, en este punto tampoco se encuentra dentro de los antecedentes legislativos el sustento probatorio para afirmar que la convocatoria mediante decreto presidencial a las mencionadas sesiones extraordinarias se realizó en forma contraria a los mandatos constitucionales…”

Además, menciona que en el expediente no se encuentra fundamento alguno para la acusación acerca de que se habría vulnerado el procedimiento fijado en el art. 165 de la Constitución. Precisa que, después de surtidas las pruebas ordenadas por el magistrado sustanciador “en el expediente se aprecia que de ninguna manera se encuentran probadas las acusaciones que hace el demandante en cuanto a que el proyecto de ley haba siso enviado para la sanción presidencial y devuelto al Congreso de manera irregular con anterioridad al 29 de diciembre de 2003.// En su defecto, se allegaron sendas certificaciones probatorias del trámite relacionado con la sanción presidencial de la Ley 863 de 2003, surtida el día 29 de diciembre de 2003, previa la aprobación por parte de las plenarias de ambas Cámaras, y publicada en el Diario Oficial Nº 45.415, en la cuales expresamente se certifica

que con anterioridad a esa fecha no fue remitido por el Congreso al Gobierno el proyecto de ley para sanción presidencial.”

Por lo tanto, la Vista Fiscal concluye con la solicitud de que se declare la constitucionalidad de la Ley demandada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

El problema jurídico que se plantea

2. El actor afirma que en el procedimiento de aprobación de la Ley 863 de 2003 se vulneró la Constitución, por cuanto la actuación del Presidente de la República durante el trámite habría violado el principio de la separación de poderes y, además, no se ajustó a lo establecido en el artículo 165 de la Carta Política. Así, la Corte debería resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Son vulneratorios del principio de separación de los poderes los hechos de que el texto del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003 hubiera sido concertado entre el Gobierno Nacional y el Congreso, y de que el Presidente de la República hubiera facilitado el traslado de varios Congresistas hacia Bogotá para que participaran en la decisión sobre el proyecto? Y, ¿en el trámite del mencionado proyecto de Ley, el Presidente de la República vulneró el contenido del artículo 165, por cuanto habría devuelto el proyecto a las Cámaras Legislativas, en vez de proceder a sancionarlo o a objetarlo?

Inhibición para pronunciarse sobre la acusación acerca de la violación del principio de separación de los poderes

3. Manifiesta el actor que el texto del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003 fue concertado en el Palacio de Nariño entre el Gobierno Nacional y el Congreso. Además, expone que se hizo uso del avión presidencial para trasladar algunos congresistas a Bogotá, para que participaran en la votación del proyecto de ley. Considera el demandante que estas conductas constituyen una vulneración de la independencia del Poder Legislativo y, por ende, del principio de separación de poderes.

4. La primera manifestación del demandante no tiene respaldo probatorio alguno. La segunda, acerca de que el avión del Presidente de la República habría sido utilizado para trasladar congresistas hacia Bogotá, con el fin de que pudieran participar en las votaciones, se fundamenta en una información periodística y en la nota de un columnista, ambas publicadas en periódicos de amplia difusión nacional. Por eso, varios de los intervinientes expresan que las acusaciones del demandante no están probadas en el expediente. De allí se desprendería que la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre este cargo, como en efecto lo hará por las razones que se exponen a continuación.

5. Con respecto a la acusación acerca de que el proyecto habría sido convenido entre el Ejecutivo y el Legislativo cabe, en primer lugar, reiterar que el actor se limita a hacer esa afirmación, sin aportar la más mínima prueba sobre el punto y sin indicar por qué los hechos invocados tienen el alcance de viciar de inconstitucionalidad la ley. Ello hace que su cargo sea inepto, pues la aseveración que formula no tiene ningún sustento que permita pasar a comprobar su veracidad ni su relevancia constitucional. Lo anterior no implica que la prueba que deba aportarse deba ser plena o definitiva. De lo que se trata es de que se ofrezcan a la Corte elementos de juicio mínimos sobre esas circunstancias, de manera que ésta pueda determinar si tiene sentido ejercer sus facultades para establecer los hechos denunciados.

La acusación acerca de que el Presidente de la República habría puesto a disposición de varios congresistas el avión presidencial para que se trasladaran a Bogotá, con el objeto de votar el proyecto de ley, se fundamenta en dos notas periodísticas. En este caso, pues, sí se cumple con el requisito de aportar una evidencia mínima acerca de los hechos que se denuncian, que son considerados violatorios de la Constitución Política. Sin embargo, también esta acusación es inepta, pues del solo hecho de que varios congresistas se hubieran trasladado a Bogotá en el avión presidencial no se deduce un cargo relativo a un vicio en la aprobación del proyecto de ley por toda la corporación respectiva, con las mayorías requeridas. De esta manera, la acusación es impertinente, pues de ella no se deduce un reproche constitucional concreto referente al acto mismo de aprobación del proyecto.

De conformidad con lo expuesto, la Corte se inhibirá para conocer sobre las acusaciones

referidas a la violación del principio de separación de los poderes.

La acusación acerca de la violación del artículo 165 de la Constitución

6. Expone el actor que luego de que el Congreso aprobara el proyecto de ley 035/2003 (Cámara) y 134/2003 (Senado), el día 20 de diciembre de 2003, el proyecto fue remitido por los presidentes de las Cámaras Legislativas al Presidente de la República para su sanción. El Presidente de la República habría devuelto el proyecto a las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, por cuanto habría establecido que los textos aprobados no eran iguales. Para ello habría procedido a convocar nuevamente a sesiones extraordinarias a los miembros del Congreso, entre los días 26 y 29 de diciembre de 2003. Con base en lo anterior, el demandante estima que se vulneró el artículo 165 de la Constitución Política, el cual dispone:

"Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo su origen."

7. Con el objeto de establecer los hechos a los que se refiere la acusación formulada por el actor, el Magistrado Ponente le solicitó al Presidente del Congreso que remitiera los escritos que le habían sido dirigidos por el Presidente de la República luego de que el Congreso hubiera enviado el proyecto de ley para su sanción u objeción. En oficio N° 069-04, del día 4 de marzo, el Secretario General del Senado de la República expresó al respecto:

"(…) En cumplimiento de lo ordenado en providencia de fecha 27 de febrero del presente, comunicamos a ese despacho que una vez revisados los demás archivos que reposan en esta Secretaría se constató que no existe radicado otro documento que haya sido enviado por el Presidente de la República, una vez el Senado de la República enviara el proyecto de ley para su sanción.

"Esperamos mayor información sobre el particular, por cuanto un proyecto de ley al ser enviado para su sanción sólo le resta al Presidente de la República el sancionarlo u objetarlo."

8. En vista de la anterior información, el Magistrado Ponente procedió a solicitarle a la

Presidencia de la República que remitiera con destino al proceso copia de los escritos enviados por el Presidente al Congreso de la República "luego de que éste le hubiera enviado el proyecto de ley aprobado el día 20 de diciembre de 2003…"

En oficio del día 25 de marzo de 2004, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República respondió de la siguiente forma:

"1. En este Despacho no reposan antecedentes del proyecto de ley N° 134/03 Senado, 155/03 Cámara, 'por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.'

"2. El mencionado proyecto fue radicado en este despacho para sanción presidencial el día 29 de diciembre de 2003, a través de comunicación enviada por el H. Presidente de la Cámara de Representantes ALONSO ACOSTA OSIO, del cual anexo copia.

3. Con anterioridad al 29 de diciembre de 2003, el proyecto de ley no fue remitido a este despacho para sanción presidencial.

"4. Anexo igualmente copia del Decreto 3760 de 2003, por el cual se convoca a sesiones extraordinarias."

La comunicación del Presidente de la Cámara de Representantes, de fecha 29 de diciembre de 2003, a la que hace referencia el escrito del Secretario Jurídico de la Presidencia reza:

"Acompañado de todos sus antecedentes y en cumplimiento a lo ordenado en los artículos 157 numeral 4 de la Constitución Política y 196 de la Ley 5ª de 1992, comedidamente me permito remitir el proyecto de ley N°. 155 de 2003 Cámara acumulado 035 de 2003 Cámara – 134 de 2003 Senado "'por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas.'

"El proyecto de ley en mención fue debatido y aprobado por el Congreso de la República en las siguientes fechas:

* Comisiones Económicas (Terceras y Cuartas de Cámara de Representantes y Senado de la

República: diciembre 09, 10 y 11 de 2003).

* Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes Diciembre 20 de 2003 (sesión extraordinaria Decretos Nros. 3620 de diciembre 16 y 3631 de diciembre 17 de 2003)

* Plenaria del Senado de la República: Diciembre 20 de 2003 (sesión extraordinaria Decretos Nros. 3620 de diciembre 16 y 3631 de diciembre 17 de 2003)

* Comisión Accidental de Conciliación Cámara de Representantes: Diciembre 29 de 2003 (Sesión extraordinaria Decreto No. 3760 de diciembre 23 de 2003)

* Comisión Accidental de Conciliación Senado de la República: Diciembre 29 de 2003 (Sesión extraordinaria Decreto 3760 de diciembre 23 de 2003).”

Por su parte, el Decreto 3760 del 23 de diciembre de 2003, “por el cual se convoca al Congreso de la República a sesiones extraordinarias”, dispone en su parte pertinente:

“CONSIDERANDO

“Que corresponde al Gobierno en relación con el Congreso, convocarlo a sesiones extraordinarias

“Que en el Congreso de la República cursa el Proyecto de Ley Nº 134/03 Senado, 155/03 Cámara, “Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas”

“Que en razón de que el período legislativo terminó el 16 de diciembre de 2003, y las sesiones extraordinarias se convocaron para los días 19 a 22 de diciembre del mismo año mediante Decreto 3620 de 2003, es imperiosa una nueva convocatoria a sesiones extraordinarias, con el objeto de que dicho proyecto sea considerado en el Congreso de la República

“DECRETA

“Artículo 1º. Convócase al Honorable Congreso de la República a sesiones extraordinarias por los días 24 a 30 de diciembre de 2003

"Artículo 2º. Durante el período de sesiones extraordinarias señalado en el artículo anterior, el Honorable Congreso de la República se ocupará exclusivamente de culminar el trámite legislativo del siguiente proyecto de ley: Proyecto de Ley Nº 134/03 Senado, 155/03 Cámara, "Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas..."

9. Los documentos que han sido transcritos permiten concluir que la acusación del actor se basa en afirmaciones que no reflejan la realidad. El Secretario General del Congreso de la República manifiesta con claridad que en la Secretaría del Senado no se radicó ningún documento relacionado con el proyecto de ley aludido, luego de que esa Corporación Legislativa lo hubiera enviado al Presidente de la República para su sanción. Incluso, el mismo Secretario General manifiesta su perplejidad ante la pregunta que le formulara el Magistrado Ponente, "por cuanto un proyecto de ley al ser enviado para su sanción sólo le resta al Presidente de la República el sancionarlo u objetarlo."

De otra parte, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República asevera que "[c]on anterioridad al 29 de diciembre de 2003, el proyecto de ley no fue remitido a este despacho para sanción presidencial." Él acompaña copia de la comunicación que le fuera enviada, el día 29 de diciembre de 2003, por el Presidente de la Cámara de Representantes, con la cual remitía el proyecto para la correspondiente sanción presidencial. En esa comunicación se observa que las Plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes aprobaron el proyecto el día 20 de diciembre y hubieron de esperar a que el Presidente de la República expidiera un nuevo decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias para proceder a debatir y aprobar, el día 29 de diciembre, el informe de conciliación presentado por la Comisión Accidental.

Por lo tanto, debe concluirse que en el trámite del proyecto que se convertiría en la Ley 863 de 2003 no se incurrió en la violación denunciada por el demandante, de acuerdo con la cual el Presidente de la República, luego de recibir el proyecto para su sanción o para que expusiera sus objeciones, habría decidido devolverlo al Congreso para que se armonizaran los textos aprobados en las dos Cámaras Legislativas, en claro incumplimiento de lo establecido en el artículo 165 de la Constitución Política. Entonces, se declarará la

constitucionalidad de la Ley en lo que se refiere al cargo de que en su trámite se vulneró lo establecido por el artículo 165 de la Constitución.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la Ley 863 de 2003, en relación con el cargo acerca de que en su trámite se vulneró lo establecido por el artículo 165 de la Constitución.

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-889 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

INFORME DE LA COMISION DE CONCILIACION-Control oficioso de la Corte Constitucional sobre publicación previa (Aclaración de voto)

REF.: Expediente D-5045

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el debido respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito aclarar el voto por las siguientes razones:

De conformidad con el artículo 9 del Acto legislativo 01 de 2003, se exige que el informe de la Comisión de Conciliación sea publicado por lo menos con un día de anticipación al debate y aprobación del mismo. Este requisito constitucional debe ser controlado por la Corte, aún de

oficio y aunque no sea solicitado por el demandante.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. La sentencia contó con el salvamento de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández, y con una aclaración de voto del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.