



## Sentencia 1048 de 2004 Corte Constitucional

D-5134

SENTENCIA C-1048/04

Referencia: expediente D-5042

Demandada de inconstitucionalidad contra el párrafo del Artículo 19 de la ley 790 de 2002.

Actor: Diego Bravo Borda.

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004).

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Bravo Borda presentó demanda contra el párrafo del Artículo 19 de la ley 790 de 2002 , por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República

Mediante auto del 5 de Febrero de 2004 , el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada contra el párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002 y la rechazó con relación al Decreto 1669 de 2003.

Así las cosas, cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial 45.046 del 27 de diciembre de 2002 y se subraya la parte demandada.

LEY 790 DE 2002

(diciembre 27)

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(... )

Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de las funciones propias de

dichas Corporaciones.

### III. DEMANDA

El demandante considera que la disposición acusada vulnera los artículos 113 inciso 2, 150 numerales 7 y 10, 157, 158, 160 y 161, todos estos de la Constitución Política. Igualmente en su parecer, se vulneraron los artículos 66, 119, 142 numeral 4, 147, 186 y 189 de la ley 5 de 1992. ( ley orgánica del reglamento del Congreso ).

Afirma , que la norma acusada posee vicios en el procedimiento y en su contenido material.

En cuanto a los vicios de procedimiento, el demandante, realiza los siguientes cargos:

Primer Cargo. Afirma, que la norma demandada fue sancionada sin haber sido aprobada en segundo debate en la plenaria del Senado de la República ,lo que constituye una violación de los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Nacional y un desconocimiento de los principios de identidad y consecutividad que rigen en la formación de las leyes.

Se señala, que el 10 de octubre de 2002 , el Ministro del Interior ,encargado de las funciones del Ministro de Justicia y del Derecho y el Ministro de Hacienda y Crédito Público , en representación del Gobierno Nacional; radico en el Congreso de la República un proyecto de ley por el cual expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Asevera el demandante, que dicho proyecto se radicó con el número 100 de 2002 Senado y 103 de 2002 Cámara y fue publicado en la Gaceta del Congreso número 430 de 2002.

Se afirma, que en el proyecto de iniciativa gubernamental no se incluyó ninguna disposición en la que se pretendiera implementar límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales , ni se solicitaron facultades extraordinarias con tal fin.

Así las cosas, continua el demandante, en la ponencia radicada el 5 de noviembre de 2002 para primer debate, celebrado conjuntamente entre las comisiones primeras constitucionales permanentes del Senado y Cámara, publicado en la gaceta del Congreso número 481 de 2002 , se agregaron 8 artículos más al proyecto de ley y dentro de ellos como artículo 18 , se incluyó el texto que hoy corresponde al artículo 19 de la ley 790 de 2002 , pero sin llevar incluido el párrafo que se demanda.

En el texto de ponencia para segundo debate ante la plenaria del Senado, publicado en la gaceta del Congreso 575 de 2002 , las normas aumentaron a 22, las cuales fueron aprobadas en su integridad por la plenaria del Senado.

La disposición relativa a la restricción al gasto público pasó a ser distinguida con el artículo 19 . El texto de este artículo fue presentado en la ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado , con escasas modificaciones de redacción . Afirma el demandante, que de lo anterior se observa que no contiene ninguna referencia a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Se insiste , que cosa similar sucedió en la ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes , publicada en la gaceta del Congreso 576 de 2002 , pues en ella no se encuentra ninguna propuesta de modificación al artículo 19 referido, y simplemente se presenta para debate y aprobación tal y como quedó sancionada en la comisión.

Asevera el demandante, que según consta en el texto definitivo del proyecto de ley 100 Senado y 103 Cámara ; publicado en la gaceta del Congreso 161 de 2002, el proyecto de ley fue aprobado en la plenaria del Senado el 12 de diciembre de 2002 , sin que el texto del artículo se hubiera adicionado o modificado.

Se indica, que según consta en el acta 036 de la plenaria de la Cámara , publicada en la gaceta del Congreso 081 de 2003 , en este debate fue incluido el párrafo del artículo 19 , el cual es demandado en esta oportunidad. Así las cosas, se sometió a votación el texto mencionado, fue aprobado por la plenaria de la Cámara y se incorporó al proyecto como párrafo del artículo 19.

Señala el demandante, que el texto definitivo del proyecto de ley fue publicado en la gaceta del Congreso 619 de 2002 , con fundamento en la sesión plenaria de la Cámara el día 16 de diciembre de 2002. Se fija que el texto final del artículo aprobado fue el siguiente:

Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos.

Informa el demandante, que en consecuencia, el párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002 , fue sancionado sin haber sido aprobado en primer debate en las comisiones ni en segundo debate en la plenaria de la Senado.

Así las cosas, se asevera, la Constitución Política establece que para que un proyecto pueda válidamente convertirse en ley de la República debe haber sido publicado antes de darle curso a la comisión respectiva , aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de

cada Cámara , aprobado en cada Cámara en segundo debate y sancionado por el Gobierno Nacional.

Se sostiene, que con dicho proceder , de igual manera se transgredió el artículo 161 de la Constitución Política , desarrollado en los artículos 66 y 186 al 189 de la ley 5<sup>a</sup> de 1992. Lo precedente, por cuanto al existir discrepancias entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara y lo decidido por la plenaria del Senado , era necesario integrar una comisión accidental que conciliara un texto para ser sometido a la decisión final.

Afirma el demandante, que el precepto constitucional reseñado, establece que cuando surjan diferencias en las cámaras respecto de un proyecto , ambas integrarán comisiones accidentales que reunidas conjuntamente prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada una de la Cámaras , con la admonición que si después de repetido el segundo debate persisten las diferencias , deberá considerarse negado el proyecto. Esta contenido normativo se encuentra reflejado igualmente en la ley 5<sup>a</sup> de 1992, se indica.

Por consiguiente, se expresa, en el presente caso no podía sancionarse presidencialmente el proyecto de ley, y era necesario para lo anterior, dirimir las diferencias existentes entre las cámaras con relación a la norma impugnada. En otras palabras, se señala, el parágrafo del artículo mencionado fue sancionado sin ser aprobado por las comisiones constitucionales permanentes de Senado y Cámara en primer debate; ni por la plenaria del Senado en segundo debate y sin haber agotado previamente el trámite de la comisión accidental ; lo cual hace palpable su inconstitucionalidad.

Segundo Cargo. Afirma el demandante, que a través del parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002 , se le otorgaron unas facultades extraordinarias al Presidente de la República que no fueron debidamente solicitadas y fundamentadas como exige la Constitución.

Se indica, que el parágrafo sancionado de la forma expresada con anterioridad, otorgó unas facultades al Gobierno Nacional para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. Se señala, que si bien es cierto en el parágrafo mencionado no se manifiesta expresamente que las facultades que se le están otorgando al Presidente para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones se le entregan a título de facultades extraordinarias como lo establece el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución ; no cabe duda que de otra manera se podía haber transferido al gobierno atribuciones en tal sentido, ya que es de órbita exclusiva del Congreso reglamentar la creación y el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales , según el numeral 7<sup>o</sup> del artículo 150 constitucional.

Asevera el demandante, que la concesión de facultades extraordinarias para reglamentar los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales no cumplió con los requisitos de fondo ni con los requisitos de forma que exige la Constitución Política , por cuanto dichas facultades no fueron solicitadas expresamente por el Gobierno Nacional. Además, ni el Gobierno Nacional ni el Congreso sustentaron la conveniencia de otorgar dichas prerrogativas y menos aún fueron aprobadas por la mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara .

En este orden de ideas, se señala, que no tenía el ejecutivo facultades propias para reglamentar el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales , por cuanto el otorgamiento de estas del Congreso hacia el Presidente, deben reunir unos requisitos que están plasmados en la Constitución , consistentes en que medie una solicitud expresa del Gobierno Nacional , que se sustenten en razones válidas de necesidad y conveniencia para otorgarlas , que se agote el procedimiento formal para la elaboración de una ley y que se aprueben por mayoría de los miembros de Senado y Cámara. Situación esta que no ocurrió en el presente caso.

Tercer Cargo. Señala el demandante, que el parágrafo demandado introdujo disposiciones para reglamentar el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales sin que existiera iniciativa del gobierno, lo cual es violatorio del artículo 142 de la ley 5<sup>a</sup> de 1992 orgánica del reglamento del Congreso.

Se establece, que el Gobierno Nacional no tuvo una iniciativa expresa en cuanto a modificar el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, requisito establecido en la norma ya referida. Se asevera, que la mencionadas corporaciones no están incluidas dentro de lo que en iniciativa del Gobierno se denomina Administración Pública , pues el sustento del proyecto de ley se basó en las entidades y organismos administrativos que pertenecen a la rama ejecutiva del orden nacional.

En consecuencia, se afirma, la norma demandada no fue tramitada a iniciativa del Gobierno Nacional , tal como lo exige la ley orgánica del reglamento del Congreso.

Ahora bien, en cuanto a los vicios de contenido material, el demandante efectúa los siguientes cargos:

Cuarto Cargo. Indica que el parágrafo del artículo 19 no tiene unidad de materia con la ley 790 de 2002. Entiende el demandante, que el parágrafo que determina unos límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales no guarda relación con el contenido y alcance de la referida ley, mediante la cual se expidieron disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública.

Así las cosas, es clara la unidad de materia y por ende la inconstitucionalidad de la norma acusada, por cuanto lo que se predica para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional no es automáticamente aplicable a los entes autónomos , en este caso las corporaciones autónomas regionales , que se rigen por normas propias y especiales.

Téngase en cuenta, asevera el demandante, que la norma demandada no solo cobija a las corporaciones autónomas regionales y corporaciones de desarrollo sostenible en su condición de entidades autónomas , sino que acoge también a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos , entes que en el caso de los municipios o distritos son dependencias pertenecientes al sector central de la administración municipal o

distrital o, en el mejor de los casos, entidades descentralizadas del orden municipal o distrital.

Por consiguiente, el parágrafo tantas veces mencionado, no guarda unidad de materia con el restante contenido normativo de la ley 790 de 2002 , la cual estaba dirigida al programa de renovación de la administración pública en cabeza de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

Quinto Cargo. Asevera el demandante, que otorgar facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones , es violatorio de la autonomía constitucional de que están investidas estas a la luz de los artículos 113 inciso 2 y 150 numeral 7 de la Constitución.

El artículo 150, se expone , le asigna al Congreso la función de reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales bajo un régimen de autonomía. Se continua señalando, que en el ordenamiento jurídico Colombiano expedido por el Congreso , ley 99 de 1993 , quedó claro que las corporaciones son entes corporativos de carácter público , creados por la ley, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica . De acá se desprende, afirma el demandante, que las corporaciones mencionadas son organismos autónomos en los cuales el estado ha depositado las funciones de autoridad judicial.

En consecuencia, no existe un fundamento constitucional ni legal que permita que el Congreso autorice al Gobierno Nacional a interferir en la autonomía de la Corporaciones Autónomas Regionales.

#### IV. INTERVENCIONES

La Secretaría General de la Corte Constitucional , constata que vencido el término de fijación en lista se recibieron las siguientes intervenciones en el plazo señalado:

##### 1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía , actuando en su calidad de Director de Ordenamiento jurídico del Ministerio del Interior y de justicia, intervino para defender la Constitucionalidad del parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002.

En relación al *primer cargo*, el interviniante señala, que en la exposición de motivos del proyecto ley 100 de Senado presentado por el gobierno nacional, se indicó que uno de los objetivos del programa de renovación de la administración pública , era lograr la eficiencia de la administración pública mediante el rediseño de la organización institucional , racionalizando la estructura de la administración , esto con miras a la sostenibilidad fiscal del estado , reduciendo no solamente su planta de personal sino igualmente sus gastos de funcionamiento .

Se afirma, que en el pliego de modificaciones de la ponencia para primer debate , realizado conjuntamente por la comisiones del Senado y Cámara , se incluyó una disposición relativa a la restricción al gasto público . Lo anterior, se encuentra en armonía con la política de austeridad que el gobierno ha anunciado y con lo cual debe estar comprometida la administración pública en general.

Se expone, que en las actas 10 y 11 de 2002 correspondientes al primer debate del proyecto en la comisiones conjuntas de Senado y Cámara , se hace mención expresa a la solicitud del gobierno nacional , formulada por intermedio del Ministro del interior, mediante escrito radicado en las secretarías de Senado y Cámara, consistente en una proposición aditiva al proyecto de ley 100 de Senado y 103 de 2002 Cámara , solicitando facultades extraordinarias para reestructurar a las corporaciones autónomas regionales , con el propósito que estas se vinculen al programa de renovación de la administración pública.

Se menciona por parte del interviniante, que en la ponencia para segundo debate en el Senado, así como en el debate correspondiente , la disposición referente a la restricción del gasto público no sufrió modificación alguna y fue aprobada conforme quedó en la comisión. Según consta en el aparte correspondiente cuando la presidencia sometió a consideración de la plenaria el articulado tal como estaba en la ponencia, la plenaria aprobó el articulado propuesto.

Se continua señalando, que en la ponencia para segundo debate en la Cámara, así como en el texto aprobado , también se incluye lo referente a la restricción al gasto público , en los términos en que fue aprobado en la comisión , pero adicionando el parágrafo sobre limitación de los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

Se indica, que en el acta de conciliación aprobada en la plenaria del Senado el día 19 de diciembre de 2002 y de Cámara de la misma fecha, quedó constancia de acuerdo al informe de conciliación del proyecto de ley, que respecto del parágrafo del artículo 19, se decidió acoger el texto de la Cámara de Representantes con una modificación que permite asegurar la finalidad perseguida con el artículo .

Señala el interviniante, que respecto de los principios de identidad y consecutividad deben entenderse como relativos , por cuanto también debe darse preponderancia al principio de consecutividad en virtud del cual es posible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo determinado en la Constitución.

Se expone , que si las propuestas de las comisiones accidentales de conciliación , aún tratándose de textos nuevos , guardan conexidad temática con los textos aprobados por las Cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad , el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

En consecuencia, se continua, al presentarse en el presente caso una discrepancia entre el texto del artículo 19 del proyecto mencionado

aprobado en la plenaria del Senado y el aprobado en la plenaria de la Cámara , pues en esta se incluyó un párrafo no contenido en la primera, pero referente al mismo tema, es decir la restricción al gasto público, pues dicho párrafo guarda relación con la restricción al gasto público como objetivo para lograr la eficiencia de la administración dentro del programa de renovación de la administración del Estado.

Por estos argumentos, considera el interveniente, el primer cargo debe ser rechazado.

Segundo Cargo. Se afirma que es posible que la solicitud de facultades extraordinarias se cumpla o se adicione por el gobierno en el curso del debate parlamentario, sin que ese hecho ,per se y supuesto el cumplimiento de los demás requisitos constitucionales , resulte en la inconstitucionalidad de la ley de facultades..

Así las cosas, se asevera, en el presente asunto se cumplen los requisitos exigidos por la Constitución para la solicitud de adición de facultades extraordinarias en el curso del trámite legislativo, pues lo referente a la reestructuración de las CAR fue solicitada por el gobierno con la expresión de los correspondientes motivos y dicha petición se formuló durante el curso del primer debate , conforme quedó consignado en el acta 10 de 18 de noviembre de 2002, publicada en la gaceta del Congreso 21 de 2003.

Adiciona el interveniente, con relación a que la solicitud de dichas facultades fuera presentada por el Ministro del interior en representación del gobierno, tampoco conlleva inconstitucionalidad de la disposición acusada, por cuanto el gobierno puede presentar los proyectos de ley a través de sus ministros. Por estas razones, se indica , debe ser rechazado el cargo.

Tercer Cargo. El interveniente reitera sus apreciaciones anteriores , en punto de que si existió iniciativa del gobierno para adicionar el proyecto de ley en el sentido de vincular a la CAR al programa de renovación de la administración pública. Esto llevaría a rechazar el cargo.

Cuarto Cargo. Se indica, que la interpretación en relación a la unidad de materia debe ser amplia y consecuente con el trabajo legislativo. Así las cosas, no podrá alegarse vulneración de este principio por cuanto el aparte de la disposición acusada , indudablemente guarda relación teleológica con la temática general de la ley de la cual forma parte. Lo anterior debido a que uno de los objetivos de dicho programa era lograr la eficiencia de la administración pública mediante el rediseño de la organización institucional, racionalizando no solamente la estructura de la administración pensando en un marco de austeridad.

Razones estas, se señala, deben llevar a que el cargo no prospere.

Quinto Cargo. Se expresa, que la autonomía de las corporaciones autónomas regionales se encuentra condicionada a la configuración normativa que diseñe el legislador, pues la Constitución a diferencia de lo que prevé en relación con los órganos autónomos en general y con las entidades territoriales, no establece reglas puntuales que delimiten la esencia de la autonomía propia de dichas corporaciones y, en ese sentido, es el propio legislador quien debe precisar tal asunto, como en efecto sucedió en la disposición acusada al autorizar al gobierno nacional para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las CAR . Con base en lo expuesto, se sostiene, no puede prosperar el cargo.

## 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Germán Eduardo Quintero Rojas, actuando como apoderado del Ministerio referido, interviene para defender la constitucionalidad del párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002.

Señala el interveniente, que el trámite de la norma acusada fue un trámite especial. En primer lugar, el gobierno nacional presentó mensaje de urgencia y solicitud de sesiones conjuntas para el trámite de este proyecto. Se indica, que cuando se tramita un proyecto de ley en estas situaciones es normal que se preterminen algunos de los trámites ordinarios. En consecuencia, el análisis de un proyecto de ley objeto de trámites legislativos exceptivos debe realizarse de una manera particular.

Se agrega, que con relación a los principios de consecutividad e identidad, es evidente que al Congreso le es permitido introducir modificaciones a los proyectos de ley, y que si al producirse estos resultan diferencias tales como la aprobación de articulados distintos , las mismas deberán solucionarse a través de una comisión accidental de conciliación , la cual deberá presentar por intermedio de un informe, un texto conciliado para aprobación de la respectiva plenaria.

Menciona el interveniente, que con relación al caso de la ley 790 de 2002 , sometida al trámite de urgencia y a sesiones conjuntas, los principios de identidad relativa y de consecutividad se ven restringidos ante la simultaneidad de los debates en las plenarias de las Cámaras, situación perfectamente compatible con las disposiciones constitucionales, puesto que los mismos se aseguran con la conformación de las comisiones de conciliación

Así las cosas, se sostiene, que el proyecto en mención, ante el trámite especial de sesiones conjuntas , por estar bajo el imperio del artículo 163 de la Constitución Política , para el cumplimiento del artículo 157 debe dimensionarse en su justa proporción. Bajo este entendido, el reglamento del Congreso permite la simultaneidad de los debates en las plenarias de Senado y Cámara , en la ocurrencia del estudio por comisiones conjuntas del Senado y Cámara.

Señala el interveniente, que bajo el principio dinámico y participativo de la actividad legislativa , las plenarias de las cámaras pueden, con amplia facultad, modificar, adicionar o suprimir los artículos debatidos en primer debate. En este orden de ideas, y en relación a las comisiones accidentales, estas pueden superar las divergencias , pero también pueden modificar el contenido de los artículos e incluso crear nuevos textos . Se sostiene, que la prueba de las aseveraciones realizadas se halla en las gacetas del congreso 46 y 83 de 2003.

Ahora bien, luego de realizar el anterior análisis, el interveniente da respuesta a los cargos de la demanda de la siguiente manera:

Primer Cargo. Se asevera, que un proyecto puede convertirse en ley , aún habiendo sufrido modificaciones o inclusiones al texto original , siempre y cuando se surtan los pasos anotados de manera precedente y se garantice a través de la unidad de materia , que los textos conciliados son coherentes con el resto de normatividad.

Se manifiesta el interveniente, que en el caso presente consta en la gaceta 46 del Congreso página 51 , el cumplimiento de los requisitos aludidos, en la que se publicó el informe de conciliación. Se adiciona, que en la página 55 de la gaceta referida aparece el texto conciliado donde se incluye el parágrafo discutido , y en la página 58 aparece la constancia de la aprobación en plenarias.

Razones estas, que al decir del interveniente, hacen nugatorio el cargo.

Segundo y Tercer Cargo. Se afirma, que el legislador al expedir la ley 790 de 2002 , tenía como finalidad la de dictar normas de renovación de la administración pública y otorgar unas facultades extraordinarias al Presidente , la cuales como se observa se otorgaron en el artículo 16 de la referida ley.

Se señala, que el parágrafo demandado se encuentra contenido en el artículo 19 , el cual a su vez está en el capítulo VI ( disposiciones finales ) , teniendo como objetivo según su propio texto " racionalizar el uso de los recursos públicos " , dentro del esquema de renovación de la administración pública, y ateniendo un marco de sostenibilidad financiera, lo cual implica que la norma examinada , no es de aquellas que confiera facultades extraordinarias al Presidente , por lo cual no requiere de los condicionamientos previstos para las facultades aludidas en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución.

Continua el interveniente exponiendo que en virtud de la dinámica propia del ejercicio democrático que inspira al legislativo , la iniciativas presentadas por el gobierno nacional pueden variar, ora incluyendo artículos, ora modificándolos , ora suprimiéndolos, bastando para su conformidad con el ordenamiento, el consentimiento y la participación activa del ejecutivo en el curso de su discusión y aprobación , así como la presencia de la unidad de materia.

En este orden de ideas, se sostiene, la necesidad de retirar un proyecto de ley se presenta únicamente cuando la modificación que se pretende no guarda unidad de materia con el resto del articulado , lo cual como se ha venido insistiendo no sucede en este caso, por lo cual el cargo no puede prosperar.

Cuarto Cargo. Menciona el interveniente, que la finalidad de la ley entre otras era dotar a la nación de sostenibilidad financiera. De tal suerte que, la unidad de materia no solamente implica una coherencia temática del texto de la ley, sino que debe guardar armonía inclusive el nombre de la misma, en efecto, la ley 790 de 2002 , tiene como título " por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. "

En consecuencia, se señala, una ley para renovar la administración pública , para que eficientemente logre la consecución de los fines esenciales del Estado social de derecho, debe lógica, constitucional y legalmente contener disposiciones en materia de límites a los gastos que todos los estamentos de la nación emplean para el logro de sus propios fines.

Así las cosas, se indica, la obligación de desarrollar principios constitucionales , no depende del grado de autonomía que tenga cada una de las entidades que hacen parte del estado, el constituyente al dotar de autonomía a ciertos órganos , prescribió en su artículo 113 que estos colaborarán armónicamente para la realización de los fines del estado, por lo que en ninguna medida se previó la actuación de estas entidades por fuera de los esfuerzos que hace el Estado para alcanzar sus fines.

En otras palabras, las corporaciones autónomas regionales no pueden alegar su autonomía cuando lo que se pretende es renovar la administración pública integralmente. Fundamento , se asevera, para rechazar el cargo.

Quinto Cargo. Señala el interveniente, que únicamente fue prevista por el constituyente en el artículo 331 la corporación autónoma regional del río grande de la magdalena, las demás corporaciones son de creación legal , eso sí, por expreso mandato de la Constitución en el artículo 150 numeral 7º, según el cual le corresponde al Congreso hacer la leyes y a través de estas reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía , por lo que la autonomía reconocida por la Constitución a estas entidades, se ejerce dentro del ámbito fijado por la ley, la cual reglamenta la creación u el funcionamiento de las mismas. Por consiguiente, la autonomía no es un prerrogativa que se ejerza de forma absoluta.

En consecuencia, se insiste, la autonomía de estos organismos no se altera puesto que la misma no es absoluta y se ejerce con arreglo a la ley según lo manda la misma Constitución, de igual manera se evidencia que la regulación que se expidió no invade el núcleo esencial del derecho de las CAR, sino que busca desarrollar principios constitucionales, razones válidas para concluir que la norma acusada es ajustada a la Constitución.

### 3. Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El ciudadano Remberto Quant González actuando en su calidad de apoderado del Ministerio referido, intervino para defender la constitucionalidad del parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002. Lo anterior por las siguientes razones:

Afirma el interveniente, en punto del primer cargo, que no es de recibo lo argumentado por el demandante en el sentido de que se debió

conformar una comisión accidental , para que discutiera el proyecto , ya que según él , había discrepancias entre las comisiones de las cámaras , lo cual no tiene sentido y mucho menos que esta situación se haya presentado ( sic )

Ahora bien, es claro que si se hubiera presentado discrepancias entre las cámaras en la discusión del proyecto, el mismo no hubiera sido aprobado ( sic )

Señala con relación al segundo cargo, que si la Cámara introdujo modificaciones en el segundo debate , está actuando acorde con lo establecido en el artículo 160 de la Constitución Política. Agrega , en referencia a las facultades extraordinarias, que no puede ser válida la interpretación del demandante.

Indica , respecto del tercer cargo, que el demandante fundamenta este con base en el artículo 142 de la ley 5 de 1992 ; y que por ser esta una ley escapa al objeto de revisión de la presente acción.

Expone el interveniente , a propósito del cuarto cargo, que el demandante no establece en forma clara la norma superior que considera infringida con la expedición del párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002.

Finalmente, refiriéndose al cargo quinto se sostienen, que no se establece una facultad extraordinaria sino que se determina una facultad en cabeza del gobierno nacional para reglamentar el gasto de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales , lo que se ratifica con el encabezamiento del decreto 1669 de 2003 , que en nada hace referencia a facultades extraordinarias.

En cuanto el decreto 1669 de 2003, el interveniente afirma, que la Corte carece de competencia para resolver sobre el mencionado decreto.

#### 4. Intervención del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente.

El ciudadano Jairo Moreno Guerrero , actuando como apoderado del Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, presentó escrito de intervención ante esta Corporación. No obstante , mediante constancia de la Secretaría General de esta Corte se evidencia que dicho escrito fue presentado de forma extemporánea , razón por la cual no será tenido en cuenta para el presente análisis de constitucionalidad.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en Concepto No. 3603 presentado el 11 de junio del presente año, solicita a la Corte se declare la inexequibilidad del artículo 19 párrafo de la ley 790 de 2002. Lo anterior con base en las siguientes consideraciones:

Del trámite del párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002. Afirma el Ministerio Público, que el proyecto de ley fue radicado por los Ministros del Interior y de Hacienda el 10 de octubre de 2002, de número de radicación 100 de 2002 Senado y 103 de 2002 Cámara. Agrega, que ni en el texto ni en la exposición de motivos se hace referencia al tema de que trata la norma acusada. ( gaceta del Congreso 430 de 2002 ). El 11 de octubre , el Presidente de la República solicita al Congreso dar trámite de urgencia a este proyecto.

Se continua aseverando, que se realiza la sesión conjunta de las comisiones primeras de la Cámara y Senado. En el primer debate se propone la inclusión del texto del artículo 19 , en el cual fue aprobada la restricción al gasto público , con relación únicamente a las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional sin que se incluyera el tema contenido en el párrafo en estudio, tampoco se hace referencia a este aspecto en la ley de facultades extraordinarias contenida en el proyecto. ( ponencia para primer debate publicada en la gaceta del Congreso 481 de 2002. Texto aprobado publicado en la gaceta 575 de 2002 ).

Señala el Señor Procurador General de la Nación, que en el acta 10 de 2002 Senado, relativa a la sesión conjunta realizada el 18 de noviembre de 2002, se observa la proposición aditiva al proyecto de ley, en la que se propone adicionar un literal así " H. Reestructurar, fusionar o suprimir las Corporaciones Autónomas Regionales " . Con la respectiva fundamentación, la cual está firmada por el Ministro del Interior. En la discusión , se solicita por parte de del Senador Rojas el rechazo de pliego por improcedente y pide se deje constancia de su solicitud, la cual es apoyada por el Senador Pedraza . El senador Holguín señala que la proposición debe ser estudiada cuando se discuta el artículo 10 de facultades extraordinarias. ( gaceta 21 de 2003 pags 7 y ss ) . Moción de orden del senador Benedeti para que no se desvíe el orden del día tratando el tema de las corporaciones autónomas regionales y se suspende el análisis del tema. Al cierre de la sesión, se observa, se radica la proposición aditiva la cual se debate en la siguiente sesión , en la que interviene la Ministra del Medio Ambiente ( gaceta del Congreso 22 de 2003 ) . En múltiples intervenciones se manifiesta el rechazo a la propuesta y se propone que el Ministro del Interior la retire. Posteriormente, el Gobierno retira la proposición aditiva.

Se señala , que el 12 de diciembre de 2002 la plenaria del Senado aprobó el texto del artículo 19 como fue aprobado en primer debate , es decir, sin el párrafo ( gaceta del Congreso 161 de 2002 ) . El 16 de diciembre de 2002 , en plenaria de la Cámara fue aprobado el artículo 19 , incluyéndose por primera vez el párrafo que se demanda en el capítulo VI " Disposiciones Finales " es decir, no fue tratado en el capítulo V en el cual se conceden " facultades extraordinarias ". ( gaceta del Congreso 619 de 2002 ) .

Se continua exponiendo, que esta modificación no aparece presentada ni sustentada en la ponencia para segundo debate ni en el pliego de modificaciones presentado ( gaceta del Congreso 576 de 2002 ) , sino que fue incluida en el transcurso del debate por el Representante Díaz, quien señala que la propuesta que solicitaba facultades relacionadas con las corporaciones autónomas regionales fue retirada " (...) pero desea el Gobierno y estamos de acuerdo los ponentes , tener la capacidad de racionalizar los gastos de funcionamiento de esas corporaciones " , prosigue a leer el texto del párrafo , y más adelante expresa " Ese es el sentido de la proposición , simplemente que el Gobierno pueda establecer unos límites a los gastos de funcionamiento " . El párrafo es sometido a votación y aprobado, con la constancia del representante

Maya de que no se analizó suficientemente lo relativo a la limitación del gasto de las corporaciones autónomas regionales, lo cual afecta la autonomía de estos organismos.

Indica el Ministerio Público que, el 19 de diciembre, se constituyó una comisión accidental para conciliar las diferencias del texto aprobado por las plenarias de Cámara y Senado, en cuya acta se decide adoptar el texto del artículo 19 aprobado por la Cámara de Representantes, es decir, aquel que incorpora el párrafo demandado. El texto definitivo es aprobado sin discusión.

Así las cosas, encuentra el Señor Procurador General de la Nación, que el trámite surtido presenta vicios que conllevan a solicitar su inconstitucionalidad, sustentado en las siguientes razones:

Se asevera, que el párrafo otorga al gobierno una competencia facultativa para "establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos" en otras palabras, de entidades que no pertenecen al nivel nacional de la rama ejecutiva, sino que corresponden a organismos de origen constitucional del orden nacional con régimen de autonomía o a organismos o autoridades pertenecientes al nivel territorial.

En consecuencia, el Ministerio Público no comparte lo dicho por el demandante según lo cual se conceden facultades extraordinarias, por cuanto el trámite surtido por la norma no es el señalado por la Constitución para este tipo de leyes, las cuales son una ley en sí mismas, con requisitos especiales. Por ende, se considera que no se está en presencia de una norma de facultades extraordinarias. Pero al mismo tiempo se pregunta si ¿Podía el Congreso válidamente facultar al gobierno para limitar los gastos de funcionamiento de estas entidades a través de una ley ordinaria?

Competencia del Congreso en la limitación del gasto de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales. Se señala que la norma vulnera el ordenamiento constitucional por cuanto afecta la autonomía que la Constitución otorga a estas entidades, las cuales no forman parte de la rama ejecutiva del nivel Nacional y cuya regulación compete únicamente al legislador, quien no puede desplazarla al Ejecutivo, a menos que lo haga a través de una ley de facultades extraordinarias, como lo señaló el Ministro del Interior al presentar una proposición aditiva en ese sentido que posteriormente fue retirada.

En este orden de ideas, se continúa, no son aceptables las justificaciones de los ponentes para el segundo debate en la Cámara, según la cual como no se tramitaron dichas facultades, debía otorgarse competencia al gobierno en otra norma de la ley, como si pudieran pretermitirse de esta manera los requisitos Constitucionales.

Se adiciona, que claramente la norma vulnera la competencia privativa del legislador de regular tales entidades y de ninguna manera podría interpretarse que ésta se ejerce autorizando en una ley ordinaria al gobierno para establecer facultativamente limitaciones a los gastos de las mismas.

Llama la atención del Ministerio Público la inobservancia del requisito de identidad y consecutividad en el trámite legislativo. Si bien es cierto constitucionalmente se permite introducir modificaciones a los proyectos en los diferentes debates, esta flexibilización del principio de identidad no significa que puedan incluirse normas totalmente nuevas sin un debate serio, caso de la norma acusada, como se dejó de presente por los representantes que dejaron constancia.

Por consiguiente, considera el Señor Procurador General de la Nación, que el trámite del párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002 vulnera de distintas maneras los preceptos constitucionales y por tanto debe ser declarado inexistente.

Conexidad del párrafo demandado con el título y contenido de la ley 790 de 2002. Sostienen el Ministerio Público, que desde el momento en que se presentó el proyecto, en su artículo 1, el objetivo fue "renovar y modernizar la estructura de la rama ejecutiva del orden nacional, con la finalidad de garantizar, dentro de un marco de sostenibilidad financiera de la nación, un adecuado cumplimiento de los fines del estado (...)".

Por consiguiente, se indica, ni el proyecto presentado por los Ministros ni el proceso legislativo ampliaron el objeto de la ley de tal manera que comprendiera organismos autónomos del orden nacional o de entidades territoriales. Agrega, que el párrafo aprobado no guarda relación siquiera con el mismo artículo en que se encuentra contenido, sino que resulta una adición incoherente y el sólo hecho de coincidir en la materia general no permitiría al legislador referirse al gasto de cualquier tipo de entidad diferentes a las del orden nacional.

Se señala, que en el párrafo acusado no es el legislador el que está regulando la racionalización del gasto de las entidades autónomas a que hace referencia sino trasladando esta facultad al gobierno nacional quien carece de competencia propia para tal regulación. En consecuencia, también prosperaría el cargo de unidad de materia.

De la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y el principio de República Unitaria. Señala el Ministerio Público, que se vulnera la autonomía de estas entidades, al facultar al gobierno para que regule aspectos relacionados con su autonomía patrimonial, sin estar investido de la facultad del legislativo.

Se afirma, que de forma improvisada se facultó al gobierno para regular un aspecto fundamental como es el de los gastos de funcionamiento de las entidades encargadas del medio ambiente, sin tener en consideración los lineamientos fijados por el Plan de Desarrollo y en general, en las normas que orientan la política ambiental. La decisión de restringir tales gastos es una decisión política que debe estar antecedida de un amplio debate en el cual se observen los preceptos constitucionales en la materia. Precisamente, se sostiene, se otorgó autonomía a este tipo de entidades que manejan el medio ambiente, con el fin de que no sean sujetas a atender problemas coyunturales del gobierno.

Además se constata, que en uso de las facultades inconstitucionalmente otorgadas, el gobierno fue más estricto en el recorte de los gastos de estas entidades que en el recorte de las entidades de la administración nacional, sin justificar políticamente la diferenciación de trato con respecto al tema ambiental, que tiene un mandato constitucional claro de compromiso estatal.

Finalmente, concluye el Ministerio Público, debe declararse la inexequibilidad del parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### Competencia

1. Esta corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, Num. 4, de la Constitución, por estar contenida en una ley.

2. Oportunidad de la acción de inconstitucionalidad. Con base en el plazo establecido en el numeral 3 del artículo 241 constitucional y el artículo 43 del Decreto 2067 de 1991; encuentra esta Corte que la ley 790 de 2002 fue publicada en el Diario oficial No 40.046 del 27 de diciembre de 2002, de igual manera constata que la demanda presentada, en punto de los vicios de forma, se radicó el 19 de diciembre de 2003. Razón para concluir, que la demanda, en relación a los vicios de forma, se efectuó acorde con el plazo de un año referido en las normas señaladas.

### Problema jurídico planteado

3. El demandante considera que la norma acusada podría ser contraria a la Constitución por razones de forma y de fondo.

En cuanto a las primeras, *de un lado* argumenta que el parágrafo del artículo demandado fue sancionado sin haber sido aprobado en primer debate en las comisiones conjuntas de las cámaras y en segundo debate en la plenaria del Senado. Así las cosas, señala el demandante, al existir discrepancias entre lo aprobado en la plenaria de la Cámara y lo decidido en la plenaria del Senado era indispensable integrar una comisión accidental que conciliara un texto para ser sometido a la decisión final. Violándose de esta manera los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política.

De otro lado se indica, que a través del parágrafo mencionado se le otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República que no fueron debidamente solicitadas y fundamentadas como lo exige la Constitución. Agrega el demandante, que estas facultades no podían ser trasladadas al Presidente, debido a que es de resorte del Congreso reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, según el artículo 150 numeral 7 de la Constitución.

Finalmente, se sostiene, que el parágrafo demandado introdujo disposiciones para reglamentar el funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales sin que existiera iniciativa del gobierno, lo cual es violatorio del artículo 142 de la ley 5 de 1992.

En cuanto a los vicios de contenido material el demandante expuso: Primeramente, que el parágrafo del artículo 19 no tiene unidad de materia con la ley 790 de 2002. Sustenta lo referido afirmando que lo que se predica para las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional no es automáticamente aplicable a los entes autónomos.

En segundo lugar expone, que otorgar facultades extraordinarias al gobierno nacional para reglamentar el funcionamiento de las Corporaciones, es violatorio de la autonomía constitucional de que están investidas a la luz de los artículo 113 inciso 2 y 150 numeral 7 constitucionales.

Antes de estudiar las cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a analizar las razones de forma, por cuanto de prosperar estas no habrá lugar a pronunciarse sobre aquellas. Así las cosas, se analizará en una primera parte ( I ) el trámite surtido por la ley 790 de 2002, para establecer cual fue el proceso efectuado en punto del parágrafo del artículo 19 de la mencionada ley ( a ) y se determinará, en el caso concreto, la posible afectación a los principios de consecutividad e identidad ( b ). En el evento, que dichos aspectos de forma sean superados, se estudiará en una segunda parte ( II ) los cuestionamientos de contenido material formulados en la demanda.

### I. Trámite legislativo de la ley 790 de 2002

La ley en mención tuvo su origen en el Senado de la República (Proyecto de ley 100/2002 Senado), presentado a iniciativa del Gobierno Nacional, a través del Ministros del Interior y de Justicia y del Ministro de Hacienda y Crédito Público; el día 10 de octubre de 2002, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 430 de 16 de octubre del mismo año ( páginas 1 a 7 ) cumpliendo de esta forma con lo dispuesto por el artículo 157, numeral 1 de la Constitución Política.

El Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 163 de la Carta Política, en escrito de 11 de octubre de 2002, dirigido a los Presidentes de Senado y Cámara del Congreso de la República, solicitó darle trámite de urgencia al citado proyecto, insistiendo en ello el día 18 del mismo mes y año.

En la Gaceta No. 481 de 8 de noviembre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de ley 100 de 2002 Senado y 103 de 2002 Cámara, en las Comisiones Permanentes de Senado y Cámara ( páginas 1 a 11 ) la cual fue debatida y aprobada en las sesiones de los días 18, 21 y 27 de noviembre de 2002, como consta en las Gacetas del Congreso Nos. 21 ( páginas 3 a 24 ), 22 ( páginas 3 a 15 ) y 24 ( páginas 3 a 32 ) de 29 de enero de 2002.

El texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002 ( páginas 2 a 12 )

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002, ( páginas 2 a 12 ) y fue discutida y su texto aprobado, con cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 37 de la sesión ordinaria de 12 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 30 de 4 de febrero de 2003 ( páginas 4 a 19 ) , como además se constata según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (fl. 2, cuaderno de pruebas No 2 Senado).

La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 576 de 9 de diciembre de 2002 ( páginas 1 a 16 ) discutida y su texto aprobado, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 36 de 16 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 81 de 2003 ( páginas 32 a 51 ).

Fruto de las discrepancias entre las cámaras , con relación a algunos artículos del proyecto ( artículos 3,14 , 19 y 20 ); se reunió una comisión accidental para conciliar las posiciones. Resultado de dicha reunión se efectuó un Acta de Conciliación de fecha 19 de diciembre de 2002 , publicada y aprobada por la plenaria del Senado, como consta en la Gaceta del Congreso No 46 del 6 de febrero de 2003 ( páginas 54 a 58 ). En igual forma, el acta de conciliación referida, fue publicada y aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes según consta en la Gaceta del Congreso No 83 de 6 de marzo de 2003 ( páginas 96 a 120 )

El proyecto de ley fue sancionado por el Presidente de la República, el día 27 de diciembre de 2002 y publicado ese mismo día en el Diario Oficial No. 45.046.

a. Trámite Legislativo del párrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002.

Con el propósito de poder dilucidar si se cumplieron las formas constitucionales en la elaboración específica del párrafo mencionado, entra esta Corporación a analizar el trámite legislativo de la norma acusada.

En primer lugar, y como se mencionó en el acápite anterior, el proyecto de ley tuvo iniciativa gubernamental y fue presentado a través del Ministro del Interior y del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Dicho proyecto fue radicado en el Senado de la República con el No 100 de 2002. La publicación del proyecto en mención se efectuó en la Gaceta del Congreso No 430 del 16 de octubre de 2002 ( páginas 1 a 7 ). En ella se constata lo siguiente:

El proyecto se compone de 11 artículos , dentro de los cuales ninguno hace alusión a la Restricción al gasto público y menos aún a las Corporaciones Autónomas Regionales.

En segundo lugar, en la gaceta del Congreso No 481 de 8 de noviembre de 2002, se publicó la ponencia para primer debate del proyecto de ley 100 de 2002 Senado y 103 de 2002 Cámara, en las Comisiones Permanentes de Senado y Cámara ( páginas 1 a 11 ). En ella se constata lo siguiente:

Se propone integrar varios nuevos artículos, entre los que se encuentra el artículo 18 relativo a la Restricción al gasto público. En consecuencia , la redacción del artículo referido fue :

Artículo 18 . Restricción al Gasto Público. El incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

La ponencia fue debatida y aprobada en las sesiones de los días 18, 21 y 27 de noviembre de 2002, como consta en las Gacetas del Congreso Nos. 21 ( páginas 3 a 24 ) , 22 ( páginas 3 a 15 ) y 24 ( páginas 3 a 32 ) de 29 de enero de 2002.

Se desprende de la gaceta del Congreso No 21 , que el Director de Planeación Nacional en su exposición defiende el proyecto. No obstante lo anterior, el senador Rojas solicita se le explique si se piensa modificar o reestructurar las Corporaciones Autónomas Regionales. La Presidencia de la Corporación interviene manifestando que se presentó una solicitud del gobierno ampliando las facultades en punto de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Dicha proposición aditiva fue presentada y motivada por el Ministro del Interior; ella consistía en adicionar el artículo 10 del proyecto de ley radicado por el gobierno nacional equivalente al artículo 15 del pliego de modificaciones de la ponencia, relativa a las facultades extraordinarias . El texto era el siguiente :

h. Reestructurar, fusionar o suprimir las Corporaciones Autónomas Regionales.

Al interior de la Corporación se cuestiona esta propuesta aditiva en cuanto a la oportunidad de su interposición. El Senador Rojas considera que debe rechazarse de plano por cuanto es una proposición improcedente a la luz de la ley 5 de 1992. La razón se basa en que no habría iniciativa del gobierno en la solicitud de facultades. A su vez, el senador Holguín expone que como se trata de facultades extraordinarias , es indispensable que el gobierno pida las facultades, pero que lo podía hacer como lo hizo el Ministro.

Al respecto, sostiene el Director Nacional de Planeación, "que no puede el gobierno pedir facultades extraordinarias para otros organismos autónomos e independientes; constitucionalmente no es posible, pero si para las Corporaciones Autónomas Regionales."

Se evidencia en la gaceta del Congreso No 22, que el representante Rodríguez manifiesta que la manera como se incluyó el tema de las facultades en relación a las Corporaciones Autónomas Regionales , traería una inconstitucionalidad , además se violaría el régimen de autonomía

de dichas entidades.

Dicha posición es apoyada por el senador Jumi Tapias, quien manifiesta que las Corporaciones autónomas regionales no son parte de la administración pública , sino que hacen parte del sistema ambiental y son de creación constitucional . Por consiguiente, para modificar las señaladas corporaciones , no puede el Congreso otorgarle facultades al Presidente de la República.

Debido a la controversia formal que produjo la introducción de la propuesta aditiva , el senador Gómez Gallo propone que el gobierno retire la propuesta por no ser conveniente para el debate.

En la gaceta del Congreso No 24 se evidencia , que la propuesta aditiva ( h ) sobre corporaciones autónomas regionales fue retirada por el Gobierno. De otra parte, se constata que se presenta la proposición número 78, en esta se determina el contenido del artículo 18 del proyecto de ley, de la siguiente manera:

Artículo 18. Restricción al Gasto Público. Hasta el año 2005 ,El ( sic ) incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrán ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Dicha proposición sustitutiva es sometida a votación y aprobada por la Comisiones Primeras de la dos Cámaras.

En este orden de ideas, y en tercer lugar, el texto aprobado por las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002 ( páginas 2 a 12 )

Así mismo, la ponencia para segundo debate en el Senado de la República con el texto de sus modificaciones; fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 575 de 9 de diciembre de 2002, ( páginas 2 a 12 ) y discutida y aprobada, con cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 37 de la sesión ordinaria de 12 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 30 de 4 de febrero de 2003 ( páginas 4 a 19 ) , como además se verifica según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (fl. 2, cuaderno de pruebas No 2 Senado).

Por las modificaciones legislativas realizadas, correspondió al artículo 18 mencionado, el número 19. Así entonces, a partir de este momento la norma relacionada con la restricción al gasto público correspondería al artículo 19.

En cuarto lugar, la ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 576 de 9 de diciembre de 2002 ( páginas 1 a 16 ) discutida y su texto aprobado, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, como consta en el Acta No. 36 de 16 de diciembre de 2002, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 81 de 2003 ( páginas 32 a 51 ) .

En dicha ocasión, como se comprueba en la gaceta del Congreso No 81, el representante Mateus presenta una proposición para que se adicione al artículo 19 sobre restricción al gasto público, un párrafo que diría lo siguiente:

Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el gobierno nacional podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales , de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos.

Agrega el representante en mención, que el gobierno nacional había presentado en el articulado unas facultades para suprimir, fusionar, disminuir las corporaciones autónomas regionales. Señala el representante, que con respecto a esto el gobierno retiró del articulado esas facultades ; pero que es deseo del gobierno al que asienten los ponentes; tener la capacidad de racionalizar los gastos de funcionamiento en esas corporaciones .

El párrafo mencionado es sometido a votación y es aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

En quinto lugar, al existir una clara diferencia entre las cámaras en punto del párrafo del artículo 19, el cual no había sido sometido a aprobación en la plenaria del Senado ; se reunió una comisión accidental para conciliar las diferentes posiciones. Resultado de dicha reunión es el Acta de Conciliación de fecha 19 de diciembre de 2002 , en la cual se estableció lo siguiente con relación al párrafo:

Artículo 19. Se acoge el texto de la Honorable Cámara de Representantes con una modificación que permite asegurar la finalidad perseguida con el artículo. En consecuencia, se propone acoger el siguiente texto para el párrafo del artículo 19:

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos , el gobierno nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites , podrá impedir el ejercicio de las funciones propias de dichas corporaciones.

Así las cosas, dicha acta fue publicada y aprobada por la plenaria del Senado, como consta en la Gaceta del Congreso No 46 del 6 de febrero de 2003 ( páginas 54 a 58 ). En igual forma, el acta de conciliación referida, fue publicada y aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes según consta en la Gaceta del Congreso No 83 de 6 de marzo de 2003 ( páginas 96 a 120 )

El proyecto de ley fue sancionado por el Presidente de la República, el día 27 de diciembre de 2002 y publicado ese mismo día en el Diario Oficial No. 45.046. Por ende, teniendo como resultado final , el siguiente artículo 19:

Artículo 19. Restricción al gasto público. Hasta el año 2005 el incremento anual del costo de la planta de personal de los Ministerios, Departamento Administrativos y entidades públicas del orden nacional, no podrá ser superior a la inflación del año inmediatamente anterior. Adicionalmente, los gastos anuales de funcionamiento no podrán incrementarse en cuantía superior al índice de inflación.

Parágrafo. Con el fin de racionalizar el uso de los recursos públicos, el Gobierno Nacional, podrá establecer límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos. En ningún caso la consecuencia de establecer tales límites, podrán impedir el ejercicio de la funciones propias de dichas Corporaciones.

De lo expuesto en el trámite legislativo del parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002, se puede resumir:

1. El proyecto presentado por el Gobierno Nacional, no traía consigo referencia alguna al parágrafo demandando.
2. En los debates realizados en las comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, se propone integrar un nuevo artículo que consistiría en la restricción al gasto público . No obstante, nunca fue objeto de debate el parágrafo acusado con relación a las Corporaciones Autónomas Regionales. Si bien es cierto , se presentó por parte del gobierno una proposición aditiva , cuyo fin era extender las facultades solicitadas para reestructurar, fusionar o suprimir las Corporaciones Autónomas Regionales; esta fue retirada. De igual forma, se presenta una proposición modificatoria del artículo ya referido, la cual es aprobada. Sin embargo, se insiste, nunca fue debatido , ni discutido el parágrafo actualmente acusado.
3. El texto aprobado por las Comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara, es aprobado en la plenaria del Senado de la República. En dicho texto, aparece el artículo sobre la restricción al gasto público pero no contiene ningún parágrafo y en ninguna parte del artículo se hace referencia a las Corporaciones Autónomas Regionales.
4. Cuando la plenaria de la Cámara de Representantes aprueba el texto proveniente de las Comisiones primeras conjuntas , se propone agregar al artículo sobre la restricción al gasto público, un parágrafo que permita al Gobierno Nacional establecer límites a los gastos de funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales, de las corporaciones de desarrollo sostenible y de las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos. Dicha proposición es aprobada. En consecuencia, se incorpora por primera vez el parágrafo al artículo 19 del que era en aquel entonces un proyecto de ley.
5. Debido a las discrepancias entre el articulado aprobado en la Cámara y el aprobado en el Senado; se convoca una comisión accidental que concilia dichas diferencias. Entre ellas , el parágrafo del artículo 19. Dicha acta de conciliación es aprobada con posterioridad tanto en la plenaria del Senado como en la de la Cámara. Posteriormente, el proyecto se convierte en la ley 790 de 2002.

Ahora bien, el primer cargo de forma efectuado por el demandante, se centra en tres pilares. Se afirma que el parágrafo acusado no fue discutido ni aprobado en las Comisiones primeras conjuntas de Senado y Cámara ( a ) y que no se agotó el trámite de la comisión accidental ( b ).

Al respecto, esta Corporación con base en los datos expuestos constata que:

- a. Efectivamente, el parágrafo acusado en momento alguno fue discutido ni aprobado en las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara.
- b. Contrario a lo que señala el demandante, si se convocó a una comisión accidental para dirimir las diferencias entre las Cámaras. En el acta de esta comisión aparece conciliado el parágrafo acusado .

Así las cosas, analizará esta Corte ¿ Si el hecho que el parágrafo demandado no haya sido discutido ni aprobado en las Comisiones Primeras Conjuntas de Senado y Cámara, produciría un vicio de forma en la elaboración de la norma que acarrearía su inconstitucionalidad ? En virtud de lo anterior, se estudiarán los principios consecutividad e identidad.

b. La posible afectación al principio de consecutividad e identidad.

Estos dos principios en materia de trámite legislativo, han sido transversales para esta Corporación ; en el sentido que son fundamento esencial del *principio democrático*.

En consecuencia, esta Corte en varios pronunciamientos a establecido la importancia y alcance de estos principios y su marcada incidencia al interior de la elaboración de la ley. Al respecto ha dicho esta Corporación :

"

5.2. Los principios de consecutividad e identidad y su obligatoria observancia en el trámite legislativo.

5.2.1. Por expreso mandato del artículo 157 Superior, para que un proyecto pueda convertirse en ley de la República, es imprescindible que el mismo cumpla con los siguientes requisitos: (i) que haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; (iii) que haya sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y finalmente, (iv) que haya obtenido la sanción del Gobierno Nacional.

En concordancia con dicha norma, los artículos 160 y 161 del mismo ordenamiento Superior consagran, por una parte, la posibilidad de que durante el segundo debate las plenarias introduzcan las modificaciones, adiciones y supresiones que consideran necesarias para la aprobación de las leyes, y por la otra, el procedimiento para conciliar las discrepancias que pudieren surgir entre los textos legales aprobados por las Cámaras.

5.2.2. A propósito de la interpretación hecha al contenido del artículo 157 antes citado, esta Corporación ha sostenido que éste impone una condición necesaria para que un proyecto se convierta en ley, cuál es la de que el mismo surta un total de cuatro debates, que además deben darse completos e integrales para que lo aprobado o improbadlo tenga plena validez<sup>1</sup>. Se exceptúan de dicha exigencia tan sólo los casos de sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, tienen lugar únicamente en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163).

Según lo expresado por la jurisprudencia, a un cuando en los dos supuestos anteriores se prevé una excepción - de interpretación restrictiva - a la regla general, de manera que los cuatro debates quedan reducidos a tres, también en este último caso todos y cada uno de ellos deben surtirse en forma completa e integral, con el fin de que el contenido normativo que ha sido sometido al trámite legislativo especial pueda entenderse validamente aprobado.

La importancia de los debates reglamentarios en el proceso formativo de las leyes, y la necesidad de que éstos se lleven a cabo sobre la generalidad del contenido del proyecto, ha sido analizada y destacada por la Corte en distintos pronunciamientos, aclarando que éstos resultan constitucionalmente relevantes en cuanto persiguen blindar de legitimidad el concepto de Estado democrático y todo lo que comporta el sistema de la organización estatal. Para la Corte, "[a] través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República"<sup>2</sup>. Por ello, si el proyecto y su articulado no han sido debatidos primero en las comisiones permanentes de las Cámaras y luego en las respectivas plenarias, no puede convertirse en ley de la República.

En la Sentencia C-222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), la Corte destacó la importancia de los debates en los siguientes términos:

"La Corte Constitucional otorga gran importancia al concepto ¿debate?, que en manera alguna equivale a votación, bien que ésta se produzca por el conocido "pupitrazo" o por medio electrónico, o en cualquiera de las formas convencionales admitidas para establecer cuál es la voluntad de los congresistas en torno a determinado asunto. La votación no es cosa distinta de la conclusión del debate, sobre la base de la discusión - esencial a él - y sobre el supuesto de la suficiente ilustración en el seno de la respectiva comisión o cámara.

"Debate", según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa "controversia sobre una cosa entre dos o más personas".

En consecuencia, a menos que todos los miembros de una comisión o cámara estén de acuerdo en todo lo relativo a determinado tema - situación bastante difícil y de remota ocurrencia tratándose de cuerpos representativos, plurales deliberantes y heterogéneos, como lo es el Congreso de la República-, es inherente al debate la exposición de ideas, criterios y conceptos diversos y hasta contrarios y la confrontación seria y respetuosa entre ellos; el examen de las distintas posibilidades y la consideración colectiva, razonada y fundada, acerca de las repercusiones que habrá de tener la decisión puesta en tela de juicio.

Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta.

Entonces, las normas de los artículos 157, 158, 159, 164 y 185 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, consagradas en relación con los proyectos de ley pero extensivas a los de Acto Legislativo por expresa remisión del artículo 227 Ibídem, en cuanto no sólo son compatibles con el trámite de las reformas constitucionales sino adecuadas a él a fortiori, deben ser atendidas de manera estricta."

5.2.3. Ahora bien, las previsiones contenidas en los artículos 157, 160 y 161 de la Carta y las consecuencias que de las mismas se derivan, han llevado a este alto Tribunal a sostener que en el proceso de formación de la ley, el Congreso debe ceñir su actuación a los principios de consecutividad e identidad. De acuerdo con el principio de consecutividad, el articulado de un proyecto de ley tiene que surtir los cuatro debates en forma sucesiva, es decir, tanto en comisiones como en plenarias sin excepción. A partir de este principio, las comisiones y plenarias de una y otra Cámara se encuentran obligadas a debatir y votar los distintos temas y materias que en un proyecto de ley se someten a su consideración, sin que exista la menor posibilidad de omitir el cumplimiento de esa función constitucional o de delegar la competencia en otra instancia legislativa, para que sea en esta última donde se considere el asunto abandonado por la célula jurídicamente legitimada.

Tal como lo ha venido expresando la jurisprudencia de esta Corte, en virtud del principio de consecutividad, "la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser [entonces] discutido, debatido y aprobado o improbadlo por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso"<sup>3</sup>, aplicándose la misma regla cuando se trata de proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas presentadas en el curso de los debates, ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al

trámite de la votación o de su respectiva modificación.

Cabe destacar, que aun cuando la ley y la propia hermenéutica constitucional han establecido una línea diferencial entre los conceptos de debate y votación, precisando que el primero comporta la discusión o controversia en torno al proyecto de ley puesto a consideración del Congreso, y el segundo el acto colectivo en el que los miembros de la Corporación declaran su voluntad acerca de la iniciativa discutida, con el mismo criterio han aclarado que uno y otro -debate y votación- constituyen parte esencial del trámite legislativo fijado por el ordenamiento jurídico y, por tanto, que son instancias determinantes que deben observarse y cumplirse a cabalidad para que pueda entenderse válido el proceso de aprobación de las leyes.

En relación con el debate, los artículos 157 y 158 de la Ley 5° de 1992 señalan que si el ponente propone debatir el proyecto y esa proposición es aprobada, se abre la discusión respecto de los asuntos fundamentales que le conviene decidir a la Comisión en primer término, luego de lo cual "se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, y aún inciso por inciso, si así lo solicite algún miembro de la Comisión". Y sobre la votación, los artículos 126 y 127 de ese mismo ordenamiento legal establecen que "[n]ingún Senador o Representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación", al tiempo que precisan que "entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno" y que "[t]odo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido".

Coinciendo con lo expuesto por la normas citadas, en reciente pronunciamiento sobre la materia, la Corte tuvo oportunidad de referirse a la importancia que para la validez del trámite legislativo tienen el debate y la votación, resaltando que esta última -la votación- no puede presumirse ni suprimirse, y que, por el contrario, la misma debe ser expresa y específica por parte de las respectivas Comisiones y Plenarias con el fin de asegurar la participación activa de todas las instancias legislativas y no desconocer el carácter bicameral que identifica el Congreso de la República. En torno al punto, sostuvo:

"Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea *«aprobado»* en la correspondiente Comisión permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el *«acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general»* según las voces del artículo 122 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992". (Sentencia C-1056 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

5.2.4. En lo que tiene que ver con el principio de identidad, ha dicho la Corte que a partir de la expedición de la Constitución de 1991 el mismo ha sido relativizado, en el sentido que cambia el criterio del control rígido que hasta ese momento operaba sobre la exigencia de que un proyecto de ley tenía que ser el mismo durante el curso de los cuatro debates reglamentarios. Bajo el actual esquema constitucional, el objetivo del principio de identidad no es lograr "que un determinado precepto incluido en un proyecto de ley deba permanecer idéntico desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad de materia"<sup>4</sup>. Lo que persigue el aludido principio es que las "Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y que se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible"<sup>5</sup>. En esta línea, el artículo 160 Superior autoriza a cada Cámara para que durante el segundo debate pueda introducir al proyecto las modificaciones o adiciones que juzgue necesarias, esto es, la posibilidad de que bajo una de esas dos formas se adicionen artículos nuevos al proyecto que viene siendo considerado.

5.2.5. No obstante, también la jurisprudencia ha aclarado que la relativización del principio de identidad no puede entenderse en sentido absoluto o ilimitado hasta el punto que lo haga del todo nugatorio, ya que la posibilidad de introducir modificaciones y adiciones a los proyectos de ley sólo resulta constitucionalmente viable, cuando "el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de aprobación en primer debate"<sup>6</sup>. En palabras de la Corte, "no puede la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución."<sup>7</sup>

Ciertamente, a un cuando el Estatuto Superior autoriza la introducción de cambios al proyecto de ley durante el segundo debate en las Cámaras, reconociendo cierto margen de flexibilidad al principio de identidad, el mismo ordenamiento exige que para que dicho cambio se entienda válido, se requiere que el tema o el asunto a que este último se refiere haya sido previamente considerado y aprobado durante el primer debate en comisiones, con lo cual se obvia tener que repetir todo el trámite, a menos que se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada o existan razones de conveniencia que avalen su reexamen definitivo<sup>8</sup>. Así, la opción de introducir modificaciones a los proyectos de ley y la exigencia de que las mismas versen sobre temas tratados en comisiones, lo ha manifestado la Corte, "implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo establecido en el artículo 157 de la Constitución".<sup>9</sup>

5.2.6. De acuerdo con lo expuesto, a propósito del principio de identidad, es entonces claro que un proyecto de ley puede ser objeto de cambios y modificaciones en el transcurso de las diversas etapas parlamentarias, pero sólo en la medida en que dichos cambios y modificaciones se refieran a temas tratados y aprobados en primer debate, sin perjuicio de que también éstos deban guardar estrecha relación con el contenido del proyecto, es decir, respeten igualmente el principio de unidad de materia. En torno al principio de unidad de materia (C.P. art. 158), la hermenéutica constitucional ha destacado su importancia como instrumento de racionalización y tecnicificación de la actividad legislativa, en cuanto por su intermedio se pretende asegurar que el proceso de formación de la ley sea en realidad consecuencia de un amplio y respetuoso debate democrático, en el que se garantice que los diversos asuntos que la componen se analicen y discutan por parte de las distintas bancadas

y corrientes políticas que integran las instancias congresionales, evitando con ello la aprobación de textos normativos no discutidos o no relacionados con los que sí fueron tratados<sup>10</sup>.

Pero al margen de su importancia en el contexto político y parlamentario, este propio Tribunal ha precisado que la aplicación del principio de identidad en los términos expuestos, no conduce a reconocerle a la unidad de materia un carácter rígido e inflexible que rebase su propia finalidad, ya que ello puede "restrin[gir] gravemente la función democrática y legislativa de formación de las leyes propia del Congreso de la República". Bajo ese entendido, la jurisprudencia viene afirmando que [s]olamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley"<sup>11</sup>.

5.2.7. Por este aspecto, no sobra precisar que una cosa es el principio de identidad legislativa, mediante el cual se busca que los cambios introducidos en plenarias guarden relación con los diversos temas tratados y aprobados en primer debate, y otra muy distinta el principio de unidad de materia, con el que se persigue garantizar que los artículos que conforman la ley estén directamente relacionados con la materia general que la identifica y que justifica su expedición. Por eso, a pesar de que tales principios son concordantes y están íntimamente relacionados, en esencia persiguen objetivos diversos que terminan por complementarse en procura de garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Así, es claro que mientras el principio de unidad de materia se limita a exigir que exista coherencia temática en todo el articulado de la ley, con lo cual se impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido de la ley, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que, dentro del contexto general de la ley, se aprobaron en primer debate.

5.2.8. Siendo entonces admisible la introducción de modificaciones y adiciones a los proyectos de ley cuando éstas respetan los principios de identidad y unidad de materia, dentro del marco de flexibilización y amplitud legislativa permitida por los citados principios, el propio Constituyente del 91 ha previsto la instancia de las Comisiones de Conciliación (C.P art. 161), con el fin de contribuir al proceso de racionalización del trámite congresional, dando vía libre a la solución de las discrepancias que surgieren en el curso de los debates, precisamente, como consecuencia de las modificaciones propuestas por una y otra Cámara.

Sobre esta instancia legislativa especial, la Corte ha señalado que las discrepancias surgidas entre los textos que son aprobados en las plenarias de una y otra Cámara, pueden ser conciliadas por las Comisiones accidentales de Medicación formalmente designadas, siempre que se hayan observado los principios de consecutividad e identidad<sup>12</sup>. En ese contexto, la función que cumplen las mencionadas comisiones accidentales, es la de concebir un texto que armonice las diferencias o discrepancias surgidas entre las Cámaras sobre asuntos conocidos por ambas, para luego someter el mismo a la aprobación de cada una de sus plenarias.

Así, para que se entienda debidamente conformadas las comisiones de conciliación, deben existir diferencias notorias entre las disposiciones normativas que se consideren y aprueben en una Cámara y las que se debaten en la otra. Sobre esto último, es relevante destacar que el ámbito de competencia funcional de las comisiones de conciliación no solo está determinado por la existencia de discrepancias, sino, como se dijo, también por los principios de identidad y consecutividad, en el sentido que no pueden modificar la identidad de un proyecto ni proceder a conciliar las discrepancias que se presenten entre las Cámaras, en los casos en que el asunto de que se trate no guarde relación temática ni haya sido considerado en todas las instancias legislativas reglamentarias.

Al respecto, esta Corporación ha reconocido que cuando una de las Cámaras inserta un artículo nuevo al proyecto dándole su aprobación, y el mismo es ignorado por completo por la otra Cámara, existe una discrepancia que puede ser conciliada por las comisiones accidentales de mediación<sup>13</sup>. No obstante, de acuerdo con los criterios que han sido expuestos, es conveniente precisar que esto solo es posible en los casos en que el tema objeto de la discrepancia ha sido considerado por las plenarias de las dos Corporaciones en cualquier sentido. De lo contrario, aun cuando se trate de mensaje de urgencia y el segundo debate se haya dado en forma simultánea, el hecho de que el tema nuevo no hubiere sido tocado por una de las plenarias, afecta la exigencia constitucional prevista en el artículo 157 Superior relativa a que los artículos de un proyecto debe cumplir los debates reglamentarios en tanto en cuanto traten diversas materias; exigencia que, por lo demás, no señala ni prevé un trato diferencial frente al supuesto de que se trate de debates simultáneos o sucesivos.

Tratándose de los debates simultáneos, la Corte ya ha sostenido que la simultaneidad significa "que el debate se surte en las dos cámaras al mismo tiempo y ello implica que el mismo no puede versar sino sobre el proyecto tal como fue aprobado en el primer debate en sesiones conjuntas de las comisiones constitucionales"<sup>14</sup>. Esto, para precisar que la simultaneidad impone mantener la discusión del proyecto en los términos en que fue aprobado en comisiones conjuntas, de manera que la posibilidad de incluir artículos nuevos está condicionada a que el tema en él tratado haya sido abordado por las dos plenarias directa o indirectamente. Es esta circunstancia, y ninguna otra, la que legitima la intervención de las comisiones de conciliación, en el evento en que un artículo sea aprobado por una Cámara e ignorado por la otra.<sup>15</sup>

De lo transcripto se puede resumir lo siguiente:

1. La regla general, en punto del proceso de elaboración de una ley, consiste en que el proyecto (i) haya sido publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; (ii) que haya sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; (iii) que haya sido aprobado en cada Cámara en segundo debate; y finalmente, (iv) que haya obtenido la sanción del Gobierno Nacional.
2. Estos cuatro debates deben realizarse de manera completa e integral para que lo aprobado o improbad o tenga plena validez, exceptuándose

aquellos casos en los cuales el Presidente de la República presente un mensaje de urgencia al interior del trámite legislativo. Situación en la cual es constitucionalmente factible que sesionen *conjuntamente las comisiones permanentes de la cámaras*.

Por ende, en el presente caso los debates se ceñirán a tres. Razón por la cual sesionaron de manera conjunta las Comisiones primeras permanentes tanto de Senado como de Cámara de Representantes.

No obstante, estas sesiones se realicen conjuntamente y los debates sean tres, cada uno de estos debe surtirse en forma completa e integral, con el fin de que el contenido normativo sea sometido al trámite legislativo especial y pueda entenderse validamente aprobado.

3. El principio de identidad consiste en que las Cámaras debatan y aprueben regulaciones concernientes a las materias de que trata la ley, esto es, que exista identidad en el contenido material de las disposiciones.

La jurisprudencia ha aclarado que la relativización del principio de identidad no puede entenderse en sentido absoluto o ilimitado hasta el punto que lo haga del todo nugatorio, ya que la posibilidad de introducir modificaciones y adiciones a los proyectos de ley sólo resulta constitucionalmente viable, cuando el asunto o materia a que se refiere haya sido objeto de discusión, votación, aprobación o no, en primer debate.

De presentarse discrepancias entre las cámaras, existe la posibilidad de reunir una comisión accidental para que concilie dichas diferencias. Sin embargo, en aras del principio de consecutividad e identidad referidos, las materias que se concilien deben haber sido discutidas, votadas, aprobadas o improbadas en primer debate.

#### El caso concreto

De lo constatado y argumentado en esta providencia, se concluye con relación al parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002:

El gobierno Nacional, a través de dos de sus Ministros, presenta un proyecto de ley al Congreso con el fin de renovar la administración pública. En dicho proyecto, de inicio, no es mencionado tema alguno referente a las Corporaciones Autónomas Regionales o a otro tipo de autoridad ambiental.

El Presidente de la República en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 163 de la Carta Política, en escrito de 11 de octubre de 2002, dirigido a los Presidentes de Senado y Cámara del Congreso de la República, solicitó darle trámite de urgencia al citado proyecto, insistiendo en ello el día 18 del mismo mes y año.

Razón por la cual, las comisiones primeras permanentes de Senado y Cámara sesionaron de manera conjunta. No obstante, en dichas sesiones conjuntas, no se discutió, votó, aprobó o improbó tema concerniente a los límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las Corporaciones de Desarrollo Sostenible y de las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos.

Únicamente, se constató, que el Ministro del Interior presentó una proposición aditiva, con el fin de extender las facultades extraordinarias solicitadas; para reestructurar, fusionar o suprimir las Corporaciones Autónomas Regionales. Sin embargo, dicha proposición fue retirada por el gobierno.

A pesar de lo mencionado, la plenaria de la Cámara introduce en segundo debate el parágrafo ya señalado al artículo 19 del proyecto. Aunque constitucionalmente existe dicha posibilidad de adición, esta debe ir aunada con la discusión, votación, aprobación o no, del tema en primer debate. Situación no presente en el caso bajo estudio, donde simplemente se efectuó una proposición aditiva en algo referente al tema; pero que posteriormente fue retirada sin ser discutida, votada, aprobada o improbadada.

De otra parte, la comisión accidental no podía conciliar un parágrafo nuevo del articulado, si el tema que este trataba no había sido discutido, votado, aprobado o improbadado en primer debate. Y menos aún, como en el presente caso, donde la plenaria del Senado en segundo debate, no discutió o debatió el tema referente a las Corporaciones Autónomas Regionales, así haya aprobado el acta de conciliación.

Así las cosas, si el texto nuevo es introducido en la plenaria de una Cámara sin haber sido discutido ni debatido su contenido normativo en la otra; en realidad no existe una discrepancia o diferencia entre las cámaras, al no presentarse posiciones encontradas. En el último caso en realidad, solo existe una posición que se pretende hacer valedera a través de la comisión accidental y así eludir los debates requeridos constitucionalmente.

Así pues, y con base en lo expuesto, se vulneró tanto en la plenaria de la Cámara de Representantes como en la Comisión Accidental de Mediación, y en relación al parágrafo del artículo 19 de la hoy ley 790 de 2002, el principio de consecutividad e identidad.<sup>16</sup>

En cuanto al primero, ya que el parágrafo señalado no fue debatido ni votado de *manera completa e integral*, en tres debates; es decir en este caso especial se evidencia una ausencia de debate. Encuentra esta Corporación, que con las acciones realizadas, se pretendió trasladar la competencia concerniente a las comisiones primeras a otra comisión, como la accidental.

Así las cosas, con estas acciones no se guardó relación temática con lo debatido, votada y aprobado o no en primer debate, por ende se presentó una elusión de debate, violentándose el artículo 157 constitucional. Sin dudas, esta irregularidad no es irrelevante, y no lo es por cuanto al ser cumplida la formalidad se vulneró el principio que esta protegía. Es decir, el principio constitucional según el cual todo proyecto para ser ley debe haber sido debatido, votado y aprobado o no en primer debate.

Y en relación al segundo principio, este fue violentado, por cuanto se adicionó el parágrafo del artículo referido, sin que en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de Senado y Cámara se halla analizado tema alguno en relación a los límites a los gastos de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás entidades. Situación similar vivida en la plenaria del Senado donde no se discutió ni debatió el tema de las Corporaciones Autónomas Regionales, así dicha plenaria haya aprobado el Acta de Conciliación.

De la exposición de motivos del proyecto de ley, de los debates de las comisiones, de las ponencias y las variaciones en los textos e incluso del título de la ley, se desprende que la materia de este concernía a la renovación de la administración pública del orden nacional. Contrariamente, de la Constitución Nacional se colige que la Corporaciones Autónomas Regionales poseen un régimen de autonomía y una naturaleza jurídica propia. En este orden de ideas, la inclusión temática del parágrafo no tiene relación con la materia tratada a través del *iter legislativo* en el proyecto referido. Su materia específica no surgió del trámite en primer debate. Razón por la cual se trasgrede el principio de identidad determinado en el artículo 158 constitucional.

En este orden de ideas, es palpable que no se cumplió con el principio democrático vertido en los artículos 157 y 158 de la Constitución Política..

Así las cosas, está Corte declarará que en el proceso de formación de la norma acusada, se desconoció el principio de consecutividad e identidad consagrados en la Constitución Política y se incurrió en este caso en un vicio de inconstitucionalidad insubsanable. Razón por la cual la Corporación pronunciará la inexequibilidad del parágrafo señalado en la parte resolutiva de esta Sentencia.

Por consiguiente, por cuanto la norma demandada ha sido encontrada inconstitucional por el vicio de forma aludido, estima esta Corte innecesario considerar los restantes cargos formulados contra ella.

## 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:

1. Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo del artículo 19 de la ley 790 de 2002.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Sentencia C-702 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

2 Sentencia C-801 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

3 Sentencia Ibídem.

4 Sentencia C-1190 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

5 Sentencia C-950 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencia C-702 de 1999.

7 Sentencia C-801 de 2003.

8 Cfr. Sentencia C-801 de 2003 varias veces citada, que a su vez hace referencia al artículo 178 de la Ley 5<sup>a</sup> de 1992.

9 Sentencia Ibídem.

10 Cfr., entre otras, las Sentencias C-025 de 1993, C-501 de 2001, C-551 y C-801de 2003.

11 Sentencia C-025 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Cfr., entre otras, las Sentencias C-1488 de 2000, C-500 y C-1108 de 2001, y C-198 de 2002.

13 Cfr. Sentencia C-282 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

14 Sentencia C-044 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Sentencia C- 1147 de 2003 M.P Rodrigo Escobar Gil. Salvamento de Voto . Magistrado Eduardo Montealegre . Aclaración de Voto. Magistrado Manuel José Cepeda.

16 Con relación a estos dos principios , Véase también las siguientes Sentencias: C-922 de 2000, C-198 de 2001, C- 044 de 2002, C- 801 , C- 839 y C- 1113 todas de 2003 y C- 312 de 2004.

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-16 03:25:27*