

Sentencia C-1146/03

OBJECION PRESIDENCIAL-Competencia sustancial y procesal

La Corte ha establecido en su jurisprudencia que dicha competencia no sólo es sustancial, es decir, apta para verificar si las objeciones presidenciales son fundadas o infundadas, sino que también es procesal, en cuanto incluye el examen de constitucionalidad del trámite mismo dado a las objeciones. Por ello la Corte ha dicho que su competencia en materia de objeciones presidenciales se extiende hasta examinar la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la Ley.

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite por parte del Presidente de la República cumplió con los requisitos

OBJECION PRESIDENCIAL-Término para devolver es en días hábiles

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite por parte del Congreso de la República no cumplió con los términos

OBJECION PRESIDENCIAL-Ante insistencia por parte del Congreso de la República deberá anexar escrito con las razones

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia debe provenir de ambas Cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Ante discrepancia de Senado y Cámara respecto al carácter fundado e infundado de la objeción el proyecto deberá ser archivado

OBJECION PRESIDENCIAL-Descansa sobre el supuesto de insistencia unificada del Congreso

CORTE CONSTITUCIONAL-Imposibilidad de pronunciarse sobre un proyecto objetado sin que antes las Cámaras insistan sobre el mismo

OBJECION PRESIDENCIAL-Causal de archivo del proyecto

OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia/OBJECION PRESIDENCIAL-Voluntad unitaria de ambas Cámaras

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia debe ser voluntad de todo el Congreso

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia debe estar suficientemente justificada

OBJECION PRESIDENCIAL-Insistencia debe tener sustento argumentativo de tipo jurídico constitucional

OBJECION PRESIDENCIAL-Restricción del examen de la Corte Constitucional

OBJECION PRESIDENCIAL-Necesidad de justificar la insistencia/OBJECION PRESIDENCIAL-No obligación de desplegar una argumentación exhaustiva

OBLIGACION PRESIDENCIAL-Alcance de la fundamentación de insistencia por Cámaras

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de fundamentación de la insistencia en el Senado de la República

OBJECION PRESIDENCIAL-Requisitos

Referencia: expediente OP-071

Objeciones Presidenciales parciales al proyecto de Ley N° 102/99, Senado; N° 198 de 1999, Cámara, “Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público Carlos Holmes Trujillo”.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C., dos (2) de diciembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Doctores Clara Inés Vargas Hernández – quien la preside -, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto

2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite ordinario previsto en la Carta Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), el proyecto de Ley N° 102/99, Senado; N° 198 de 1999, Cámara, “Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público Carlos Holmes Trujillo”, fue remitido al Presidente de la República para su sanción. Habiendo sido objetado parcialmente por inconstitucional, el proyecto de ley fue devuelto sin la sanción correspondiente al Congreso de la República, el 14 de junio de 2000.

Tramitadas las objeciones ante las Cámaras Legislativas, éstas, mediante oficio del 28 de octubre de 2003, remitieron a la Corte Constitucional el proyecto de ley cuyo estudio de constitucionalidad se realiza.

El despacho del suscrito magistrado ponente avocó conocimiento del expediente mediante Auto del 14 de noviembre de 2003, disponiendo la fijación en lista de la norma acusada con el fin de permitir la intervención ciudadana. El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia en los términos que le conceden la Constitución y la Ley.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETADAS

Se transcribe a continuación el texto del proyecto de ley y se subraya y resalta el artículo objetado:

Ley N° —

“Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público

Carlos Holmes Trujillo”

Artículo 1º. De conformidad con el artículo 150 numeral 15 de la Constitución nacional, la Nación Colombiana rinde honores públicos y honra la memoria del ilustre patriota, excongresista y ciudadano, CARLOS HOLMES TRUJILLO, cuya vida descollante se consagró al servicio de la Patria.

Se enaltece su obra y su vida por excepcionales virtudes cívicas, legislativas y su

inquebrantable vocación de servicio a la comunidad y al país en general destacándose como un ejemplo para las nuevas generaciones.

Artículo 2º. La República de Colombia presenta la vida y obra del Doctor CARLOS HOLMES TRUJILLO a las nuevas generaciones como modelo de honestidad y consagración en asuntos legislativos y de servicio público.

Artículo 3º Un óleo suyo será colocado en el Senado de la República en el sitio que señale las Directivas del Honorable Senado de la República.

Artículo 4º El Gobierno Nacional construirá y dotará, en la ciudad de Cali, una biblioteca especializada en derecho. La Biblioteca llevará su nombre y en su pórtico se levantará su estatua.

Artículo 5º. Autorícese al Gobierno Nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación. Siguen firmas.

III. LA OBJECIONES PRESIDENCIALES

En memorial allegado al Congreso el 14 de junio de 2000, el entonces Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, formuló a la corporación Legislativa las objeciones que lo inhibían de darle la correspondiente sanción al proyecto de ley de la referencia.

A juicio del Presidente, el artículo 4º del proyecto resulta contrario al artículo 151 de la Constitución Política por cuanto que, de acuerdo con lo establecido en la Ley orgánica 60 de 1993, la obra pública a que se refiere dicha norma –una biblioteca especializada en derecho– corresponde realizarla y financiarla al municipio de Cali y no al Gobierno Nacional.

Por tal razón, estima que se debe reiterar la posición de la Corte, expresada en la Sentencia C-017 de 1997, al decir el tribunal que en el presupuesto general de la nación no pueden asignarse partidas para financiar proyectos de competencia de los municipios, en virtud de lo dispuesto en la ley orgánica 60 de 1993.

IV. TRAMITE DE LAS OBJECIONES

1. Trámite ante el Senado de la República

El 17 de octubre de 2000, la Plenaria del Senado de la República aprobó el informe presentado por los miembros de la comisión de conciliación para el estudio de las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia.

El informe presentado a consideración de la Plenaria por el senador Ricardo Losada Márquez señala únicamente lo siguiente:

“Debo expresar mi total desacuerdo con las objeciones presidenciales. Por lo tanto, no comparto la posición del Gobierno acerca de los posibles vicios de inconstitucionalidad parcial del Proyecto de Ley 102/99 Senado-189/99 Cámara ‘Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público Carlos Holmes Trujillo’ ” (folio 19)

2. Trámite ante la Cámara de Representantes

Devuelto el proyecto sin la correspondiente sanción presidencial, la Cámara de Representantes designó al representante Jhonny Aparicio Ramírez como ponente del informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia.

Mediante ponencia presentada por la representante Tania Álvarez Hoyos, que fue aprobada por la Plenaria en sesión del 7 de octubre de 2003, la Cámara de Representantes consideró infundadas las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia.

A juicio de la Cámara, la interpretación que el Gobierno hace del artículo 151 de la Constitución Política es errada, pues confunde el principio de concurrencia de recursos con la asignación de partidas en el presupuesto nacional, para los mismos fines de que trata la Ley 715 de 2001.

Finaliza diciendo que la Sentencia C-1017 de 1997 admite que, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, la Nación puede apoyar económicamente a los entes territoriales, siempre que sea de conformidad con la distribución de competencias asignada por la ley orgánica pertinente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro del término legal previsto, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, solicitó a la Corte declarar inexecutable el proyecto de ley de la referencia.

La Vista Fiscal advierte que el artículo 162 de la Constitución establece que ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas, requisito que no constituye un simple formalismo, sino una prohibición vinculada con principios y valores constitucionales ligados íntimamente a los fines democráticos del Estado.

La regla de las dos legislaturas, como periodo máximo para darle trámite a los proyectos de ley, pretende racionalizar el ejercicio de la función legislativa y garantizar a los ciudadanos la seguridad de que las normas sean producidas en oportunidad.

Por ello -agrega- la exigencia citada pretende evitar situaciones “tan aberrantes” como la que se evidencian en el trámite del proyecto de ley de la referencia, en donde el Congreso después de cuatro legislaturas solicita la continuación del trámite de unas objeciones presidenciales que fueron presentadas por el Ejecutivo el 14 de junio de 2000, sobre la base de normas que ya han sido derogadas.

La Procuraduría indica que en concepto N° 2434, rendido dentro del trámite de las objeciones presidenciales al proyecto de ley 122 de 1996, Senado-117/95 Cámara, ese Despacho llamó la atención a la Corte sobre la incuria del Congreso para darle trámite a las objeciones presidenciales, pese a lo cual la advertencia no fue atendida por la Corporación, aunque sí recibida por los magistrados que salvaron el voto (Sentencia C-196 de 2001).

De conformidad con lo anterior, hace énfasis en que la Constitución no debe interpretarse en un sentido literal sino que debe responder a exigencias armónicas y sistemáticas que permitan la integración de todos sus preceptos. Por ello, aunque el principio de las dos legislaturas fue consagrado por la Constitución como referido únicamente al trámite ordinario de las leyes, es indispensable aplicarlo también al de las objeciones presidenciales, pues de otra forma el legislador contaría con un espacio de tiempo indefinido para resolverlas.

En suma, el Procurador considera que, incluyendo el trámite de las objeciones, la aprobación de un proyecto de ley no puede prolongarse por más de dos legislaturas, toda vez que tal

conducta transgrediría el principio democrático e iría en contra de la aplicación del principio de racionalidad de la función legislativa.

Finalmente, el Ministerio Público advierte que el proyecto de ley de la referencia fue aprobado por un Congreso que hoy ya no es el mismo, hecho que refuerza la tesis según la cual, el principio democrático encuentra su fundamento en los términos que el constituyente establece para el trámite de las leyes, y tal principio se violó cuando el Congreso dejó transcurrir el lapso señalado.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver sobre las objeciones presidenciales a los proyectos de ley en los que el Congreso haya decidido insistir en los términos del artículo 167 superior.

La Corte ha establecido en su jurisprudencia que dicha competencia no sólo es sustancial, es decir, apta para verificar si las objeciones presidenciales son fundadas o infundadas, sino que también es procesal, en cuanto incluye el examen de constitucionalidad del trámite mismo dado a las objeciones. Por ello la Corte ha dicho que su competencia en materia de objeciones presidenciales se extiende hasta examinar la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la Ley¹.

En el caso particular, tal y como se demostrará en los apartados siguientes, la Corte no tiene competencia para resolver sobre la fundamentación constitucional de las objeciones presidenciales porque el trámite impartido a las mismas, a instancias del Congreso, se siguió con violación de las normas constitucionales, lo cual impide adentrarse en el análisis de fondo de las mismas.

2. Trámite de las objeciones por parte del Presidente de la República

En primer lugar, debe decirse que el trámite dado a las objeciones por parte del Presidente de la República sí cumplió los requisitos establecidos en la Constitución y la ley, no obstante

lo expresado por el informe rendido a la Plenaria de la Cámara de Representantes por la representante Tania Álvarez Hoyos, en el que se afirma que el Gobierno Nacional incumplió los plazos fijados por el artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 para presentar las objeciones al proyecto de ley de la referencia.

En efecto, del contenido del expediente se advierte que el proyecto de ley de la referencia fue remitido al Presidente de la República el día 9 de mayo de 2000. El proyecto fue recibido en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 7 de junio de 2000 y devuelto sin la correspondiente sanción presidencial, y con las objeciones correspondientes, el 14 de junio del mismo año.

Ahora bien, el artículo 166 de la Constitución Política señala el Gobierno cuenta con el término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto de ley, cuando no conste de más de veinte artículos. El artículo 198 de la Ley 5ª de 1992 reproduce la disposición Constitucional al advertir que el Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha señalado que los días a que hace referencia la norma citada son días hábiles y no días calendario (Cfr. Sentencias C-268 de 1995, C-380 de 1995, C-292 de 1996 y C-028/97).

Atendiendo al contenido de la normatividad pertinente y a la regla de interpretación jurisprudencial, esta Sala deduce que las objeciones presidenciales fueron formuladas oportunamente por el Gobierno, pues entre la recepción del proyecto de ley y la formulación de las objeciones transcurrió un término de no más de seis días hábiles. Es de anotar que el Gobierno contaba con dicho plazo, dado que el proyecto de ley no tiene más de veinte artículos.

Así entonces, la Corte no encuentra que haya existido ninguna irregularidad por parte del Gobierno Nacional al darle trámite a las objeciones presidenciales objeto de este proceso.

3. Trámite de las objeciones por parte del Congreso de la República

Tal como se adelantó, no obstante que el Presidente de la República cumplió con los términos señalados por la Constitución para tramitar las objeciones presidenciales, el

Congreso de la República no hizo lo propio al impartir procedimiento a las mismas. Las siguientes son las razones que justifican este aserto:

El artículo 167 de la Carta Política, que regula el trámite de las dos clases de objeciones presidenciales – por inconstitucionalidad y por inconveniencia -, establece en su inciso tercero que cuando el proyecto de ley ha sido objetado por razones de inconstitucionalidad, pasará a la Corte Constitucional si las Cámaras insistieren.

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

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

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

De igual manera, el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 indica que si las objeciones fueren por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto de ley pasará a la Corte Constitucional para que ésta decida sobre su exequibilidad.

ARTICULO 199. Contenido de la objeción presidencial. La objeción a un proyecto de ley puede obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

1o. Si fuere por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad dentro de los seis (6) días siguientes.

Analizadas estas disposiciones, no parecería obligatorio que al insistir en el proyecto de ley presentado ante el Presidente para su sanción, el Congreso tuviera que dar razones acerca su desacuerdo con las objeciones del Ejecutivo. La norma constitucional y el artículo de la Ley Orgánica no establecen requisito adicional a la simple insistencia para que el proyecto de ley objetado pase a la Corte Constitucional con el fin de que ésta decida sobre su exequibilidad.

No obstante, la normatividad referida debe entenderse complementada por el Decreto 2067 de 1991, que regula los procedimientos adelantados ante la Corte Constitucional, decreto que en su artículo 32 establece que para que la Corte resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad a un proyecto de ley, el Presidente del Congreso debe registrar en la Secretaría de la Corte el proyecto de ley, las objeciones y un escrito con las razones de la insistencia por parte del Congreso. Dice así la disposición citada:

Artículo 32. Para que la Corte resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad a un proyecto de ley el Presidente del Congreso registrará inmediatamente en la Secretaría de la Corte el proyecto de ley, las objeciones y un escrito en el cual se expongan las razones por las cuales las Cámaras decidieron insistir en que fuera sancionado. Simultáneamente enviará copia al Procurador General de la Nación. Si fuere convocada audiencia, no podrán intervenir sino los representantes del Presidente de la República y del Congreso y el magistrado sustanciador dispondrá de seis días contados a partir del vencimiento del término del procurador para rendir concepto. Al efectuarse el reparto, cada magistrado recibirá copia de las objeciones presidenciales, del proyecto de ley y del escrito donde se justifique la insistencia del Congreso. El Procurador General de la Nación rendirá concepto dentro de los seis días siguientes al registro de las objeciones. Las impugnaciones y defensas deberán presentarse dentro de los tres días siguientes al registro. La Corte decidirá dentro de los seis días siguientes a la presentación de la ponencia del magistrado sustanciador.

Como se observa, a la exigencia impuesta en la primera parte de la norma se suma la subrayada en el segundo aparte de la disposición, que no deja lugar a equívocos sobre la obligación de justificar la insistencia presentada por el Congreso para que el proyecto de ley objetado reciba sanción presidencial.

Una interpretación armónica de las tres disposiciones impone concluir que para que la Corte Constitucional pueda resolver sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas a un proyecto de Ley, es indispensable que, además de la objeción, el Congreso –esto es, sus dos cámaras (art. 167 C.P., art. 199 Ley 5ª de 1992 y art. 32 Decreto 2067 de 1991)- insista en la sanción del proyecto de ley, además de exponer las razones justificativas de su insistencia.

a. Insistencia coincidente del Senado de la República y de la Cámara de Representantes

Así pues, en primer lugar, es indispensable que la insistencia provenga de ambas cámaras,

no de una sola, y que el sentido de la insistencia sea el mismo. Para que la Corte proceda con el análisis de la sustentabilidad de las objeciones, tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes deben expresar su opinión coincidente, en el sentido de que las objeciones presidenciales no son fundadas y que, por tanto, el proyecto de ley debe ser sancionado.

Es esta la razón por la cual el artículo 200 de la Ley 5ª de 1992 señaló que ante a la discrepancia del Senado de la República y la Cámara de Representantes respecto del carácter fundado o infundado de las objeciones, el proyecto debía ser archivado.

“Artículo 200. Discrepancias entre las cámaras. Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas la objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto.”.(subrayas fuera del original

La jurisprudencia de la Corte ha establecido al respecto que la figura de las objeciones presidenciales descansa sobre el supuesto de la insistencia unificada del Congreso, pues es gracias al actuar concordado del órgano de representación popular que la Corte puede establecer si su concepto o el del presidente de la República dispone de más sólido consenso democrático.

A este respecto dijo la Corporación:

La Corte Constitucional, empero, no puede pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad del proyecto objetado sin que antes las cámaras insistan sobre el mismo, acto éste que constituye un verdadero presupuesto de procedibilidad del control de constitucionalidad. La competencia de la Corte y el término para decidir tienen como punto común de referencia la insistencia de “las cámaras”. Si una cámara se allana a la objeción presidencial y, en cambio, la otra opta por insistir, la insistencia no se dará por “las cámaras”, como lo exige la Constitución (art. 167), sino por una sola cámara, lo que significará que el obstáculo que representa la objeción, no pudo ser remontado por el Legislativo. A este respecto, cabe anotar que la discrepancia entre las cámaras, conduce a que deba archivarse total o parcialmente el respectivo proyecto, según lo prescribe el artículo 200 de la Ley 3ª de 1992. En suma, para aniquilar la objeción esgrimida por el Gobierno por razones de inconstitucionalidad, se requiere el cumplimiento de dos requisitos concurrentes, a saber: (1) insistencia de “las cámaras”; (2) sentencia de exequibilidad de la

Corte Constitucional.

La facultad del Gobierno de objetar proyectos de ley corresponde a una función que le atribuye la Constitución en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes (C.P. art., 200-1). La presentación de una objeción, de mérito o de orden constitucional, suscita un nuevo debate en las cámaras, vale decir, un examen adicional de la temática del proyecto, lo que indudablemente enriquece las deliberaciones y el resultado final de las mismas. En este sentido particular relieve asumen las objeciones por inconstitucionalidad. En efecto, la actuación preventiva del Gobierno y la inmediata reflexión de las cámaras, constituyen oportunidades institucionales valiosas que se orientan a reforzar la necesaria vinculación del poder público a la Constitución. De mantenerse – al mediar la insistencia –, la discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, sobre el aspecto constitucional, el llamado a dirimirla con carácter general será la Corte Constitucional.(...)

La ley, en todo caso, debe corresponder siempre a la voluntad unitaria de ambas cámaras que componen el Congreso. En este orden de ideas, la insistencia frente a la objeción del Gobierno, teniendo por objeto la obra legislativa de ese único órgano, exige una actuación concorde de las dos cámaras. De otro lado, la objeción al articular un suerte de diálogo y de crítica – en sentido democrático –, entre los órganos del poder público directamente relacionados con la adopción de las leyes, demanda de la decisión del Congreso mayor peso representativo, lo que en modo alguno se evidencia cuando una cámara se allana a las objeciones y otra las refuta.

La forma como el Constituyente ha configurado esta precisa técnica de control del poder legislativo, se encamina a determinar cuál opción entre las que están en juego dispone de más sólido consenso democrático. De ahí que a la consecuencia final de archivo – a la que a la postre tiende la objeción –, no pueda hacerse frente con la mera decisión de una de las dos cámaras. A la fuerza política y representativa del Gobierno, el Congreso, si su aspiración es la de superar la objeción presentada, tendrá que responder de manera unitaria: la voluntad de las dos cámaras que lo integran deberá fundirse en una misma decisión. De lo contrario, primará la voluntad del Gobierno, cuyo origen democrático, lo habilita para participar en el proceso de formación de las leyes, por lo menos en aspectos puntuales como el referido a oponerse a la sanción de un proyecto de ley cuando media su objeción debidamente presentada y no enervada por el Congreso en los términos contemplados por la Constitución.

(Sentencia C-036 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En torno a lo anterior, la Corte también ha señalado que aunque la discusión sobre la insistencia de las objeciones se da en recintos separados, esta debe ser coincidente, con el fin de que sea la voluntad de todo el Congreso, y no de sus cámaras independientemente consideradas, la que propicie la revisión de las objeciones por parte de la Corte Constitucional.

Aunque resulta cierto que el debate sobre la admisibilidad de las objeciones se realiza en recintos separados, es de obligatorio entendimiento que cualquier discrepancia que haga irreconciliables los criterios acogidos en cada una de las cámaras, impide que el Congreso se exprese con voz unívoca y vinculante respecto de las objeciones formuladas. (...)

Conforme a las consideraciones precedentes, la Sala Plena de esta Corporación se inhibirá de pronunciarse sobre la fundamentación de las objeciones presidenciales al proyecto de Ley N° 231 de 2000, Senado; N° 101 de 1998 y, por consiguiente, sobre la exequibilidad del mismo". (Sentencia C-502 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

b. Sustentación de la insistencia por parte de las cámaras

En segundo término, sobre la base de que la insistencia del Congreso debe ser el fruto de una voluntad coincidente entre el Senado y la Cámara, también se señaló que dicha insistencia debe estar suficientemente justificada. Así lo impone el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991 cuando advierte que el presidente del Senado registrará las objeciones con un "escrito en el cual se expongan las razones por las cuales las Cámaras decidieron insistir en que fuera sancionado" y que al efectuarse el reparto de las objeciones, cada uno de los magistrados de la Corte "recibirá copia de las objeciones presidenciales, del proyecto de ley y del escrito donde se justifique la insistencia del Congreso."

Las expresiones "razones" y "justificación, contenidas en la norma citada, claramente indican que no basta con que las cámaras del Congreso manifiesten su voluntad de insistir en el proyecto de ley objetado, sino que se requiere que dicha insistencia tenga un sustento argumentativo de tipo jurídico constitucional que permita el debate ante la Corte. La ausencia de argumentos de tipo jurídico que justifiquen la insistencia del Congreso impediría al juez constitucional adelantar el juicio sobre la fundamentación de las objeciones

presidenciales pues no le permitiría establecer si las razones esgrimidas por el presidente para tachar de inconstitucional el proyecto tienen mayor peso que las del Congreso para defender su exequibilidad.

Esta exigencia ha sido reconocida reiteradamente por la Corte en su jurisprudencia. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-805 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) la Corte manifestó:

Observa la Corte que para el trámite de las objeciones presidenciales, corresponde la Presidente del Congreso de acuerdo con el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, remitir a la Corte Constitucional el proyecto de ley, las objeciones y un escrito en el cual se expongan las razones por las cuales las Cámaras decidieron insistir en que fuera sancionado. Como parte integral del proyecto es indispensable que se remitan a la Corte los informes de sustanciación de las objeciones en cada Cámara, y, en general, el expediente legislativo, pero ello no es suficiente. De acuerdo con el citado artículo 32 el Presidente del Congreso debe enviar el proyecto de ley, el cual, cuando ha sido objeto de modificaciones en el trámite de las objeciones, ya no es el mismo que inicialmente, en versión definitiva, se remitió al Gobierno. Por esa razón, en casos como el presente, es absolutamente imprescindible que el Presidente del Congreso remita a la Corte la versión definitiva del proyecto aprobado en una y otra Cámara.

(...)

Encuentra, no obstante, la Corte, por la circunstancia anotada, necesario advertir al Presidente del Congreso que el trámite ante la Corte Constitucional de la insistencia de las Cámaras frente a las objeciones que el Gobierno presente a un proyecto de ley, debe surtir en los términos del Artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, esto es mediante la remisión del proyecto de ley en su versión definitiva, que recoja lo aprobado en ambas Cámaras y que, para el caso, podrá ser certificada por el Secretario General, acompañado de todo el expediente legislativo, que contiene el proyecto originalmente aprobado y las constancias de su trámite legislativo, las objeciones del Gobierno y el trámite que tales objeciones recibieron en cada Cámara. Así mismo, el Presidente del Congreso en su escrito de remisión deberá indicar, de manera sucinta, las razones por las cuales las Cámaras insisten en que el proyecto objetado sea sancionado.

Así mismo, en otro de sus fallos, la Corporación adujo:

Tal como lo ha señalado esta Corporación² y lo reiteró en las sentencias en mención, el examen que realiza la Corte de las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, ante la insistencia del Congreso, por infringir la Constitución Política, se restringe a las normas controvertidas, a los cargos formulados por el objetante y los argumentos esgrimidos por el Congreso para justificar su insistencia; de ahí que estos aspectos sean los que limitan el alcance la cosa juzgada constitucional, respecto de aquellas disposiciones cuya constitucionalidad se someta nuevamente a valoración. (Sentencia C-1043 de 2000. Alvaro Tafur Gálvis)

Adicionalmente, la Corte expresó:

Por su parte, el Congreso insistió en la constitucionalidad del proyecto, argumentando que éste persigue un objetivo social claro que supera los eventuales vicios de procedimiento que hayan podido presentarse en su tramitación. El señor Procurador General de la Nación, en el escrito de intervención, avaló en su integridad las objeciones formuladas por el Presidente de la República y, desde esa perspectiva, procedió a solicitar a la Corte Constitucional que las declarara fundadas.

Así, teniendo en cuenta la finalidad perseguida con el proyecto impugnado, las objeciones que fueron formuladas por el Gobierno Nacional, los argumentos utilizados por el Congreso para insistir en su constitucionalidad y el concepto rendido por el Ministerio Público, le corresponde a la Corte determinar, inicialmente, si el legislador desconoció el mandato contenido en el artículo 154 Superior que, por un lado, le reconoce al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa para dictar o reformar las leyes que decreten exenciones tributarias y, por el otro, exige que los proyectos de ley relativos a tributos inicien su trámite en la Cámara de Representantes. (Sentencia C-1707 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger)

Finalmente, en relación con el mismo tópico, la Corte ha previsto que la necesidad de justificar la insistencia presentada por el Congreso de la República no impone la obligación de desplegar una argumentación exhaustiva –propia de una acusación de inexequibilidad– acerca de los motivos por los cuales el Congreso se aparta de la objeción presidencial y defiende la exequibilidad de su proyecto de ley. Basta con una fundamentación mínima de la insistencia para que se entienda cumplido el requisito.

En este sentido la jurisprudencia ha dicho:

A juicio de la Corte, del contenido del artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, no puede desprenderse una carga de argumentación para las Cámaras semejante a la de una acusación de inexecutable de una ley. Resulta claro que si éstas insisten en dicha sanción, están en la obligación de fundamentar su insistencia, de suerte que pueda la Corte ponderar las razones de la objeción, así como las de la insistencia, pero pretender la exigencia de rigorismos que no están contenidos en la Constitución ni en la ley, sería desvirtuar el mandato contenido en el artículo 167 superior, según el cual “si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su executableidad”.

Cosa distinta sería, que las Cámaras se limitarían a presentar un escrito de insistencia sin razón o fundamento alguno, caso en el cual, la Corte no podría entrar al análisis de fondo de las objeciones, por ausencia de argumentos de parte del Congreso que le permitieran confrontarlos con los aducidos por el Gobierno para abstenerse de sancionar el proyecto de ley que se objeto. Como quiera que no es el caso, la solicitud de inhibición presentada por el Procurador no es acogida por esta Corporación.(C-559 de 2002. Alfredo Beltrán Sierra)

Atendiendo al análisis previo y tal como se adelantó en el aparte correspondiente a la competencia, esta Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley de la referencia. Las siguientes son las razones, derivadas del caso concreto.

4. Inhibición de la Corte por falta de fundamentación de la insistencia en el Senado de la República

Tal como se expuso en la parte considerativa de esta providencia, el informe sobre las objeciones presidenciales, presentado ante la plenaria del Senado de la República por el senador Ricardo Losada Márquez, y aprobado por la Plenaria el 17 de octubre de 2000 (folio 20), se limita a señalar lo siguiente:

“Debo expresar mi total desacuerdo con las objeciones presidenciales. Por lo tanto, no comparto la posición del Gobierno acerca de los posibles vicios de inconstitucionalidad parcial del Proyecto de Ley 102/99 Senado-189/99 Cámara ‘Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público Carlos Holmes Trujillo’ ” (folio 19)

Las consideraciones generales contenidas en el capítulo anterior de esta providencia permiten concluir que el informe presentado ante la plenaria del Senado de la República y aprobado por la misma el 17 de octubre de 2000 desconfigura la insistencia del Congreso a la objeción presidencial formulada contra el proyecto de ley de la referencia.

Ello porque, como se dijo, la insistencia a que se refiere el artículo 167 de la Constitución debe cumplir con dos requisitos sin los cuales la Corte Constitucional no es competente para estudiar el caso: ser presentada de manera coincidente y unificada por el Senado de la República y por la Cámara de Representantes y estar debidamente sustentada.

En el caso concreto, el Senado de la República no formuló en debida forma la insistencia a la objeción presidencial puesta a su consideración, pues no cumplió con el requisito de señalar las razones por las cuales consideró infundadas las razones del Presidente de la República para cuestionar la constitucionalidad del proyecto de ley de la referencia.

En la medida en que el Senado no justificó su posición jurídica – ni siquiera de manera sucinta- respecto del proyecto de ley objetado, la insistencia presentada ante la Corte Constitucional no representa la voluntad del Congreso en los términos exigidos por la normatividad pertinente.

En otras palabras, al no ser de recibo la insistencia presentada por el Senado de la República, dada la carencia argumentativa de la que adolece, desaparece la voluntad coincidente y unificada del Congreso en insistir en la sanción del proyecto de ley objetado, perdiendo competencia la Corte para resolver sobre la fundamentación de dichas objeciones.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Por las razones anotadas en la parte considerativa de esta providencia, INHIBIRSE de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la exequibilidad del proyecto de Ley N° 102/99, Senado; N° 198 de 1999, Cámara, “Por la cual se honra la memoria del ilustre hombre público Carlos Holmes Trujillo”.

Segundo.- REMÍTANSE al Congreso de la República, para lo de su competencia, el expediente de la referencia con la sentencia correspondiente.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 “La Corte Constitucional ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función no se restringe al análisis material de las objeciones presentadas por el Ejecutivo sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan. Es esta la razón por la cual la Sala procede a verificar el cumplimiento de dichos requisitos.” Sentencia C-1249/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra