

Sentencia No. C-241/94

OBJECION PRESIDENCIAL-Trámite en el Congreso

El Constituyente de 1991 radicó en las Cámaras plenas, la competencia de reconsiderar un proyecto de ley que ha sido objetado, bien por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en todo o en parte, resulta a las claras el quebrantamiento de los preceptos constitucionales relacionados por el fragmento acusado pues, con abierto desconocimiento de los mandatos superiores, restablece el sistema que imperaba bajo la Constitución anterior, el cual fue concientemente modificado por el Constituyente de 1991. La Corte encuentra una ostensible violación a los artículos 165 y 167 de la Carta Política, como quiera que lo normado en el artículo 197 de la ley 5a. de 1992, de hecho restaura el sistema de la Carta de 1886 que el Constituyente de 1991 eliminó, con lo cual frustra el propósito que lo condujo a confiarle a las Plenarias de las Cámaras el segundo debate del proyecto objetado, que no es otro que el de asegurar la activa y decisiva participación de la mayoría de los miembros del cuerpo legislativo en la decisión de las objeciones presidenciales.

REF: PROCESO D-452

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 197 (parcial) de la Ley 5a de 1992, “por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

MATERIA:

Trámite a seguirse en el Congreso en los casos de objeción presidencial a un proyecto de ley.

ACTOR:

ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER

MAGISTRADO PONENTE:

DR. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. Santafé de Bogotá, mayo diecinueve (19) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda promovida por el ciudadano ANDRÉS DE ZUBIRIA SAMPER en contra del artículo 197 (parcial) de la Ley 5a de 1992, “por la cual se expide el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes”.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente dispuso que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana y que se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Asimismo, ordenó que se oficiara al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso a fin de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma parcialmente impugnada.

Cumplidos, como están, los trámites constitucionales y legales, procede la Corporación a decidir.

II. LA NORMA ACUSADA

El aparte de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, es el que se destaca con negrillas en su transcripción:

“LEY 05 DE 1992

(junio 17)

“ Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes.

El Congreso de Colombia,

(...)

Artículo 197.- Objeciones Presidenciales. Si el Gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen. Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente, si es total a la Plenaria de cada Cámara.

Si las Cámaras han entrado en receso, deberá el Presidente de la República publicar el proyecto objetado dentro de los términos constitucionales”.

(...)

III. LA DEMANDA

El ciudadano demandante estima que el aparte impugnado contradice abiertamente lo preceptuado por los artículos 157, 165 y 167 de la Constitución Política. En su criterio, al tenor de las referidas normas, el proyecto de ley objetado debe volver a la Cámara en que tuvo origen, es decir a la respectiva Plenaria. Si dicha Cámara insiste en la reconsideración del proyecto, éste pasará a la otra para segundo debate también en Plenaria.

A su juicio, el señalamiento de órganos diferentes para tramitar las objeciones, según que su alcance sea total o parcial, desconoce la Carta, pues tanto su artículo 167 como el 165 reiteran que en ambos eventos, si el Presidente objetare un proyecto lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen esto es, a segundo debate en las respectivas plenarias de Senado y Cámara de Representantes.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA

Según informe de la Secretaría General de la Corporación, el término de fijación en lista transcurrió y venció en silencio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El jefe del Ministerio Público coincide con el demandante en considerar que la norma parcialmente acusada viola la Constitución Política.

El Procurador examina comparativamente el trámite de las objeciones presidenciales a un proyecto de ley, según la regulación prevista tanto en la Carta de 1886 como en la de 1991. Dicho análisis lo conduce a afirmar que, a diferencia de lo que acontecía en la Constitución

expirada, la que actualmente rige los destinos de la Nación somete las objeciones a un único y mismo procedimiento, consistente en la repetición del segundo debate en las plenarias de ambas Cámaras.

En relación con el tema de constitucionalidad que plantea la acusación, expresa que de acuerdo a los artículos 165 y 167 de la actual Carta Política, el proyecto objeto total o parcialmente por el Gobierno debe sufrir nuevamente el segundo debate. En tal virtud, por necesidad debe ser remitido a la Plenaria de las Cámaras, pues sólo en su seno puede tener lugar el segundo debate.

El Procurador cita el Informe-Ponencia sobre “Las Funciones del Congreso, su Funcionamiento y el Trámite de las Leyes” para ilustrar las diferencias existentes entre el primero y segundo debate, concebidos como instancias diferenciadas de articulación y formación de un proyecto de ley, que el Constituyente de 1991 conservó de la tradición constitucional precedente.

Observa que la posible justificación para que el Constituyente de 1991 hubiera modificado el trámite de las objeciones del Gobierno a un proyecto de ley, quizás se relacione con su intención de fortalecer el segundo debate, en la medida en que en él tienen la posibilidad de participar todos los integrantes de las cámaras legislativas, al surtirse en el seno de las plenarias de cada una de ellas.

Por consiguiente, solicita que se declare inexistente la disposición parcialmente acusada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- La Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que dió lugar al presente proceso, dado que versa sobre presuntos vicios de fondo de una norma que pertenece a una ley de la República, la 5a. de 1992.

Segunda.- El trámite de las objeciones presidenciales en la Carta de 1991 y el problema de constitucionalidad que plantea la acusación.

En esta oportunidad compete a la Corte esclarecer si el trámite que se dispone en el artículo 197 de la Ley 5a. de 1992, para la reconsideración por el Congreso de un proyecto de ley que ha sido objetado por el Presidente de la República, según la cobertura que tenga la objeción, se ajusta o no a lo que sobre esa misma materia, preceptúa la Constitución Política.

En ese orden de ideas, debe indicarse que excepto en lo atinente al órgano encargado de reconsiderar el proyecto objetado, aspecto central de la controversia materia de examen, la Carta de 1991 recogió con leves modificaciones -la mayoría simplemente de forma o redacción-, la regulación normativa que sobre objeciones presidenciales se consagraba en los artículos 85 a 88 de la Constitución Política de 1886.

En cuanto concierne al aspecto anotado, a diferencia de la Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Carta Política que hoy nos rige señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite.

La Constitución Política de 1991 establece en forma unívoca una regla única en relación con el órgano competente para reconsiderar el proyecto de ley objetado por el Presidente de la República.

El artículo 165, en concordancia con el 167 de la Carta Política, en relación con el concreto aspecto que es materia de examen, preceptúan:

“ARTICULO 165.- Aprobado un proyecto de ley por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.”

“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 inexequible, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo."

De otra parte, importa además tener en cuenta que la Constitución Nacional distingue claramente las nociones de Congreso pleno, Cámaras y Comisiones Permanentes, al asignar a cada uno de estos órganos funciones diferentes en el capítulo I de su Título VI, atinente a la composición y funciones de la rama legislativa.

Así, a las llamadas comisiones constitucionales permanentes, en esencia les corresponde dar el primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley. (Artículo 157, numeral 2o., CP).

Por su parte, a cada Cámara, esto es al pleno del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, les corresponde aprobar los proyectos de ley en segundo debate (artículo 157, numeral 3o., CP)

Tercera.- La Asamblea Nacional Constituyente y el fortalecimiento
del segundo debate.

Es asimismo del caso indagar sobre las razones que inspiraron al Constituyente de 1991 para cambiar el sistema imperante desde 1886, en el que la dualidad de trámite de las objeciones a un proyecto de ley, en gran medida daba una importante capacidad decisoria a la Comisión Permanente, cuando la objeción presidencial era parcial.

Como acertadamente lo destaca en su concepto el señor Procurador General de la Nación, en el informe-ponencia titulado "Las funciones del Congreso, su funcionamiento y el trámite de las leyes", su autor, el Constituyente Hernando Yepes Arcila¹ enfatizó la trascendental importancia de restablecer el segundo debate con la plenitud de sus efectos, en el régimen de trabajo de las Cámaras Legislativas.

Acerca de las razones que en la práctica produjeron que el segundo debate perdiera importancia y significado, en el informe mencionado se lee:

“....

“El trámite de la discusión de la ley y el de aprobación de su contenido textual, está articulado por la Constitución vigente en dos instancias que se surten en cada una de las Cámaras: un primer debate que se cumple en el seno de una Comisión permanente... que fija, por decirlo así, las proposiciones normativas que serán discutidas luego en el debate plenario, concebido como una segunda oportunidad en la que en el análisis del proyecto concurren todos los miembros de la respectiva Cámara.

...

... se impone cambiar la naturaleza del primer debate y convertirlo en lo que debe ser, un primer análisis inicial y no definitivo del proyecto, encaminado a fijar su contenido textual para someterlo a la decisión, igualmente libre, de la Cámara plena. ”

Aclarado el sentido y la razón por la cual el Constituyente de 1991 radicó en las Cámaras plenas, la competencia de reconsiderar un proyecto de ley que ha sido objetado, bien por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en todo o en parte, resulta a las claras el quebrantamiento de los preceptos constitucionales relacionados por el fragmento acusado pues, con abierto desconocimiento de los mandatos superiores, restablece el sistema que imperaba bajo la Constitución anterior, el cual fue concientemente modificado por el Constituyente de 1991.

Por último, cabe preguntarse acerca de si el legislador debe atender o puede apartarse de los lineamientos trazados por el Constituyente en relación con el órgano del cuerpo legislativo encargado de reconsiderar el proyecto objetado, para deducir que aquel carece de facultades para regularla en forma contraria a sus mandatos.

De lo expuesto se concluye que en el análisis de este cargo, la Corte encuentra una ostensible violación a los artículos 165 y 167 de la Carta Política, como quiera que lo normado en el artículo 197 de la ley 5a. de 1992, de hecho restaura el sistema de la Carta de 1886 que el Constituyente de 1991 eliminó, por las razones expresadas, con lo cual frustra el

propósito que lo condujo a confiarle a las Plenarias de las Cámaras el segundo debate del proyecto objetado, que no es otro que el de asegurar la activa y decisiva participación de la mayoría de los miembros del cuerpo legislativo en la decisión de las objeciones presidenciales. La norma parcialmente acusada es, pues, contraria a la Carta Política. Así habrá de decidirse, ya que resulta claro que si la objeción presidencial a un proyecto de ley es parcial o total, el Gobierno deberá devolverlo a las Plenarias de las Cámaras a segundo debate, como rezan los mandatos constitucionales enunciados en esta providencia.

VII. DECISIÓN

Con fundamento en las razones que anteceden, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos por el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

R E S U E L V E :

DECLARAR INEXEQUIBLE el artículo 197 de la Ley 5a. de 1992 en la parte que dice: "Si la objeción es parcial, a la Comisión Permanente, si es total a la Plenaria de cada Cámara," por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑÓZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta Constitucional No. 67 del sábado 4 de mayo de 1991, pp. 3 ss.