

Sentencia No. C-380/95

OBJECION PRESIDENCIAL/COMISION ACCIDENTAL

Según lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, han debido conformarse sendas comisiones accidentales para que conjuntamente preparen el texto unificado, y lo sometieran a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Como acertadamente lo señala la vista fiscal, la divergencia entre los artículos votados por las cámaras, amerita la integración de las comisiones accidentales, en concordancia con lo prescrito en la Carta y en el inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5a. de 1992, que establece el reglamento del Congreso. Este procedimiento no se llevó a cabo, como lo reconocen las dos Corporaciones.

LEY-Vicio de forma

El término concedido al Congreso de la República para que subsanara el vicio de forma encontrado en el trámite del proyecto de ley sub-exámine venció sin que se recibiese correspondiente respuesta. En virtud de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 241 superior y en el artículo 45 del Decreto-Ley 2067 de 1991, esta Corporación habrá de declarar la inexecutable, por vicios de forma.

Ref.: Expediente O.P. 005

Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 1993 de la Cámara de Representantes “Por la cual se modifican parcialmente las leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985”.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA.

Santafé de Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio de fecha veinticuatro (24) de mayo de 1995, el presidente del Senado de la República, envió a la Corte Constitucional el proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, “por la cual se modifican parcialmente las leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985”, el cual fue remitido por el presidente de la Cámara de Representantes, mediante oficio No. 417 del once (11) de noviembre de 1994 para la sanción ejecutiva y devuelto a esa célula legislativa con objeciones por vicios de constitucionalidad, tanto en su contenido como en su forma, según oficio del veinticinco (25) de noviembre de 1994, de la Presidencia de la República.

El proyecto en mención fue objeto de estudio por parte del Congreso de la República y fue así como se sometió al trámite de rigor en ambas Cámaras:

- El día ocho (8) de julio de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.
- El día treinta (30) de agosto de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria de la Cámara de Representantes.
- El día doce (12) de octubre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la Comisión Tercera del Senado de la República.
- El día ocho (8) de noviembre de 1994 fue debatido y aprobado el proyecto de ley en la plenaria del Senado de la República.

Las mesas directivas del Senado de la República y Cámara de Representantes, ante la tacha de inconstitucionalidad del proyecto de ley por parte del presidente de la República, nombraron sendas comisiones accidentales para que rindieran concepto sobre la misma, y en informes aprobados en las plenarias del Senado y de la Cámara, respectivamente, insisten en la constitucionalidad del proyecto de ley citado. Por ello y de conformidad con el inciso tercero del artículo 167 de la Constitución Política, el presidente del Senado de la República lo envió a esta Corte para que decida sobre su exequibilidad.

II. PROYECTO OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL

El texto del proyecto de ley objetado por inconstitucional es el siguiente:

“EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

“ARTICULO PRIMERO: El recaudo de la estampilla de que tratan las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, se efectuará hasta la terminación completa de la CIUDADELA UNIVERSITARIA Y LA FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.

“ARTICULO SEGUNDO: Los establecimientos públicos del orden nacional, con excepción de los educativos, recaudarán la estampilla PRO FACULTAD DE MEDICINA Y CIUDADELA UNIVERSITARIA en las operaciones que lleven a cabo dentro de la jurisdicción del Departamento del Tolima.

“ARTICULO TERCERO: esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

El Presidente del Honorable Senado de la República,

JUAN GUILLERMO ANGEL MEJIA

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la Honorable Cámara de Representantes,

ALVARO BENEDETTI VARGAS

El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR”.

III. OBJECION PRESIDENCIAL

Mediante oficio de veinticinco (25) de noviembre de 1994, firmado por el señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, dirigido al doctor Alvaro Benedetti Vargas, presidente de la Cámara de Representantes, se devolvió sin la sanción ejecutiva, por razones

de inconstitucionalidad, el proyecto de ley No. 74 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara “por la cual se modifican parcialmente las leyes Nos, 66 de 1982 y 77 de 1985”.

La objeción presidencial se fundamenta en los argumentos que a continuación se resumen:

1. Inconstitucionalidad formal del proyecto

Manifiesta el señor presidente de la República que del análisis de los antecedentes legislativos del proyecto, se evidencia que no se cumplió el trámite ordenado por el artículo 161 de la Constitución Política y 186 y subsiguientes de la ley 5a. de 1992. “En los antecedentes legislativos del proyecto remitidos a la Presidencia de la República, -anota el primer mandatario- se puede observar la ausencia del informe que debió presentar la comisión accidental cuya convocatoria era necesaria para que se diera el trámite legal. Era necesaria la integración de dicha comisión dado que de acuerdo con los documentos que integran los antecedentes, el trámite del proyecto estuvo caracterizado por constantes modificaciones en el texto. En efecto, en el transcurso de las deliberaciones en las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras se aprueban artículos diversos.”

2. Inconstitucionalidad material del proyecto de ley

Afirma el señor presidente de la República que el proyecto de ley 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara resulta violatorio del numeral 20 del artículo 189 de la Carta Política que prevé lo siguiente:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe Supremo de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

“20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes.”

Dice el señor presidente que “el proyecto de ley que con este escrito se objeta, en ningún momento está creando una obligación impositiva, tasa o contribución; simplemente busca organizar el sistema de recaudo del producto de la estampilla Pro-Facultad de Medicina y Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima. Esta es la razón por la cual el Gobierno considera que la disposición aplicable es la arriba transcrita; es decir, quien tiene la tarea constitucional del recaudo de las rentas y caudales públicos (al decir del constituyente de

1991) es la cabeza del ejecutivo nacional.”

IV. INFORMES RENDIDOS POR LAS COMISIONES CONCILIADORAS DE SENADO Y CAMARA SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES

1. Del Senado

La Comisión Conciliadora designada por la mesa directiva del Senado de la República, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley No 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara, en el que se concluye que se debe declarar fundada la objeción presidencial por vicios de forma, e infundada la objeción presidencial por vicios de fondo.

En dicho informe se afirma que “revisado el expediente de formación del Proyecto de Ley objetado, se observa que efectivamente existe discrepancia entre los textos aprobados por cada una de las Cámaras en segundo debate. Así, según constancia suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes Dr. Diego Vivas Tafur, el texto definitivo aprobado en segundo debate en Plenaria de esa Corporación el día 30 de agosto de 1994 reza:

‘Artículo 1o. El producto de la estampilla Pro-Ciudadela Universitaria y Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima se destinará a la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima.

‘Artículo 2o. Los establecimientos públicos del orden nacional con excepción de los educativos recaudarán la estampilla “Profacultad de Medicina y Ciudadela Universitaria” en las operaciones que lleven a cabo dentro de la jurisdicción del Departamento del Tolima.

‘Artículo 3o. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.’

“En cambio luego del proceso de deliberación, el Senado de la República aprobó finalmente el siguiente texto del artículo 1o.:

‘El recaudo de la estampilla de que tratan las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985 se efectuará hasta la terminación completa de la CIUDADELA UNIVERSITARIA Y FACULTAD DE MEDICINA DE LA UNIVERSIDAD DEL TOLIMA.’. ”

De lo anterior concluye el informe en comentario que en la sesión plenaria del Senado de la República de fecha 8 de noviembre de 1994, se aprobó un texto diferente al aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes; igualmente se manifiesta que dentro de los antecedentes legislativos no aparece constancia alguna de la correspondiente Comisión de mediación ni de la aprobación en un nuevo debate en las plenarios de cada célula legislativa.

En cuanto a la objeción por inconstitucionalidad por vicios de fondo, el informe sostiene que no debe acogerse el argumento del presidente de la República, ya que la función de recaudar las rentas públicas es diferente a la obligación de velar por su oportuno recaudo; “por tanto, no resulta plausible reclamar para el presidente de la República la potestad exclusiva de llevar a cabo la recaudación y posterior inversión de ese tributo descentralizado. Una vez creado el gravamen impositivo por la Asamblea Departamental, tanto la recaudación como la inversión del mismo pueden ser actividades confiadas a organismos nacionales o departamentales que lleven a cabo operaciones en el territorio de éste Departamento según lo estipula la ley.”

El informe de la Comisión Conciliadora de las objeciones designada por la mesa directiva del Senado de la República fue aprobado en la sesión plenaria del día 23 de marzo de 1995.

1. De la Cámara de Representantes

La Comisión Conciliadora designada por la mesa directiva de la Cámara de Representantes, rindió informe sobre las objeciones del Gobierno Nacional al proyecto de ley No 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara, en el que se concluye que se deben declarar fundada la objeción presidencial por vicios de forma, e infundada la objeción presidencial por vicios de fondo, con fundamento en los mismos argumentos expuestos por la Comisión Conciliadora del Senado de la República.

En el informe de la Comisión Conciliadora de la Cámara de Representantes se agrega que “lo que pretende el proyecto que ha sido objetado, es modificar la destinación y poner límite en el tiempo a la recaudación de los recursos provenientes de la estampilla de que tratan el artículo 1o. de la ley 66 de 1982 y el artículo 10 de la ley 77 de 1985, con el propósito de que el recaudo de la estampilla se efectúe hasta la terminación completa de la Facultad de Medicina y de la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima. De ninguna manera

-dice el informe- con la aprobación del proyecto, el Congreso estaría ejerciendo funciones propias del Presidente de la República como es la de velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con la ley.”

El informe fue aprobado por la plenaria de la Cámara de representantes en sesión celebrada el día 28 de marzo de 1995.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre las objeciones presidenciales formuladas al proyecto de ley sub-exámíne y solicitó a esta Corporación que se declare la inexecutable de dicho proyecto, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación:

En primer lugar afirma el jefe del Ministerio Público que las objeciones presentadas por el presidente de la República fueron formuladas dentro del término previsto en el artículo 166 de la Constitución Política, ya que recibió el proyecto de ley el día 17 de noviembre de 1994, y lo devolvió al Congreso el día 25 de noviembre de ese año, teniendo en cuenta que dicho proyecto consta de tres artículos.

En cuanto al trámite surtido en el Congreso de la República, considera que es ajustado a lo previsto en el artículo 167 de la Carta Política, “por cuanto el proyecto regresó a las Cámaras y allí se le dio el debate exigido, el cual concluyó con la declaratoria de ser parcialmente infundadas las objeciones presidenciales.”

En cuanto a la objeción presidencial por razones de fondo, estima que el proyecto de ley asigna a los establecimientos públicos la función del recaudo de los dineros provenientes de la estampilla en el departamento del Tolima, “circunstancia frente a la cual ha considerado la Corte Constitucional, en circunstancias análogas, que se vulnera el numeral 20 del artículo 189 del Estatuto Superior, ya que se entiende que tal función se inscribe dentro de la atribución propia del Presidente de la República, de velar por el estricto recaudo y administración de los caudales y rentas públicas.”

Así, sostiene que, mediante sentencia C-337 de 1993, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 99 de la ley 21 de 1992, cuyo tenor literal era el siguiente:

“Artículo 99. Los institutos y entidades del orden nacional, recaudarán obligatoriamente la estampilla ‘Pro-Facultad de Medicina y Ciudadela Universitaria’, según la ley 66 de 1982, ley 77 de 1985 y ley 50 de 1989, en el Departamento del Tolima...”

“De acuerdo con lo anterior -concluye el señor procurador-, es de considerar que habiéndose declarado la inexecutable de la norma, operó respecto de ella el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo cual, mediante la reproducción de su sentido material en el Proyecto de Ley en cuestión, se vulnera la prohibición contenida en el inciso segundo del canon 243 de la Carta Política, toda vez que subsisten aún las disposiciones que sirvieron para la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1 La Competencia

Esta Corporación es competente para conocer de las objeciones presidenciales hechas al proyecto de ley No. 75 de 1994 Senado y 208 de 1993 Cámara por inconstitucional, de conformidad con los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Nacional .

2 Término

El artículo 166 de la Carta, señala que el Gobierno dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos. Para efectos de este artículo debe entenderse que se trata de días hábiles. El proyecto sub lite consta de tres artículos, y el Gobierno lo recibió el 17 de noviembre de 1994 y lo devolvió el 25 de noviembre del mismo año, luego el ejecutivo actuó dentro del término establecido por la norma superior.

3 Trámite

La Comisión Conciliadora designada por la Mesa Directiva del Senado de la República presentó un informe sobre las objeciones hechas por el Gobierno al proyecto de ley y dicho informe fue aprobado en sesión plenaria del 23 de mayo de 1995. El 28 de marzo del año en

curso se aprobó el informe de la Comisión Accidental de la Cámara de Representantes, con salvamento de voto de las honorables representantes María Paulina Espinosa de López y Martha Isabel Luna Morales.

Ahora bien, el artículo 167 de la Constitución Política, para el evento establece:

“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.

“Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, 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”.

Como el proyecto regresó a las cámaras y allí se surtió el debate exigido, con la decisión de insistir en su tenor y declarar infundadas parcialmente las objeciones del gobierno, el Congreso se ajustó al trámite del artículo 167 transcrito.

4. Exámen desde el punto de vista formal del proyecto sub-lite.

El artículo 161 de la Constitución Política, señala:

“Cuando surgieren discrepancia en la 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 cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

Con respecto al artículo 1o. del proyecto, hubo una evidente discrepancia entre los textos

aprobados por cada una de las cámaras. En efecto, la del texto aprobado por la Cámara de Representantes, señala:

“Artículo 1. El producto de la estampilla Pro-Ciudadela Universitaria y facultad de Medicina de la Universidad del Tolima se destinará a la Ciudadela Universitaria de la Universidad del Tolima”

Por su parte, el texto aprobado por el Senado, estipula:

“Artículo 1. El recaudo de la estampilla de que tratan las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, se efectuará hasta la terminación completa de la Ciudadela Universitaria y la Facultad de Medicina de la Universidad del Tolima”

En vista de lo anterior y según lo establecido en el artículo 161 de la Constitución, han debido conformarse sendas comisiones accidentales para que conjuntamente preparen el texto unificado, y lo sometieran a decisión final en sesión plenaria de cada cámara. Como acertadamente lo señala la vista fiscal, la divergencia entre los artículos votados por las cámaras, amerita la integración de las comisiones accidentales, en concordancia con lo prescrito en la Carta y en el inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5a. de 1992, que establece el reglamento del Congreso. Este procedimiento no se llevó a cabo, como lo reconocen las dos Corporaciones.

Con base en lo expuesto, por encontrarse fundada la objeción presidencial sobre el proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, “por la cual se modifican parcialmente las leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985”, y por tratarse de un vicio de procedimiento subsanable, la Corte, de conformidad con lo previsto en el Parágrafo del artículo 241 superior, mediante providencia de fecha veintidós (22) de junio de 1995, ordenó devolver el proyecto de ley al señor presidente del Congreso de la República para que esa Corporación, dentro del término de treinta (30) días, enmendara la omisión descrita, según los parámetros establecidos en la Carta Política.

De acuerdo con el informe de Secretaría General de la Corte Constitucional de fecha veintidós (22) de agosto del año en curso, el término concedido al Congreso de la República para que subsanara el vicio de forma encontrado en el trámite del proyecto de ley sub-exámene venció sin que se recibiese correspondiente respuesta.

En virtud de lo anterior, y de conformidad con lo dispuesto en el párrafo del artículo 241 superior y en el artículo 45 del Decreto-Ley 2067 de 1991, esta Corporación habrá de declarar la inexecutable, por vicios de forma, el proyecto de Ley No. 75 de 1994 del Senado de la República y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes, “por la cual se modifican parcialmente las leyes Nos. 66 de 1982 y 77 de 1985”.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en 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 proyecto de ley No. 75 de 1994 del Senado y 208 de 1993 de la Cámara de Representantes.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General