

PROYECTO DE LEY - Tramite / OBJECION PRESIDENCIAL - Tramite para su publicación cuando las cámaras están en receso / PROYECTO DE LEY - Termino para la publicación de las objeciones presidenciales

Se trata de un proyecto de ley enviado por la Cámara de Representantes a la Presidencia de la República para la sanción presidencial. De acuerdo con el artículo 166 constitucional, aplicaba el plazo de 20 días. En la fecha en que vencía este plazo, el Gobierno devolvió el proyecto con objeciones, radicando tanto en la Cámara de Representantes como en la Imprenta Nacional el escrito correspondiente y publicándolo éste en la página web de la Presidencia de la República; sin embargo, el proceso de elaboración del Diario Oficial en el que se publicó, se surtió al día siguiente, por las labores propias de la armada del periódico, a lo cual se sumó que el plazo vencía un viernes, día hábil, pero en los fines de semana la Imprenta Nacional está cerrada al público y no distribuye el Diario. Según el artículo el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos. El artículo 166 de la Constitución Política, debe compaginarse, al menos con el 165 y el 200, que son del siguiente tenor: Artículo 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen y el artículo 200. Corresponde al gobierno, en relación con el Congreso: 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución .2. el término del que dispone el Presidente de la República para objetar o sancionar los proyectos de ley expedidos por el Congreso de la República, en dos situaciones posibles: una, de la que se ocupan los dos primeros incisos, regulando tales plazos cuando el Congreso se encuentra reunido; la otra, tratada en el inciso final, corresponde a la época en la que entra en receso la actividad legislativa, durante el receso de las cámaras, tanto el acto de sanción o de objeción como la publicación de los proyectos de ley, se deben realizar dentro del mismo término. La Sala considera que así como la publicación no es requisito para la existencia de la ley sino para su obligatoriedad, tampoco es requisito para la existencia y validez del acto jurídico de objeción, máxime si se tiene en cuenta que en el caso que da lugar a la consulta formulada a la Sala por el gobierno, las objeciones presidenciales fueron debidamente conocidas y se estudiaron durante el tiempo de receso del Congreso. En el evento contemplado en el inciso final del artículo 166 de la Constitución Política, se entiende cumplido el deber constitucional de publicar las objeciones de un proyecto de ley, cuando la publicación se realiza inmediatamente después de que el Presidente de la República suscriba, en forma oportuna, el correspondiente escrito de objeciones.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio de 20 de septiembre de 2007.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00063-00(1841)

Actor: DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Referencia: Objeciones presidenciales. Su publicación cuando las cámaras están en receso. Oportunidad.

El señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, doctor Bernardo Moreno Villegas, solicita el concepto de esta Sala sobre “el alcance de la norma que establece la publicación de las objeciones presidenciales en receso de las cámaras”, expresando algunas consideraciones al respecto que se sintetizan a continuación.

Se trata de un proyecto de ley enviado por la Cámara de Representantes a la Presidencia de la República para la sanción presidencial. De acuerdo con el artículo 166 constitucional, aplicaba el plazo de 20 días. En la fecha en que vencía este plazo, el Gobierno devolvió el proyecto con objeciones, radicando tanto en la Cámara de Representantes como en la Imprenta Nacional el escrito correspondiente y publicando éste en la página web de la Presidencia de la República; sin embargo, el proceso de elaboración del Diario Oficial en el que se publicó, se surtió al día siguiente, por las labores propias de la armada del periódico, a lo cual se sumó que el plazo vencía un viernes, día hábil, pero en los fines de semana la Imprenta Nacional está cerrada al público y no distribuye el Diario.

Con la salvedad de tratarse de una decisión anulada posteriormente, el señor Director cita la sentencia C-700-04, en la cual la Corte Constitucional analiza la intervención del Gobierno en el trámite de las leyes, necesaria como quiera que éstas *no son producto exclusivo de la decisión del legislativo sino del asentimiento conjunto de las dos ramas del poder*, y precisa que los plazos para devolver los proyectos sancionados u objetados, *tienen carácter preclusivo pues el propósito del constituyente fue evitar que el Gobierno entrabe o paralice el proceso legislativo*.

Considera entonces el señor Director consultante que “la publicación de las objeciones no tiene la misma finalidad de las otras publicaciones que demanda el trámite legislativo”, de permitir el debate abierto y razonado de los proyectos de ley, sino que con ella se busca “evitar que el Ejecutivo pueda ampliar los plazos constitucionales so pretexto de la pausa en las labores del Congreso.” Agrega que en el caso de que se trata, “la finalidad de garantizar el respeto por los plazos fijados por la Carta se cumplió con la entrega de las objeciones tanto al Congreso de la República como a la Imprenta Nacional dentro del término fijado en el Ordenamiento Superior”, por lo que el proceso legislativo no fue afectado con el trámite de las objeciones que, repite, fueron entregadas el día en el que finalizaba el plazo constitucional; argumento que amplía indicando que, a la luz del artículo 228 superior, no puede darse prevalencia a lo formal sobre lo sustancial cuando se ha cumplido la finalidad prevista en la Carta Política.

Formula entonces, el siguiente interrogante:

“¿Se entiende cumplido el deber constitucional del Gobierno Nacional de publicar las objeciones a un proyecto de ley con la entrega de éstas, junto con el correspondiente proyecto dentro de los términos constitucionales a la Imprenta Nacional para su publicación en el Diario Oficial de esa fecha, la comunicación a la cámara de origen y la publicación en la página web de la Presidencia de la República? Lo anterior, no obstante que el proceso de prensa de las mismas se hubiese realizado al día siguiente - no hábil - por parte de la Imprenta Nacional?”

Para responder la Sala CONSIDERA:

Dice así el artículo 166 de la Constitución Política:

“Artículo 166. El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.”

La primera aproximación al texto constitucional transcrito muestra que define el término del que dispone el Presidente de la República para objetar o sancionar los proyectos de ley expedidos por el Congreso de la República, en dos situaciones posibles: una, de la que se ocupan los dos primeros incisos, regulando tales plazos cuando el Congreso se encuentra reunido; la otra, tratada en el inciso final, corresponde a la época en la que entra en receso la actividad legislativa.

A partir de esta separación de las hipótesis normativas, se ha entendido que en la primera situación, o sea cuando el Congreso se encuentra reunido, el término para objetar las leyes es el definido al comienzo de la norma, seis, diez o veinte días según la extensión del proyecto, y que si el Ejecutivo toma la decisión de objetarlo, debe devolverlo al Congreso. Es claro que en esta hipótesis el jefe del Estado goza de todo el tiempo señalado para objetar el proyecto.

Si sanciona la ley antes de que se le venza el término, procederá a su promulgación, lo mismo que si se le vence el tiempo y guarda silencio, caso en el que debe sancionar la ley y luego publicarla. Se hace notar que en este caso, la publicación de la ley es posterior al vencimiento del término que el primer mandatario tiene para objetarla.

En relación con la segunda hipótesis regulada, esto es la oportunidad para sancionar u objetar la ley cuando el Congreso se encuentra en receso, la norma no es lo suficientemente clara y da lugar a variadas interpretaciones. Antes de relacionarlas se transcribe de nuevo el inciso final, a cuyo tenor:

“Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.”

La primera forma de entender esta norma, que es la tradicional, consiste en considerar que dentro de los términos del primer inciso del artículo, debe sancionarse y publicarse la ley, o bien objetarse el proyecto y publicarse; es decir, que el término cobija tanto el acto jurídico de la sanción u objeción como su publicación.

Una segunda forma de leer el artículo permite entender que la locución final *dentro de aquellos plazos* califica o se aplica exclusivamente a la sanción o a la objeción, y no a la publicación, de manera que los plazos del primer inciso del artículo 166 cobijan la decisión presidencial de sancionarlo u objetarlo, mas no la de publicarlo; esta operación se adelanta una vez tomada la decisión de sancionar u objetar el proyecto y por supuesto la publicación puede darse una vez haya vencido el término para adoptar una u otra decisión.

Se plantea también una tercera manera de entender la regla transcrita, que se funda en darle a la conjunción “u” (escrita en reemplazo de la conjunción “o”) un valor disyuntivo, de suerte que la expresión *dentro de aquellos plazos* se predica únicamente para *el proyecto objetado*, mas no para el *proyecto sancionado*, y, por lo tanto, tampoco para la *publicación*.

Tradicionalmente se ha tomado la norma en comento con la primera interpretación, como se expone enseguida. Sin embargo, considera la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, que la mas lógica es la segunda de las formas de interpretación expuestas, pues es la que mejor se ajusta a la realidad social y política que pretende regular, guarda consonancia con la manera como contabiliza los plazos el inciso segundo del mismo artículo 166, y sobre todo, es la que genera mayor seguridad en el procedimiento legislativo. Pasa la Sala a ocuparse de estos temas.

a) La interpretación tradicional.

El último inciso del artículo 166 de la Constitución, en su esencia, proviene del artículo 86 de la Carta expedida en el año de 1886, que decía en lo pertinente:

“Artículo 86. El Presidente de la República dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando este no conste de más de cincuenta artículos...”

Si el Presidente, una vez transcurridos los indicados términos, según el caso, no hubiere devuelto el acto legislativo con objeciones, no podrá dejar de sancionarlo y promulgarlo. Pero si las Cámaras se pusieren en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado, dentro de los diez días siguientes a aquel en que el Congreso haya cerrado sus sesiones.”

Don José María Samper,¹ quien fuera miembro del Consejo Nacional Constituyente de 1886 y uno de los más notables tratadistas de la Constitución de entonces, comenta el último inciso de la norma transcrita en esta forma: *“Pero como puede acontecer que las cámaras se pongan en receso antes de cumplirse el término para la sanción, es razonable exigir que, una vez verificada la clausura, el presidente publique el proyecto, dentro de un término fijo, ya sea sancionado u objetado.”*

Este artículo fue reformado en el año de 1968, con la redacción que aparece en el último inciso del artículo 166 de la actual Constitución Política. Al comentar los

¹ SAMPER, José María. “Derecho Público interno de Colombia” Ed. Temis 1982. Pág. 422.

cambios realizados en dicha reforma constitucional el Dr. Jaime Vidal Perdomo² expuso: *“Los artículos 85, 86 y 88 fueron modificados parcialmente por el Acto Legislativo No. 1 de 1968. El primero..... El segundo para ampliar los términos para formular objeciones en proporción a la extensión de los proyectos y en cuanto al plazo de que dispone el Presidente para publicar los sancionados u objetados cuando se hubieren puesto en receso las Cámaras. El tercero en el primer inciso...”*

Es claro que la lectura tradicional de la norma que se comenta, cuyo origen se remonta al siglo XIX, infiere que, durante el receso de las cámaras, tanto el acto de sanción o de objeción como la publicación de los proyectos de ley, se deben realizar dentro del mismo término. Como ya se dijo, la Sala considera que esta interpretación no se compadece con la actual Constitución, según se expone enseguida.

b) La lectura sistemática de las normas de la constitución de 1991.

La Sala considera que para interpretar el inciso final del artículo 166, que es el objeto de la consulta, debe adoptarse un método sistemático, teniendo en consideración el texto constitucional al tiempo que las demás normas que regulan el tema y la realización de la finalidad de la institución, de manera que se acoja aquella interpretación que mejor realice su fin y que guarde coherencia con la totalidad del texto del mismo artículo.

El artículo 166 de la Constitución Política, debe compaginarse, al menos con el 165 y el 200, que son del siguiente tenor:

“Artículo 165. Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.”

“Artículo 200. Corresponde al gobierno, en relación con el Congreso:

- 1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.*
- 2.”*

El numeral transcrito del artículo 200, pone de manifiesto la finalidad de las objeciones presidenciales a un proyecto de ley: tomar parte en el proceso de formación de la ley; posibilidad que la Constitución da al Ejecutivo en las varias etapas del procedimiento de creación del derecho positivo, una de ellas son las objeciones.

La misma norma define esta institución como el derecho que le asiste al primer mandatario para solicitarle al Congreso que analice de nuevo un proyecto ya aprobado, porque estima que es inconveniente para la sociedad o que viola la Carta suprema, debiendo por supuesto, sustentar su solicitud, para lo cual dispone de unos términos definidos en la misma norma superior, que se encarga también de prever expresamente la consecuencia del vencimiento de tales términos sin que se expresen las objeciones, cual es la de convertir el proyecto en ley.

Es claro que se busca propiciar nuevos estudio, debate y aprobación de la decisión adoptada en un primer momento por el legislador. Se entiende que es

² VIDAL PERDOMO, Jaime. “LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968 Y SUS ALCANCES JURIDICOS” Bogotá 1970 Pág. 259.

preferible que el proyecto sea devuelto al Congreso en vez de ponerlo en vigencia con las consecuencias que el jefe del Estado estima razonadamente como negativas para los asociados o contrarias a la Constitución. Este diálogo entre el Congreso y el Presidente de la República es el que subyace en el derecho de objetar y debe privilegiarse cuando se analizan las reglas que regulan su ejercicio.

La interpretación tradicional del inciso final del artículo 166 que se dejó expuesta, según la cual, cuando el Congreso se encuentre en receso, dentro del término para objetar un proyecto de ley se debe entender también la publicación del mismo, deja de lado la forma como se computan los términos en los incisos primero y segundo del artículo 166, esto es, en relación exclusiva con el derecho constitucional del Presidente de la República a objetar un proyecto de ley. En la perspectiva de este derecho constitucional, pierde lógica interpretar que el mismo constituyente menoscabe su ejercicio para incorporar como parte del término para ejercerlo, un trámite de publicidad.

Pero además esta interpretación conlleva dos efectos negativos para la realización del fin querido con la institución de las objeciones, a saber: reduce el término que tiene el Presidente para la toma de la decisión de objetarlo, y condiciona la validez o invalidez de las objeciones a las vicisitudes de la fabricación del Diario Oficial.

En cuanto a la reducción del plazo, es evidente y no merece mayor comentario, pero sí es importante advertir que tal reducción termina dependiendo del número de días o de horas que dure el proceso fabril de impresión, de manera que si es cuestión de horas, el término para objetar vencería tantas horas antes como fuere menester para imprimirlo, pero si es de días, el término se afectará en esta misma medida.

El segundo efecto negativo, consiste en que la validez de las objeciones va a depender de las vicisitudes del proceso de fabricación del periódico. Entonces, si el Presidente manifiesta su voluntad de objetar una ley por inconveniencia o inconstitucionalidad mediante un escrito que envía en tiempo a la imprenta para su publicación, la validez de este acto de objeciones con el que concurre a la formación del Derecho, queda sometida a que no suceda nada extraordinario durante el proceso industrial de impresión. La apertura del diálogo entre ejecutivo y legislativo sobre la conveniencia de una futura norma va a depender de la habilidad de los operarios, del suministro de energía e insumos, en fin, de los múltiples avatares de un proceso industrial.

Con el fin de evitar estos posibles efectos negativos en la aplicación e interpretación del artículo 166 de la Constitución Política, que regula parte del procedimiento legislativo, sólo es razonable entender que los plazos del primer inciso de la misma norma se aplican para la expedición del acto jurídico de sanción o de objeción, esto es la decisión escrita del Presidente de devolver el proyecto al Congreso, y la publicación se hará en forma inmediata a la misma, porque se trata de dos momentos distintos, el primero hace referencia al proceso de la formación de las leyes, mientras que el segundo, la publicación, tiene un carácter de operación material, como lo tiene dicho la Corte Constitucional:

“... La publicación de la ley, aunque presupone su existencia, es trascendental desde el punto de vista de su eficacia. De todas formas, se trata de un requisito que no se integra en el iter formativo de la ley. La publicación, en estricto rigor, constituye una operación administrativa material, reglada, que corresponde ejecutar al Gobierno, y que se desarrolla

de conformidad con lo que establezca la ley, la cual ha dispuesto que se realice por escrito y el diario oficial...”³

Esta Sala considera que así como la publicación no es requisito para la existencia de la ley sino para su obligatoriedad, tampoco es requisito para la existencia y validez del acto jurídico de objeción, máxime si se tiene en cuenta que en el caso que da lugar a la consulta formulada a la Sala por el gobierno, las objeciones presidenciales fueron debidamente conocidas y se estudiaron durante el tiempo de receso del Congreso, como se infiere de la carta en la que los H.H. senadores y representantes le dan respuesta a los Presidentes del Senado y de la Cámara, que tiene como fecha el 17 de julio de 2007⁴ y el legislativo abrió sesiones ordinarias el 20 de julio siguiente.

Siguiendo con la lógica del presente concepto, aunque la publicación en el Diario Oficial puede hacerse después de vencido el término de que goza el Primer Mandatario para ejercer su derecho a objetar los proyectos de ley, en el caso consultado, encuentra la Sala que las objeciones se realizaron dentro del plazo constitucional, y que dentro de ese mismo término, se radicaron en la Imprenta Nacional y allí se insertaron en el Diario Oficial.

Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:

En el evento contemplado en el inciso final del artículo 166 de la Constitución Política, se entiende cumplido el deber constitucional de publicar las objeciones de un proyecto de ley, cuando la publicación se realiza inmediatamente después de que el Presidente de la República suscriba, en forma oportuna, el correspondiente escrito de objeciones.

Transcríbase al señor Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

**ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO
SANTOS**
Presidente de la Sala

GUSTAVO E. APONTE

LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

TATIANA ANDREA ORJUELA
Secretaria de la Sala

³ Corte Constitucional, Sentencia C-161-99 (17 de marzo), Exp. D-2171, Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 446 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz. También confrontar Sentencia C-179-94, C-492-97

⁴ Publicada en la Gaceta del Congreso del 23 de julio de 2007. Año XVI Número 335.