

```
(function(d, s, id) { var js, fjs = d.getElementsByTagName(s)[0]; if (d.getElementById(id)) return; js = d.createElement(s); js.id = id; js.src =  
"//connect.facebook.net/en_US/all.js#xfbml=1&appId=128398604010157"; fjs.parentNode.insertBefore(js, fjs); }(document, 'script',  
'facebook-jssdk'));
```

La objeción presidencial a la reforma a la justicia

Por: , Mar, 2012-06-26 20:08

Rodrigo Uprimny

Todo el gobierno Santos (y no sólo el ministro de Justicia) tiene una clara responsabilidad política en que la reforma a la justicia se haya convertido en el enredo institucional que hoy amenaza al país. No sólo presentó la reforma y la impulsó sino que incluso le pidió a sus mayorías en el Congreso que aprobaran el terrible texto que surgió de la conciliación.

Pero que el Presidente tenga esa indudable responsabilidad política no quiere decir que carezca de la facultad de objetar la reforma aprobada por las Cámaras y convocar a sesiones extraordinarias para que se discutan esos reparos. Una cosa es entonces la responsabilidad política del presidente Santos y su gobierno, y otra la facultad jurídica que pueda o no tener para objetar un acto legislativo.

Es clave reflexionar sobre este tema y por ello, me disculpo pero inevitablemente esta entrada podrá tener menos de blog y más de concepto jurídico. Pero creo que el tema lo amerita

Las preguntas estrictamente jurídicas son entonces las siguientes: ¿Puede o no el presidente objetar un acto legislativo, esto es, una reforma constitucional aprobada por el Congreso? ¿Y puede o no citar a sesiones extraordinarias para discutir esas objeciones?

Mi respuesta a esos interrogantes es afirmativa, pero reconozco que no es un tema evidente ni pacífico. Es más, confieso que mi primera reacción jurídica fue la contraria: inicialmente pensé que el presidente no podía objetar un acto legislativo, básicamente por dos razones: i) porque la Constitución (arts 165 a 168), al regular las objeciones presidenciales, habla explícitamente de proyectos de ley y no de actos legislativos; y ii) porque recordaba algunas sentencias en donde la Corte Constitucional había concluido que la Constitución no faculta al presidente a objetar una reforma constitucional.

Dos argumentos sin lugar a dudas importantes. Sin embargo empecé a tener dudas sobre esa tesis cuando, junto con Miguel La Rota y Jose Espinosa, nos planteamos casos extremos (pero no tan distantes al lío de la actual reforma a la justicia) en donde el presidente constataba que lo aprobado por las cámaras como acto legislativo no sólo era evidentemente inconstitucional sino que su entrada en vigor era catastrófica. Supusimos entonces la hipótesis que ellos plantearon en la anterior entrada de este blog de un supuesto acto legislativo que suprimía la Fiscalía General y que el Congreso remitía al presidente para su publicación, pero el Jefe de Estado constataba que esa reforma no había alcanzado, ni de cerca, las mayorías exigidas por la Constitución. ¿Por qué impedir entonces al presidente que objete esa reforma y evite así al país una catástrofe institucional mayúscula?

Junto con Miguel La Rota y José Espinosa y otros colegas de Dejusticia, decidimos entonces estudiar más en detalle el tema pues

compartimos una regla interpretativa formulada alguna vez por uno de los mejores jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos, Robert Jackson, según la cual, uno debe interpretar la Constitución de manera tal que evite convertirla en un “pacto suicida”. Por ello, si una interpretación de la Constitución conduce a resultados catastróficos, entonces es muy posible que esa interpretación sea jurídicamente incorrecta. Decidimos no sólo releer con cuidado la Constitución sino que intentamos analizar todas las sentencias en donde la Corte se ha referido al tema. Encontramos cuatro: la C-222/1997, la [C-543/98](#) [1], la [C-208/05](#) [2] y la [C-178/07](#) [3]. Puede que haya más, pero parece que son las esenciales.

Después de ese análisis, modifiqué mi primera reacción jurídica y considero que el Presidente puede objetar un acto legislativo. Procedo pues a presentar mis razones, para lo cual comienzo por discutir los dos puntos que sustentaron mi reacción inicial en contra de la posibilidad de objeción frente a reformas constitucionales.

Es cierto que la Constitución, al regular las objeciones, habla literalmente de proyectos de ley. Y es cierto que el artículo 375 de la Carta, al regular los actos legislativos, no menciona la posibilidad de objeción. Eso sugiere entonces que no puede haber objeción frente a actos legislativos, por lo cual la conclusión de la Corte en las citadas sentencias no es irrazonable.

Sin embargo, esa conclusión dista de ser contundente por la siguiente razón: es claro que el artículo 375 no regula integralmente la forma como se aprueba un acto legislativo y por ello la Corte Constitucional, en muchas sentencias, ha señalado que a los actos legislativos le son aplicables muchas de las reglas que rigen la aprobación de los proyectos de ley. Por ejemplo, ni ese artículo ni ninguno de la Constitución que se refiera expresamente a los actos legislativos, dicen que el proyecto de reforma constitucional debe ser publicado por el Congreso antes de debatirlo, ni que debe ser aprobado primero por una comisión y después por la plenaria de cada Cámara. Y la norma constitucional que establece esas exigencias (publicación del proyecto y aprobación por comisión y plenaria de cada cámara), que es el artículo 157, señala literalmente que esos son requisitos de los proyectos de ley, sin referirse a los actos legislativos. Sin embargo, con buen criterio, la Corte Constitucional ha considerado que esas exigencias se aplican también a los actos legislativos. Y la regla jurisprudencial que la Corte ha desarrollado, con toda razón, y que tiene además respaldo en el artículo 227 del Reglamento del Congreso o Ley 5 de 1992, es que a los actos legislativos se aplican las reglas que rigen la formación de las leyes, siempre y cuando éstas no sean incompatibles con el trámite propio de una reforma constitucional.

La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿por qué es incompatible con un acto legislativo que el presidente pueda objetarlo? Pues si no hay ninguna incompatibilidad, entonces habría que concluir, con la anterior regla interpretativa, que esa posibilidad de objeción presidencial existe frente a los actos legislativos.

Busqué entonces en las citadas sentencias de la Corte alguna respuesta a esa pregunta, pero confieso que no encontré ninguna convincente. La argumentación en todas ellas es muy escueta pues la Corte se limita a señalar que las normas que regulan la objeción hablan de proyectos de ley, pero nunca analiza realmente por qué la posibilidad de objeción es incompatible con un acto legislativo.

El único argumento que encontramos en esa dirección se encuentra en la sentencia C-453 de 1998, que dice que “las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido”. Esa tesis sugiere entonces que el presidente, como poder constituido, no participa en la formación de la voluntad constituyente en un acto legislativo y que por eso no puede oponerse a la entrada en vigencia del mismo. Pero esa tesis parece equivocada.

Primero, es normativamente inexacta pues es claro que el presidente puede participar en los actos legislativos pues tiene iniciativa para presentarlos, según el artículo 375 de la Carta.

Segundo, con todo respeto, la Corte incurre aquí en una típica petición de principio pues asume como premisa la conclusión a la cual llega. En efecto, la Corte supone que no hay posibilidad de objeción presidencial en la formación de un acto legislativo y que entonces en ese tipo de reforma la voluntad constituyente se forma sólo por la decisión de las cámaras, sin concurso de la voluntad presidencial. Y luego concluye que la vigencia de la reforma constitucional no puede quedar supeditada a la voluntad de un poder constituido, como aquella del Presidente, y que por eso no puede haber objeción presidencial. Pero esa argumentación prueba como conclusión (no hay objeción presidencial en actos legislativos) lo que asume tácitamente como premisa (no hay objeción presidencial en actos legislativos). En efecto, si no se asume esa premisa tácita, no puede argumentarse que la objeción presidencial sea un obstáculo del presidente (poder constituido) a la voluntad constituyente, sino que el presidente, al decidir si objeta o no lo aprobado por las cámaras, participa en la formación de la voluntad constituyente, la cual sólo se perfecciona si el presidente se abstiene de objetar el proyecto de acto legislativo y procede a sancionarlo y publicarlo.

Tercero, intenté reinterpretar la tesis de la Corte, con el fin de mejorarla, y supuse que el argumento es que no puede haber objeción en los actos legislativos por cuanto esa posibilidad permitiría al Ejecutivo bloquear las reformas constitucionales que no comparte, con lo cual estaríamos agrandando las ya enormes facultades del Presidente en nuestro régimen constitucional. Y esa tesis suena a primera vista... salvo cuando uno recuerda que se requieren las mismas mayorías para aprobar un acto legislativo que para que las cámaras derroten una objeción presidencial: la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras. Por consiguiente, si las cámaras quieren insistir, entonces les basta conservar la misma mayoría que tuvieron para aprobar el proyecto de acto legislativo. La tesis de que el presidente puede objetar un acto legislativo no le confiere entonces al ejecutivo un poder exorbitante para obstaculizar una reforma constitucional. A lo sumo, esa objeción obliga a las cámaras a repensar el tema pero si éstas insisten, el presidente no puede impedir la aprobación de la reforma. Y esa reflexión suplementaria, lejos de ser un problema, debería ayudar a que las reformas constitucionales sean más reflexivas y cuenten con un consenso más sólido.

Queda entonces en contra de nuestra tesis el contraargumento fundado en las consideraciones de la Corte en las sentencias citadas. Y se trata de una objeción poderosa pues las sentencias de la Corte son de obligatorio cumplimiento y sus criterios jurisprudenciales deben ser siempre tomados muy en serio.

Sin embargo, en este caso no estamos frente a un precedente jurisprudencial vinculante, por la siguiente razón: la Corte nunca ha estudiado un caso en donde el presidente hubiera objetado una reforma constitucional. Las sentencias han tratado otros temas, algunas veces cercanos pero distintos, como cuando analizó si es un vicio de inconstitucionalidad de un acto legislativo que el presidente no lo hubiera sancionado, o si el Gobierno puede o no corregir por decreto errores tipográficos de un acto legislativo. Esto explica, dicho sea de paso, por qué la Corte ha sido tan escueta al sustentar su tesis en este tema, pues nunca ha tenido que estudiar un caso complejo, en donde el presidente hubiera, por ejemplo, objetado un acto legislativo evidentemente inconstitucional y cuya entrada en vigor fuera catastrófica.

Como la Corte nunca ha estudiado específicamente el problema de las objeciones presidenciales frente a una reforma constitucional,

debemos entonces concluir que en ninguna de esas sentencias las consideraciones sobre la imposibilidad de que el gobierno objete una reforma constitucional representan lo que la propia Corte ha llamado la ratio decidendi de esas decisiones, esto es, la regla o principio jurisprudencial que sirve de sustento directo de la decisión. Ahora bien, como la propia Corte lo ha dicho, el precedente vinculante es la ratio decidendi de la sentencia y no todas las consideraciones al pasar que pueda hacer el tribunal al decidir el caso. Estas otras consideraciones obviamente merecen respeto pero no son en estricto sentido vinculantes.

Hay entonces muy buenos argumentos para sostener que el presidente tiene la facultad de objetar una reforma constitucional pues: i) es una regla de formación de las leyes que es plenamente compatible con el proceso específico de un acto legislativo, por lo cual le es aplicable; ii) en ninguna parte la Constitución señala expresamente que no puede haber objeción presidencial de actos legislativos; iii) las sentencias en donde la Corte ha planteado la tesis de que no hay objeción frente a actos legislativos no representan, en estricto sentido, precedentes jurisprudenciales vinculantes; iv) el reconocimiento de la posibilidad de objeción no permite al presidente bloquear una voluntad persistente de las cámaras de aprobar un acto legislativo, pues se requieren las mismas mayorías para que las cámaras aprueben la reforma y para que derroten la objeción presidencial; v) esa posibilidad de objeción permite que el Presidente evite catástrofes institucionales en casos como el de la presente reforma judicial; y vi) finalmente esa posibilidad de objeción ayuda a que las reformas constitucionales sean más reflexivas y cuenten con un apoyo político más sólido, lo cual no puede sino redundar en beneficio de la democracia y del Estado de derecho en Colombia.

Una vez mostrado que la objeción presidencial a un acto legislativo es jurídicamente posible, el argumento de que no puede el Gobierno citar a sesiones extraordinarias para discutir esas objeciones se desvanece. Así, es cierto que un acto legislativo tiene que aprobarse en dos períodos ordinarios sucesivos, como lo dice el artículo 375 de la Carta, por lo que podría pensarse que no pueden estudiarse las objeciones en sesiones extraordinarias, pues el acto legislativo terminaría de aprobarse por fuera de los dos períodos ordinarios consecutivos.

Esa tesis parece sólida pero no lo es, si uno acepta, como lo hemos argumentado, que el presidente tiene el derecho a objetar todo acto legislativo. En efecto, si el presidente tiene esa facultad, es obvio que las cámaras no pueden cercenársela. Pero si se asume la tesis de que no podrían estudiarse las objeciones por fuera de los dos períodos ordinarios consecutivos, entonces bastaría a las cámaras aprobar el proyecto poco antes de que terminen esos dos períodos para amputar al Presidente su facultad de presentar objeciones. Por ello la interpretación admisible de ese artículo 375 es que la aprobación originaria del proyecto de acto legislativo tiene que hacerse en los dos períodos ordinarios sucesivos, pero que la objeción, su examen por las Cámaras, y el eventual examen de la Corte Constitucional, pueden hacerse por fuera de esos dos períodos, y que entonces el Presidente puede convocar a sesiones extraordinarias para examinar esas objeciones.

Reconozco que el tema examinado es jurídicamente complejo y que otros analistas sostienen otras tesis. Pero creo haber mostrado que hay razones constitucionales muy sólidas para sostener i) que el presidente puede objetar un acto legislativo y ii) que puede citar a sesiones

extraordinarias para estudiar esas objeciones. Si eso es así, entonces es claro que los congresistas no sólo pueden sino que deben asistir a las sesiones extraordinarias citadas por el gobierno para examinar sus objeciones a la reforma a la justicia, sin que pueda considerarse que están incurriendo en falta alguna. En particular no podrán ser sancionados conforme al artículo 149 de la Constitución.

Nuevamente me disculpo de lo extenso y jurídico de esa entrada pero creo que el tema lo amerita. Eso sí, tengo la ilusión de que, a pesar de lo extenso, los presidentes de la Cámara y del Senado de pronto se lo lean....

URL de origen: <https://archivo.lasillavacia.com/elblogueo/dejusticia/34313/la-objecion-presidencial-la-reforma-la-justicia>

Enlaces:

[1] <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-543-98.htm>

[2] <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-208-05.htm>

[3] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-178-07.htm>