

Sentencia C-328/13

PROYECTO DE LEY SOBRE BENEFICIOS TRIBUTARIOS PARA PROPIETARIOS O POSEEDORES VICTIMAS DEL HURTO DE SUS VEHICULOS AUTOMOTORES-Inexequibilidad por omisión del requisito de votación nominal y pública en plenarias de las cámaras, del informe de objeciones gubernamentales

La posibilidad de aceptar la alteración del procedimiento legislativo o la ampliación de los plazos o términos constitucionales, legales o judiciales otorgados para subsanar errores en el trámite de un proyecto de ley, tal y como lo pretende el Congreso en este asunto, o avalar el cumplimiento extemporáneo de los requisitos inicialmente incumplidos, supondría llevar la formación de las leyes a un ámbito de absoluta aleatoriedad. Resalta esta Corporación que al haber establecido un término razonable para que el Congreso rehiciera las votaciones de aprobación del informe de las objeciones presidenciales, fijó unas reglas a las que deben someterse tanto el Legislador como la propia Corte, por lo que ha de respetarlas en tanto máximo juez constitucional. Por ello, no es factible que la Corporación, por petición injustificada del legislativo, readecúe sus decisiones cada vez que se le requiera, en detrimento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, desbordando sus competencias constitucionales. En este orden de ideas, la Sala Plena confirma que el procedimiento legislativo que debió surtir el proyecto de Ley 095/11 Senado y 024/10 Cámara “por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos automotores hurtados”, no se agotó en los términos que para tal efecto dispone la Constitución Política en su artículo 167 y con el tipo de votaciones que señalan tanto el artículo 133 Superior como el artículo 129 de la Ley 5a de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, por lo que no queda alternativa diferente a declarar su inexequibilidad.

INFORME DE OBJECIONES EN CAMARA DE REPRESENTANTES-Votación nominal y pública

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite en el Congreso de la República

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Jurisprudencia constitucional en materia de competencia para su control constitucional

VICIOS SUBSANABLES EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido normativo

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Concepto

VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-Contenido

PRINCIPIO DE CONSECUITIVIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Contenido

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Imposibilidad de ampliación de plazo para subsanar dicho trámite

Referencia: expediente OG-143

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D. C., cinco (5) de junio de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241 numeral 8, de la Constitución, profiere la presente

SENTENCIA

En el proceso de las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”.

I. ANTECEDENTES

1. De las objeciones presidenciales

Mediante comunicación recibida en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 19 de abril de 2012, el Secretario General del Senado de la República remitió el proyecto de ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”, en razón a las objeciones que por inconstitucionalidad presentaron el Ministro de Transporte y el Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Tras ser consideradas infundadas por el Congreso de la República, el referido proyecto se remitió a la Corte de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 Superior, para que esta Corporación decida sobre su exequibilidad.

2. Texto del Proyecto de Ley objetado

El texto del proyecto de ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”, que fuera objetado por el Gobierno Nacional es el siguiente:

“Ley...

“por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos automotores hurtados”.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTÍCULO 1. El propietario de un vehículo hurtado, que no haya cancelado la matrícula del mismo, en un período de hasta veinticuatro (24) meses a partir del denuncio de la comisión del Delito de Hurto, estará exento del pago de multas e intereses, u otros cargos, que genere el impuesto sobre vehículos automotores. La exención se otorga para el período o períodos fiscales siguientes a aquel en que se denunció la comisión del delito de hurto, y siempre que el vehículo no haya sido recuperado dentro de los tres meses siguientes al denuncio respectivo.

El contribuyente afectado tendrá derecho a acceder a este beneficio sólo si a la fecha de la ocurrencia del hurto se encuentre a paz y salvo con la administración de impuestos

respectiva por concepto de obligaciones e intereses tributarios que graven el vehículo causados con anterioridad al hurto del mismo.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley establecerá los requisitos para acceder a este beneficio.

Parágrafo 2. En caso que el vehículo sea recuperado por las autoridades correspondientes, el contribuyente reiniciará el cumplimiento de sus obligaciones fiscales en proporción al número de meses que reste del respectivo año fiscal.

Parágrafo 3. La cancelación de la matrícula será obligatoria en cualquier caso de hurto de vehículo automotor y deberá ser realizada en un plazo máximo de veinticuatro (24) meses a partir del denuncio de la comisión del delito de hurto. De no realizarse la cancelación de este lapso, siempre y cuando el incumplimiento de dicho plazo no obedezca a demora por parte de las autoridades competentes para expedir las certificaciones relacionadas en el artículo 49 de la Resolución 4775 de 1° de octubre de 2009, el contribuyente deberá cumplir las obligaciones fiscales de las que sea responsable por causa del vehículo, incluso aquellas que se hayan causado durante el plazo de veinticuatro (24) meses de que trata este parágrafo.

Para la cancelación de la matrícula de un vehículo automotor por hurto se requerirá únicamente los requisitos señalados en el artículo 49 de la Resolución 4775 de 1° de octubre de 2009, expedida por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 2. Las Secretarías de Hacienda de las Entidades Territoriales y el Distrito Capital, promoverán campañas de información y difusión dirigidas a dar a conocer a los contribuyentes de impuestos sobre vehículos automotores, los beneficios que esta ley les concede en caso de hurto.

ARTÍCULO 3. Transitorio. Facúltese a los Gobernadores y Alcaldes municipales y distritales para decretar por una única vez un alivio del ciento por ciento de las multas, intereses y otros cargos generados por el impuesto sobre vehículos automotores para todos los propietarios o poseedores que acrediten haber sido víctimas del hurto de sus vehículos con anterioridad a la vigencia de la presente ley, y que no hayan cancelado la matrícula del vehículo.

ARTÍCULO 4. El propietario del vehículo que haya realizado trámites de cancelación de la matrícula por hurto, destrucción total y/o pérdida definitiva, podrá solicitar a la compañía aseguradora y al Fosyga la devolución de la compensación del porcentaje pagado correspondiente al período de tiempo que faltare para cumplirse el vencimiento del seguro obligatorio de accidentes de tránsito, SOAT, contado a partir de la fecha de cancelación de matrícula.

Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo en lo que respecta a los aportes con destino al Fosyga por concepto de SOAT, no se realizarán rembolsos en efectivo, siempre que dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la cancelación de la matrícula adquiera un nuevo seguro obligatorio de accidente de tránsito. Los saldos a reintegrar se descontarán a favor del propietario o comprador del SOAT, de los aportes que por ley le correspondería pagar al momento en que vuelva a adquirir y/o renovar un seguro para este cubrimiento, en caso que el propietario no adquiera o renueve el seguro para este cubrimiento dentro de los treinta y seis (36) meses siguientes a la cancelación de la matrícula, procederá la devolución de saldos en la forma que determine la entidad encargada de dicha devolución.

Parágrafo. Las compañías aseguradoras que se encuentren en la obligación de hacer rembolsos, podrán si el tomador acepta, emitir bonos por los saldos a reintegrar, para que estos sean descontados al momento de la adquisición y/o renovación de un nuevo SOAT, por sus titulares.

ARTÍCULO 5. La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD".

3. Verificación del trámite de las objeciones al proyecto de ley en revisión

Recordada la competencia que le fuera otorgada por la Constitución a esta Corporación para conocer de las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional, y observado que la misma se extiende tanto en lo sustancial como en lo procesal, existe la necesidad de verificar el procedimiento impartido respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan.

3.1 De conformidad con lo dispuesto por el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días, cuando los artículos sean más de cincuenta. La norma citada señala igualmente que si transcurridos estos términos el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente está obligado a sancionarlo y promulgarlo.

Sobre la normaatrás citada debe anotarse que según la jurisprudencia de esta Corporación[1], los tiempos allí contemplados en términos de días, habrán de entenderse como hábiles y completos, y su contabilización deberá hacerse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto de ley sea recibido para su sanción presidencial.

3.2 Así, verificado que el proyecto de ley fue radicado el 26 de diciembre de 2011 en la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República[2], el término para su devolución con las objeciones del caso vencía el 3 de enero de 2012. Por ello, al radicarse las respectivas objeciones el día 30 de diciembre de 2011, tal y como se observa en el expediente[3], se puede concluir que el requisito de oportunidad se cumplió adecuadamente.

3.3 La Comisión Accidental designada para estudiar las objeciones formuladas fue conformada por el Senador Mauricio Lizcano y los Representantes a la Cámara Gloria Stella Díaz Ortíz y Luis Enrique Dussán López[4]. Esta presentó informe[5] mediante el cual solicitó no acoger los reparos del Gobierno e insistió en la sanción conforme al texto aprobado en el Congreso de la República.[6] El respectivo informe sobre las objeciones fue publicado en la Gaceta del Congreso Núm. 69 del 15 de marzo de 2012[7].

3.4 La Plenaria del Senado de la República anunció el sometimiento a votación de ese informe el 21 de marzo de 2012, lo cual así se hizo el 27 de marzo del mismo año según consta en el acta Núm. 34 del mismo día, no aceptando las objeciones del ejecutivo.[8]

3.5 Si bien se cumplió con las pautas señaladas en el artículo 160[11] constitucional, la Corte advirtió que las votaciones llevadas a cabo tanto en el Senado de la República como en la Cámara de Representantes no atendieron los parámetros exigidos por la Carta y por la jurisprudencia de esta Corporación, al no haberse hecho de manera nominal y pública, tal y como lo dispone el artículo 133 Superior.

3.6 Por la anterior razón, mediante Auto 242 del 17 de octubre de 2012, la Corte ordenó la devolución del expediente legislativo al Congreso de la República para que rehiciera el trámite de votación del informe de objeciones gubernamentales en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, con estricta sujeción a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución. Así, la parte resolutiva del anotado auto dispuso lo siguiente:

“Primero.- DEVOLVER el expediente legislativo al Congreso de la República, para que subsane el vicio de trámite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales, en las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, respecto del proyecto de ley No. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”.

Para el cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República tiene un plazo legal que culmina el 16 de diciembre de 2012, fecha en la que termina el presente periodo legislativo.

Segundo.- Una vez se haya subsanado el vicio en los términos del numeral anterior, el Presidente del Congreso remitirá a la Corte el proyecto de ley mencionado en el numeral anterior, acompañado del expediente legislativo correspondiente, a fin de que esta Corporación resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad que el Gobierno Nacional formuló respecto del referido proyecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política.” (Negrilla y subraya fuera del texto original).

3.7 Sin embargo, en comunicación suscrita por el Secretario General de Senado de la República, fechada y recibida en esta Corporación el 5 de febrero de 2013, expuso lo siguiente:

“En consideración al Auto de la referencia, proferido dentro del estudio de objeciones al

Proyecto de Ley No. 95/11 Senado - 024/10 Cámara "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL PARA PROPIETARIOS O POSEEDORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES HURTADOS", de manera respetuosa me permito solicitarle se considere la posibilidad de ampliar los términos establecidos para subsanar el vicio presentado durante el trámite de las objeciones.

Lo anterior, teniendo en cuenta que inciso (sic) segundo del artículo primero del Auto 242 de 2012, señalaba como plazo legal para adelantar el trámite correspondiente hasta el día 16 de diciembre de 2012. El Senado de la República aun cuando inició el correspondiente trámite no alcanzó a evacuar esta iniciativa dentro del término señalado, desde el el (sic) pasado 21 de noviembre hasta el 16 de diciembre se procedió a su anuncio e inclusión en el orden del día, pero dado que la votación debía ser nominal y con mayoría absoluta, ésta no podía realizarse por cuanto no se tenía la mayoría exigida en el artículo 167 de la Constitución Política.

En aras de atender el proveído de ese Alto Tribunal, agradezco de antemano su amable colaboración". (Negrilla y subraya fuera del texto original).

3.8 En consideración a la comunicación transcrita, la Sala Plena advierte que el término otorgado al Congreso de la República para subsanar el vicio procedural relativo a las votaciones nominales y públicas que debieron surtirse respecto del informe de objeciones gubernamentales venció sin que las mismas se hubiesen surtido con estricta sujeción a lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución.

3.9 Aún cuando el término otorgado por esta Corporación ya se encontraba vencido, el día 22 de mayo de 2013 el Secretario General del Senado radicó un escrito ante la Secretaría General de la Corte Constitucional en el que informa que, en cumplimiento del Auto Núm. A-242 del 17 de octubre de 2012, proferido por esta Corporación, se permitía remitir el expediente del proyecto de ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, "por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados", el cual fuera objetado por el Gobierno, luego de haber subsanado el vicio presentando en la votación del informe de las anotadas objeciones.

3.10 El anterior escrito fue acompañado por el expediente legislativo y por los siguientes escritos:

(i) Documento de fecha 22 de marzo de 2013, suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes en el que informa lo siguiente:

"SUSTANCIACIÓN APROBACIÓN INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

CORRECCIÓN VICIOS DE PROCEDIMIENTO

Bogotá D.C. 22 de Marzo de 2013

En Sesión Plenaria del día 20 de marzo de 2013 de la Cámara de Representantes, fue considerado y aprobado el informe de Objeciones Presidenciales del Proyecto de Ley No. 024 de 2010 Cámara - 95 de 2011 Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL PARA PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES HURTADOS".

Lo anterior dando cumplimiento al Auto No. A-242 del 17 de octubre de 2012, proferido por la Honorable Corte Constitucional, y el numeral 2, artículo 2 de la Ley 5° de 1992, (Reglamento del Congreso), se procedió a subsanar el vicio de procedimiento en esta Corporación al proyecto de Ley en comento, con el quórum decisorio requerido se procedió a dar lectura del informe publicado en la gaceta del Congreso No. 71 de 2012, e impartir su correspondiente aprobación con votación Nominal. Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 192 de marzo 21 de 2013, previo su anuncio en Sesión Plenaria el día 19 de marzo de 2013, según Acta de Sesión Plenaria No. 191."

(ii) Documento fechado el 14 de mayo de 2013 y suscrito por el Secretario General del Senado de la República cuyo contenido es el siguiente:

"SECRETARIA GENERAL

SUSTANCIACIÓN CORRECIÓN DE VICIO FORMAL

Bogotá D.C. 14 de Mayo de 2013

En sesión Plenaria del H. Senado de la República el día miércoles ocho (08) de Mayo del año dos mil trece (2013), fue corregido el vicio de forma, presentado durante el trámite de las objeciones al Proyecto de Ley No. 095 DE 2011 SENADO - PL.N.024 DE 2010 CÁMARA

'POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL PARA PROPIETARIOS Y POSEEDORES DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES HURTADOS', de acuerdo a la parte Resolutiva del Auto No. 242 de 2012.

El resultado de las votaciones presentadas para la aprobación de éste Informe son las registradas en el Acta No. 59 de la fecha 08 de mayo de 2013, atendiendo lo dispuesto en el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2009, que establece: '(...) El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la Ley (...)', desarrollado por la Ley 1431 de 2011.

La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretaría General de esta Corporación, en ésta misma sesión Plenaria y con el quórum constitucional requerido.

La constancia de consideración y aprobación de este Informe, se encuentra señalado en el Acta No. 59 de fecha 08 de Mayo de 2013, previo el anuncio en sesión Plenaria de fecha 07 de Mayo de 2013, Acta No. 58."

En virtud de lo sucedido la Corte deberá pronunciarse sobre el pleno agotamiento o no del trámite de las referidas objeciones presidenciales.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en el presente caso, según lo preceptuado por los artículos 167, y 241-8 de la Constitución Política.

2. Análisis constitucional

Dadas las especiales circunstancias que presentan para su estudio las objeciones gubernamentales de este proceso y advertido en los antecedentes de esta sentencia que el término otorgado por la Corte al Congreso de la República para subsanar el vicio procedural relativo a las votaciones nominales y públicas que debieron surtirse en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes respecto del informe de objeciones

gubernamentales, venció sin que se hubiese dado cumplimiento a la orden impartida, debe esta Corporación pronunciarse acerca de si los documentos posteriormente remitidos por el Secretario General del Senado de la República, de manera extemporánea e incompleta, pueden ser tenidos como válidos en el análisis de este proceso de control de constitucionalidad.

Con el fin de determinar si dicha posibilidad es viable o no, la Corte Constitucional inicialmente (i) revisará el sometimiento del trámite de las objeciones presidenciales a las reglas de exigencia constitucional contempladas para el trámite de todo proyecto de ley; posteriormente (ii) explicará si existe la posibilidad de agregar nuevos plazos o ampliar los inicialmente otorgados por la Corte Constitucional para que el Congreso cumpla adecuadamente su función de legislador natural; seguidamente (iii) explicará el concepto de seguridad jurídica y si el mismo se puede ver afectado de aceptarse una prórroga en los términos que han sido otorgados por la Corte Constitucional. Finalmente, (iv) se resolverá la petición de ampliar o no el plazo inicialmente otorgado para rehacer las votaciones nominales y públicas respecto del informe de objeciones presidenciales ya anotado.

3. Sometimiento de las objeciones presidenciales a los requisitos constitucionales y legales que se imponen respecto del proceso de formación legislativo

3.1 La Constitución Política dispone en su artículo 167 que un proyecto de ley puede ser objetado por el Ejecutivo por motivos de inconveniencia o inconstitucionalidad.

3.2 El trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad supone que una vez elaborado el respectivo informe sobre las mismas, el cual estará a cargo de la Comisión creada por el Congreso para tales efectos, deberá ser votado por cada Plenaria en la sesión siguiente a aquella en la que fuere anunciada. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

3.3 De esta manera, de insistir el Congreso sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, como así sucedió en esta oportunidad, se plantea una controversia de orden constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, ya sea por la conformidad o no del proyecto de ley o por el adecuado agotamiento del trámite que surtió el mismo en los términos de lo dispuesto por la Constitución. En cualquiera de estos supuestos, será la Corte

quién deberá dar solución a este desacuerdo, de conformidad con la norma Superior que así lo prevé (Artículo 167-3 C.P.).

3.4 En estos términos, es claro entonces que esta Corporación, tal y como lo dispone el artículo 241-8 Superior, es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, así como de los proyectos de leyes estatutarias, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

3.5 En sentencia C-1404 de 2000 la Corte Constitucional definió de mejor forma su competencia en materia de objeciones presidenciales, señalando incluso que esta podía extenderse de manera excepcional sobre aspectos que no fueron planteados expresamente por el Gobierno. En consideración a la interpretación de su competencia en estos asuntos, el estudio de constitucionalidad que hace la Corte y el efecto de cosa juzgada que alcanzan sus decisiones cuando se pronuncia de fondo, imprime un enfoque definitivo al estudio que se hace de las objeciones presidenciales. Con todo, esta actuación de la Corte no habrá de interpretarse como una limitación al derecho ciudadano de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad sobre asuntos no estudiados por la Corte. [12]

Así, para cumplir su labor, deberá verificar igualmente que las actuaciones y etapas que deban surtirse en el trámite de tales objeciones se adelanten de acuerdo con la Constitución y la ley[13].

3.6 Ahora bien, es pertinente señalar que el trámite legislativo surtido por todo proyecto de ley está compuesto por varias etapas cuyo agotamiento es imprescindible y que corresponden a: (i) la previa publicación del proyecto de ley por el Congreso antes de darle curso en la respectiva comisión; (ii) su aprobación en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, o en su defecto, en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara; (iii) la aprobación en cada Cámara en segundo debate; y finalmente, (iv) la sanción del Gobierno Nacional.

3.7 De acuerdo con este planteamiento, existen dos grandes procesos en la dinámica que tiene el trámite de un proyecto de ley: de una parte el amplio y suficiente debate que debe surtir cada propuesta legislativa tanto en las comisiones como en las plenarias, permitiendo que todos los congresistas y la ciudadanía en general tengan un pleno conocimiento del

tema propuesto y que el asunto discutido haya tenido igualmente la suficiente profundidad en su análisis y controversia.

El artículo 94 de la Ley 5^a de 1992, orgánica del Reglamento del Congreso, se refiere al debate como el sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación, y agrega que el mismo empieza al abrirlo el Presidente "...y termina con la votación general".

Luego de surtida la etapa deliberativa, los congresistas definen su posición frente a la propuesta legislativa discutida mediante su voto. De esta manera, la votación es el segundo momento del trámite de un proyecto de ley y tiene la misma importancia que el análisis y estudio que la ha precedido. Por ello, sin esta última no puede darse por cumplida esta etapa y tampoco aprobado el proyecto de ley puesto a consideración.

3.8 Los pasos legislativos se sujetan tanto al principio de consecutividad como al democrático, siendo este último el que se materializa con el voto que los legisladores vierten y con el que sientan su posición respecto a un asunto, momento del iter legis al cual sólo se arriba bajo el supuesto de la "suficiente ilustración" en el seno de la respectiva Comisión o Cámara (Ley 5^a de 1992 artículos 108 y 164).

3.9 En relación con el principio democrático, debe señalarse que el acto de votar no se cumple de cualquier manera. El mismo se surte de acuerdo a una exigencia constitucional que dispone que este sea nominal y público. En efecto, antes de la expedición del Acto Legislativo Número 1 de 2009[14], el artículo 133 Superior no contemplaba una característica o condición especial que debía tener el voto emitido por cada congresista y por ello la votación se hacía de manera ordinaria. Sin embargo, al imponerse constitucionalmente que los votos de los miembros de cuerpos colegiados designados directamente por el pueblo sean públicos y nominales, lo que se buscó fue imprimir transparencia a la función legislativa, permitiendo con ello que los electores hagan un mejor seguimiento a las actuaciones que cumplen sus designados, ya que este tipo de votación hace más relevante la exigencia que contempla el segundo inciso del mismo artículo 133 Superior, en cuanto a la responsabilidad política que le ataña a los elegidos respecto a sus electores y la sociedad.[15]

3.10 En lo que concierne al principio de consecutividad, las comisiones y plenarias de una y

otra Cámara están obligadas a debatir y posteriormente a votar los distintos puntos que integran un proyecto de ley, sin que exista la mínima posibilidad de que puedan omitir alguna de tales etapas, o delegar la responsabilidad de alguna de ellas; de hacerlo estarán incumpliendo su función constitucional. Estos pasos deberán sucederse uno a uno de manera ordenada y sin dilación alguna, de tal manera que los mismos se tramiten en el plazo máximo constitucionalmente establecido a efectos de que la ley en proceso de formación agote las exigencias constitucionales para su correcta formación y posterior expedición.

3.11 Ahora bien, al igual que la fase de deliberación en la que los legisladores conocen, discuten y estudian las propuestas llevadas ante ellos, la votación es el acto en el cual declaran su voluntad acerca de la iniciativa discutida y vierten en un acto público, nominal y transparente su decisión sobre un punto previamente estudiado. Según lo dispuesto en el artículo 123-3 del Reglamento del Congreso, el voto de los parlamentarios es “personal, intransferible e indelegable”, y para efectos de la aprobación de las leyes o actos legislativos el artículo 127 ibídem proscribe el voto en blanco, al señalar que “[e]ntre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido.”

Por todo lo anterior, tanto la discusión como la votación son etapas esenciales del trámite legislativo que han sido preestablecidas en la Constitución y desarrolladas en un reglamento de rango legal, estructurando así un esquema o plan de trabajo para que el proceso legislativo se pueda adelantar de manera adecuada, ordenada, regular, oportuna, transparente y técnica. Así, solo cuando dichas etapas se observen y cumplan a cabalidad podrá entenderse que el proceso de aprobación de las leyes es válido.[16]

3.12 En este orden de ideas, la transparencia y el adecuado cumplimiento de los trámites y procedimientos preestablecidos deberá ser respetado en todas y cada una de las etapas de formación de la ley, y esta exigencia procedural aplica incluso en aquellos proyectos que de manera ocasional son objetados, por lo que estas - las objeciones- se encuentran igualmente sometidas al rigor del procedimiento de formación legislativo. De esta manera, no se encuentra justificación alguna para que superadas las etapas estructurales del proceso legislativo en el que se agotaron las controversias iniciales y las votaciones de las comisiones y plenarias, dicho rigor constitucional no se extienda a aquellas etapas y

votaciones que se deban dar en el trámite de las objeciones gubernamentales.

3.13 En efecto, reafirma esta Corporación, que no existe excusa o razón constitucional que permita que los trámites y en especial las votaciones que han de hacerse en las plenarias de cada una de las cámaras respecto del informe de las objeciones gubernamentales puedan escapar a las exigencias y reglas constitucionales pre establecidas.

3.14 Ha de recordarse que el artículo 133 Superior plantea como regla general la votación nominal y pública y señala que pueden darse algunas excepciones puntualmente señaladas en la ley[17]. Sin embargo, entre ellas, solo son las de origen legal, no se contempla la votación del informe de objeciones gubernamentales a través del cual las cámaras se pronuncian, por lo que esta votación se encuentra sujeta a la regla general contemplada en la norma Superior. Sobre el particular vale la pena recordar que la Sala Plena de esta Corporación en Autos Núms. 031, 032, 086 y 089 de 2012, ha aclarado este punto al confirmar que la votación de los informes de objeciones gubernamentales ha de ceñirse al postulado constitucional arriba citado.

3.15 En consecuencia, en el caso de aquellos proyectos de ley cuyo trámite es objetado por el Gobierno, el procedimiento legislativo no puede entenderse como agotado hasta tanto todas las etapas de dicha objeción, incluida la votación que deben realizar la plenaria del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, se cumplan de acuerdo a los estrictos lineamientos constitucionales y legales ya referidos.[18]

3.16 Resulta pertinente insistir en que la etapa de la votación es un acto en el que se resume la voluntad de los legisladores, estableciendo así las mayorías y diferenciándolas de las minorías; pero además, permite dar por “aprobada o no” una propuesta legislativa, al ser el momento en que cobra especial relevancia la responsabilidad política que tiene cada parlamentario en relación a sus electores y la sociedad. Por ello, el voto nominal y público, comporta un elemento jurídico y constitucional de valor superior y de interés democrático que no puede darse por cumplido de una manera distinta a la establecida en la Carta Política (Acto legislativo Núm. 1 de 2009, artículo 5).

4. Imposibilidad de ampliar o establecer nuevos plazos para el agotamiento de un trámite legislativo a cargo del Congreso

4.1 Recuerda la Sala Plena que al advertirse que la votación del referido informe de objeciones presidenciales no se había realizado de manera nominal y pública, se consideró pertinente otorgar un plazo al Congreso para que subsanara este trámite, término que se extendió desde la expedición del Auto 242 de octubre 17 de 2012 hasta el pasado 16 de diciembre de 2012,[19] fecha en que concluían las sesiones legislativas del año 2012, pero que desafortunadamente y a pesar de corresponder a un espacio de tiempo suficiente y razonable, venció sin que se hubiese dado cumplimiento a lo ordenado.

4.2 De la comunicación remitida por el Secretario General del Senado de la República y vistos los informes de esta Corte, se determinó que el Auto 242 del 17 de octubre de 2012 fue notificado por la Secretaría General de esta Corporación al Congreso el día 7 de noviembre de 2012. A partir de ese momento y hasta el fin de la primera parte de la legislatura el 16 de diciembre de 2012, el Congreso de la República disponía del término suficiente para rehacer las votaciones de conformidad con el artículo 133 Superior.

4.3 Al no cumplirse con dicho requerimiento, la petición de ampliación del plazo o el otorgamiento de uno nuevo no resulta de recibo para esta Corporación.

4.4 El requerimiento constitucional contenido en el artículo 133 Superior que la Corte advirtió como no cumplido por el Congreso en el presente caso, no suponía el agotamiento de un trámite distinto o ajeno al giro ordinario de su actividad legislativa, ni lo solicitado implicaba rehacer una actuación compleja que hubiese requerido un mayor plazo para su adecuado cumplimiento, y tampoco exigía la realización de nuevos debates.

La actuación que debía rehacer el Congreso, de conformidad con las exigencias constitucionales ya anotadas, correspondía de manera concreta a anunciar en un sesión plenaria que en la siguiente sesión se haría la votación nominal y pública del informe de objeciones presidenciales al Proyecto de Ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”, el cual ya había sido objeto de una votación anterior pero que no cumplía con los requisitos constitucionales y legales. Así, hecho el respectivo aviso, solo restaba realizar la correspondiente votación en la sesión siguiente, toda vez que la misma ya había quedado programada en el orden del día. Sin embargo, tal y como lo manifestó el Secretario General del Senado, esa actuación no se cumplió oportunamente al

no haberse podido contar, en ninguna de las citaciones, con el quórum necesario.

4.5 De esta manera, al no darse cumplimiento oportuno a la orden impartida en el Auto 242 del 17 de octubre de 2012, dictado por la Corte Constitucional, esta Corporación considera que ampliar el plazo inicialmente concedido, corresponde más al otorgamiento de un nuevo término, en tanto que el originalmente concedido ya había vencido, por lo que dicha petición no es de recibo. Además, ello supondría hacer una interpretación distinta del artículo 167 Superior, al adicionar fases o crear nuevas etapas al control de constitucionalidad.

Así mismo, recuerda esta Corporación que el Congreso de la República tampoco cumplió efectivamente con el término establecido por el artículo 202 de la Ley 5 de 1992[20], que dispone que devuelto un proyecto de ley o de acto legislativo para subsanar los vicios de procedimiento advertidos por la Corte Constitucional, aquél deberá, luego de corregirlos, reenviarlo a esta Corporación dentro de los treinta (30) días siguientes, plazo que tampoco se cumplió en esta oportunidad.

4.6 Debe señalarse que el principio de la seguridad jurídica es entendido como aquella cualidad que tiene el ordenamiento jurídico relativo a la certeza del Derecho cuando el mismo se aplica. Es, en consecuencia, un factor razonable de previsibilidad jurídica en tanto presupuesto y función del Estado, que genera confianza para el administrado, quien advierte que una situación no se va a alterar o modificar de manera súbita o repentina[21]. Este principio sirve también al Estado como mecanismo para limitar su actuar, al adecuarlo a través de un funcionamiento ordenado, regulado y preestablecido, que le impide crear formas jurídicas distintas. Lo anterior no supone la petrificación de las leyes y de los procedimientos, pero sí asegura que de darse un cambio el mismo no sea sorpresivo sino que permita que la evolución del ordenamiento jurídico se surta de manera organizada y publicitada.

4.7 Anota la Sala Plena que la seguridad jurídica como principio del derecho, se impone en el desarrollo del proceso legislativo, como el hilo conductor que asegura y encarrila todas las etapas y procedimientos preestablecidos para que la elaboración de las leyes no sea la consecuencia de una actividad aleatoria y desorganizada del parlamento. De no someterse a un procedimiento y exigencias preestablecidas, los administrados no tendrán claridad

acerca de cuándo efectivamente se habrá agotado con éxito o no el proceso de formación de una ley.

4.8 En tal medida, de aceptarse la petición del Congreso de ampliar el plazo inicialmente otorgado para subsanar la irregularidad en la votación del informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia, la Corte estaría creando nuevas etapas en el proceso constitucional, al entrar a verificar el trámite de las objeciones gubernamentales en etapas o momentos posteriores que no se deriven del análisis del artículo 167 Superior.

Adicionalmente, la seguridad jurídica, como principio del derecho, se vería igualmente desconocida si la Corporación aceptase la ampliación del plazo solicitado por el Congreso, por cuanto el argumento de la falta de quórum corresponde a un supuesto fáctico que carece de fundamento razonable y donde, al igual que lo ocurrido respecto del plazo otorgado en el Auto 242 de 2012, la posibilidad de que dicha situación se repita se encuentra igualmente latente.

4.9 En síntesis, la posibilidad de aceptar la alteración del procedimiento legislativo o la ampliación de los plazos o términos constitucionales, legales o judiciales otorgados para subsanar errores en el trámite de un proyecto de ley, tal y como lo pretende el Congreso en este asunto, o avalar el cumplimiento extemporáneo de los requisitos inicialmente incumplidos, supondría llevar la formación de las leyes a un ámbito de absoluta aleatoriedad.

Resalta esta Corporación que al haber establecido un término razonable para que el Congreso rehiciera las votaciones de aprobación del informe de las objeciones presidenciales, fijó unas reglas a las que deben someterse tanto el Legislador como la propia Corte, por lo que ha de respetarlas en tanto máximo juez constitucional. Por ello, no es factible que la Corporación, por petición injustificada del legislativo, readecúe sus decisiones cada vez que se le requiera, en detrimento de los principios de legalidad y seguridad jurídica, desbordando sus competencias constitucionales.

4.10 En este orden de ideas, la Sala Plena confirma que el procedimiento legislativo que debió surtir el proyecto de Ley 095/11 Senado y 024/10 Cámara “por medio de la cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios o poseedores de vehículos

automotores hurtados”, no se agotó en los términos que para tal efecto dispone la Constitución Política en su artículo 167 y con el tipo de votaciones que señalan tanto el artículo 133 Superior como el artículo 129 de la Ley 5a de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, por lo que no queda alternativa diferente a declarar su inexequibilidad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

DECLARAR la INEXEQUIBILIDAD del proyecto de Ley núm. 095/2011 Senado y 024/2010 Cámara, “por medio del cual se adoptan medidas de carácter fiscal para propietarios y poseedores de vehículos automotores hurtados”, por violación del artículo 133 de la Constitución Política.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Ausente en comisión

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en vacaciones

Magistrado

Con Salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Corte Constitucional. Sentencias C-268 y C-380 de 1995, C-296 y C-510 de 1996, C-028 de 1997, C-063 de 2002, C-068 y C-433 de 2004, C-856 de 2006, C-1040 de 2007, C-315 de 2008 y más recientemente C-617 de 2012.

[2] Folio 228 Cuad. Ppl.

[3] Folios 225 y siguientes Cuad. Ppl.

[4] Folios 229 y 230 Cuad. Ppl.

[5] Folio 232 Cuad. Ppl.

[6] Folios 222 a 224 Cuad. Ppl.

[7] Folio 328 Cuad. Pruebas.

[8] Ver Gaceta del Congreso No 169 de 24 de abril de 2012, folio 53 Cuad. Pruebas.

[9] Folio 273 y ss. Cuad Ppl.

[10] Folio 276 y ss. Cuad. Ppl.

[11] "ART. 160 – Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras u la instalación del debate e la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

INC.-Adicionado. A. L. 1/2005, art. 8°. Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación."

[12] Ver entre otras sentencias C- 482 de 2002, C- 531 de 2005 y C- 072 de 2006.

[13] Sentencia C- 1146 de 2003.

[14] El Acto Legislativo Núm. 1 de 2009 entró a regir el 14 de julio de 2009. D.O. 47410.

[15] El segundo inciso del artículo 133 Superior dispone lo siguiente: "El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las

obligaciones propias de su investidura."

[16] Sentencia C-1147/03.

[17] Al respecto ver el artículo 129 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.

[18] Sentencia C-1056 de 2003.

[19] Es pertinente aclarar que el Auto 242 del 17 de octubre de 2012 fue efectivamente recibido por la Secretaría General del Senado de la República y por la oficina de correspondencia de la Presidencia de la República el día 7 de noviembre de 2012. Así mismo, mediante oficio del 8 de noviembre del mismo año, la Secretaría General de la Corte hace constar que el Auto de la Sala Plena Núm. 242 del 17 de octubre de esa anualidad, fue notificado por medio del estado número 165 del 7 de noviembre, habiéndose fijado a las 8.00 a.m. y desfijado a las 5.00 p.m. de ese mismo día (ver folios 310 a 312).

[20] "ARTÍCULO 202. VICIOS SUBSANABLES. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día.

Subsanado el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.

Las Cámaras podrán subsanar los vicios presentados atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte Constitucional. En su defecto, una Comisión Accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las Plenarias para su aprobación o rechazo."

[21] Según la sentencia C-543 de 1992, la seguridad jurídica, reside en la certeza por parte de la colectividad y sus asociados en relación con la definición de los conflictos que se llevan al conocimiento de los jueces.