

C-633-16

Sentencia C-633/16

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY QUE CREA EL FONDO DE FOMENTO
PARAFISCAL FIQUERO-Carácter insubsanable de vicio de procedimiento

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Análisis formal y
material

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Procedimiento

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Alcance

PRINCIPIO IN DUBIO PRO LEGISLATORE-Aplicación

CONTROL CONSTITUCIONAL DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Aplicación armónica de
los principios de instrumentalidad de las formas y principio de corrección de las formas

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Oportunidad/OBJECION GUBERNAMENTAL-Término para
formulación

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Competencia para su formulación

OBJECION GUBERNAMENTAL-Término de dos legislaturas

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Requisitos generales de procedimiento legislativo

OBJECION GUBERNAMENTAL-Anuncio previo de votación

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance de la
expresión “próxima sesión”

Referencia: Expediente OG-148

Asunto: Objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”

Magistrado sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, dieciséis (16) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 8 del Texto Superior, y cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1.1. Registro de las objeciones gubernamentales

En oficio recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 28 de octubre de 2015[1], el Secretario General del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”, el cual fue parcialmente objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 165 y 167 del Texto Superior[2].

1.2. Texto del proyecto de ley objetado

A continuación, se transcriben las normas sometidas a control conforme con su publicación en las Gacetas del Congreso Nos. 300 y 301 de 2014, en las que consta el texto definitivo conciliado al proyecto de ley de la referencia, tanto en el Senado de la República como en la

Cámara de Representantes, resaltando y subrayando el aparte cuestionado:

“LEY No. _____

Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 18.- Recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero. Los ingresos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero serán los siguientes: (...) 2.- Los que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), haya recaudado, recaude o llegue a recaudar con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, desde el 15 de junio de 1983, que no hayan sido entregados previamente en los términos de la ley.

ARTÍCULO 20.- Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.”

1.3. Objeción formulada por el Gobierno Nacional

1.3.1. El Gobierno Nacional, en comunicación radicada el 29 de julio de 2014 en la Presidencia de la Cámara de Representantes[3], actuando a través del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público[4], objetó por razones de inconstitucionalidad las normas previamente transcritas, básicamente por considerar que a través de ellas se revive en el ordenamiento jurídico un precepto legal que se encontraba derogado y, por esa vía, se introduce una destinación específica respecto de un impuesto de alcance nacional, cuyo contenido no concuerda con las excepciones previstas frente a la prohibición contenida en el artículo 359 del Texto Superior, por virtud de la cual “No habrán rentas de destinación específica”[5].

1.3.2. Antes de exponer las razones que justifican la objeción propuesta, el Gobierno señala que ambos preceptos cuestionados se refieren al artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, cuyo rigor normativo es el del siguiente tenor:

“Artículo 108.- Los fondos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o

importados se destinarán a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras a través de un fondo de fomento fiquero dependiente del Ministerio de Agricultura”

1.3.3. Con fundamento en lo anterior, se sostiene que una de las fuentes de ingresos que la iniciativa pretende establecer como propios del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, según se dispone en el numeral 2 del artículo 18, norma sometida al presente juicio de constitucionalidad, corresponde a los recursos provenientes del “gravamen sobre el impuesto a las ventas” para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, al que alude el citado artículo 108 de la Ley 9ª de 1983. No obstante, en criterio del Gobierno Nacional, el proyecto no tiene en cuenta que la disposición mencionada por vía de remisión dejó de existir y fue derogada tácitamente con la entrada en vigencia del Decreto Ley 3541 de 1983. Esta afirmación se explica en los siguientes términos:

“El proyecto de ley deja de lado el cambio que experimentó el impuesto a las ventas existente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983 (del 15 de junio) por el denominado impuesto al valor agregado, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Ley 3541 de 1983 (del 29 de diciembre).

En efecto, el impuesto a las ventas creado desde 1963 (Decreto Ley 3288 del 30 de diciembre) y vigente al momento de la expedición de la Ley 9ª de 1983, era el ‘monofásico en primera etapa’, esto es, de causación a nivel de productores; y su técnica era de ‘sustracción de costos’ o ‘base contra base’.

Con la expedición del Decreto Ley 3541 de 1983 (facultades extraordinarias de la Ley 9ª de 1983), se modificó totalmente el régimen del impuesto a las ventas existente, creándose la técnica del valor agregado plurifásico (impuesto contra impuesto), que gravaría todas las etapas del ciclo económico. Luego, el impuesto a las ventas existente hasta el 31 de marzo de 1984 sólo gravaba una fase de la cadena económica (productores), y el impuesto al valor agregado vigente a partir del 1º de abril de 1984 (art. 92 del Decreto Ley 3541), grava todas las fases de los ciclos de producción y distribución, modificándose sustancialmente toda la estructura del impuesto tanto en materia de causación, como de base gravable y determinación, considerándose por tanto que a partir del 1º de abril de 1984, rigió un impuesto estructuralmente diferente al existente antes de la vigencia del Decreto Ley 3541

de 1983 referido. (...)

En otras palabras, el hecho de que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 hubiese supeditado el gravamen sobre el impuesto a las ventas a uno ‘establecido’ para sacos de polipropileno y fibras sintéticas, [luego de lo cual se produjo la] expedición (...) de un nuevo régimen de impuesto a las ventas por cuenta del Decreto Ley 3541 de 1983, modificadorio del existente, y que regía para el momento de la vigencia de la Ley 9 de 1983, [dio] lugar a una derogatoria tácita de la presunta obligación fiscal, que ahora el proyecto de ley remite, como si nunca hubiese perdido su vigencia. Tanto es así, que el propio artículo 20 de la iniciativa trae literalmente la expresión ‘dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983’. El legislador con este mandato parecería conocer la derogatoria de esa norma, no siéndole suficiente manifestar que ‘la presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las anteriores que le sean contrarias’. En consecuencia, se agrega la declaración expresa de vigencia de la norma remisoria, en un intento de retrotraer en el tiempo efectos derogados.

A lo anterior se suma, que el Decreto Ley 3541 de 1983 en su artículo 93 dispuso la derogatoria expresa de ciertos artículos, y los demás que sean contrarios al contenido del Decreto Ley, dentro de los cuales debe entenderse el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983.”

1.3.4. Bajo el entendido de que el precepto legal al cual se refieren las normas cuestionadas se encuentra derogado tácitamente, el Gobierno Nacional afirma que, con la técnica utilizada por el legislador para revivirlo, se incurre en un ejercicio indebido de la facultad de interpretación de la ley por vía de autoridad (CP art. 150.1[6]) y se desconoce el principio de seguridad jurídica[7].

En cuanto a la primera infracción, el Gobierno señala que, aunque el proyecto no hace alusión expresa al desarrollo de la atribución de interpretación auténtica[8], “no es posible entender o dar lectura a los artículos 18.2 y 20, sin que se concluya que el legislador interpreta a su modo el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983”. En efecto, la afirmación que se hace en el citado artículo 18.2, de que uno de los recursos del Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero “serán los que la DIAN haya recaudado con ocasión de la disposición contenida en el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, es indicativo de que infiere la vigencia de esa norma en el tiempo hasta el día de hoy, pasando por alto la derogatoria

tácita ya referida”.

Respecto de la segunda violación, esto es, en lo que atañe al desconocimiento del principio de seguridad jurídica, su ocurrencia se concreta de forma específica en lo previsto en el artículo 20 de la iniciativa, pues se trata de una norma que permite más de una interpretación, lo cual confirma su vaguedad, aunado a que, en cada una de dichas aproximaciones, se producen resultados contrarios a la Constitución. En este sentido, se expone que:

“Una interpretación sobre la expresión ‘dejando vigente’, refiere a que deba entenderse que por efecto de ésta se reviva un contenido que estuvo derogado, como en efecto se ha dejado en claro a lo largo de este oficio, lo cual implica que se asuma no solo la causación del tributo sino también su recaudo y destino. Sin duda alguna una interpretación así riñe con la seguridad jurídica y la lógica del derecho además de la premisa racional de que nadie está obligado a lo imposible. Se quiere decir con esto que, simple y llanamente, el hecho de que la norma a la cual se remite el proyecto de ley haya sido derogada, impide dar cumplimiento a las obligaciones que se predicen en la iniciativa, especialmente nutrir a un fondo con recursos que no van a lugar en tanto que la existencia de los mismos pende de un tributo que fue derogado tácitamente por cuenta de una norma posterior, tal como se hizo referencia en anteriores líneas. En definitiva, esta interpretación contraría la Constitución Política, por violación del principio de legalidad, seguridad jurídica y por exigir a la Nación una imposible ejecución. (...)”

Otra interpretación sobre la expresión ‘dejando vigente’, refiere a que deba entenderse que por efecto de ésta no se reviva un contenido que estuvo derogado, y simplemente que, a partir de la fecha de entrada en vigencia del proyecto de ley, deba entenderse que el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas se destinarán al Fondo de Fomento Fiquero. Esta interpretación no es admisible en la medida que en armonía con el artículo 18.2 del proyecto se establece que los recursos referidos serán recaudados desde el 15 de junio de 1983, retrotrayendo los efectos de la norma derogada a la fecha de su creación. En este orden de ideas, ambas disposiciones contendrían los mismos vicios de inconstitucionalidad [previamente mencionados]. (...)”.

Desde esta perspectiva, en criterio del Gobierno Nacional, la norma que se pretende traer al

ordenamiento jurídico por medio del proyecto de ley aprobado tiene el carácter de impuesto nacional (IVA) con destinación específica, en la que los recursos se destinan a la diversificación de cultivos y comercialización en las zonas fiqueras del país, “inversión que no puede catalogarse dentro de las excepciones del artículo 359 al ser destinada a un fondo de naturaleza parafiscal, sin que la renta tenga dicha naturaleza”.

1.4. Insistencia del Congreso de la República

1.4.1. Recibido el escrito de objeciones, el Congreso de la República designó a los Senadores Bernabé Celis Carrillo e Iván Duque Márquez, así como a los Representantes Carlos Julio Bonilla Soto y Nancy Denise Castillo para la elaboración del informe a las objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”.

1.4.2. Los citados congresistas elaboraron un análisis sobre: (i) el marco jurídico en materia de contribuciones parafiscales; (ii) el fenómeno de la derogatoria tácita; (iii) y el alcance de la prohibición sobre la existencia de rentas nacionales de destinación específica.

1.4.3. De manera puntual, señalan que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 se encuentra vigente, pues allí simplemente se hace referencia al gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, precepto que guarda relación con una obligación tributaria sustancial, creada en virtud del principio de legalidad (CP art. 338) y frente a la cual “no existe impedimento para el cobro y recaudo de dicho tributo”. Se afirma que lo anterior ha ocurrido, como se deriva de un oficio suscrito el 23 de mayo de 2011 por el entonces Director General de la DIAN, dirigido al Secretario General de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes[10].

Aunado a lo anterior, sostienen que el cambio en el régimen del impuesto a las ventas a partir del 1º abril de 1984, no implicó que se entendiese derogado tácitamente el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, por una parte, porque se mantienen los elementos básicos de la obligación tributaria[11]; y por la otra, porque lejos de existir un pronunciamiento legal o reglamentario que constate la existencia de una contradicción normativa, lo que se

encuentra es una realidad totalmente distinta, al haber sido el citado precepto legal objeto de reglamentación a través del Decreto 3107 de 1985, “Por el cual se reglamenta la Ley 9ª de 1983, sobre el Fondo de Fomento Fiquero y se crea un consejo asesor”. Por ello, en palabras de los miembros de la comisión legislativa encargada del informe, no es posible afirmar que por la inoperancia del Fondo de Fomento Fiquero exista una disculpa legal para no efectuar el recaudo del impuesto y darles a los recursos la destinación expresada en la citada Ley 9ª de 1983.

Es tan claro que el cambio en la estructura del impuesto no afectó lo previsto en el artículo 108 de la ley en mención, que en el artículo 2 del referido Decreto 3107 de 1985, se aludió a que el Fondo contaría no sólo con los recursos del impuesto sobre las ventas del régimen vigente, sino también sobre cualquier otro que se establezca hacia el futuro. Puntualmente, la norma en cita establece que:

“Artículo 2.- Forman parte del Fondo, los recursos provenientes del impuesto a las ventas establecido o que se establezca para los sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidas en el país o importadas, lo que les asigne el Gobierno a través del Presupuesto Nacional, lo mismo que el producto de los créditos que se obtengan con tal fin”[12].

1.4.4. En lo que atañe al supuesto desconocimiento del artículo 359 del Texto Superior, los congresistas ponen de presente que este tema ya fue resuelto por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el año 1996[13], al contestar el siguiente interrogante formulado por la entonces Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, a saber: “Con posterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991, los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidos en el país o importados, de que trata el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, deberán ser girados al fondo de fomento de fique creado por virtud de esta misma disposición, para ser destinados a la ejecución de las actividades previstas en las normas que lo regulan”.

Al dar respuesta a la consulta formulada, según se expone en el informe de objeciones, el citado Tribunal señaló que los recursos del fondo –además de su destinación específica– constituyen rentas nacionales, respecto de las cuales es predicable la prohibición del artículo 359 de la Constitución. No obstante, teniendo en cuenta que sus objetivos consisten

en mejorar las condiciones económicas de los productores de fique y promover la salubridad, seguridad industrial y educación de las zonas fiqueras del país, según lo dispone el Decreto 3107 de 1985, no existe incompatibilidad de sus mandatos con lo previstos en la Carta, pues el direccionamiento de los recursos encuentra sustento en el concepto de inversión social, como excepción a la prohibición previamente reseñada[14].

De esta manera, el concepto en cita concluyó que: “Los recursos provenientes del gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas producidas en el país o importados, de que trata el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, deben ser girados al Fondo de Fomento Fiquero creado por esta misma disposición, para ser destinados a las actividades previstas en las normas que lo regulan, por considerarse que dichas actividades están comprendidas dentro del concepto de inversión social, tal como lo define la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto”.

Con sujeción a lo anterior, se afirma en el informe de objeciones que el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 no desconoce el Texto Superior, por lo que incluir sus recursos en el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero es viable, cuando a través de ello se pretenden realizar verdaderos objetivos de inversión social, no sólo con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las familias del sector fiquero, que corresponden a las regiones más deprimidas de la Nación, sino también al lograr la protección del medio ambiente que se ha visto afectado con las fibras sintéticas[15].

1.4.5. Por último, los congresistas sostienen que no existe un ejercicio indebido de la facultad de interpretación de la ley por vía de autoridad, ni tampoco un desconocimiento del principio de seguridad jurídica, pues los argumentos que sustentan este vicio se relacionan con la supuesta derogatoria del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, los cuales resultan improcedentes por las razones previamente expuestas, incluso si se tiene en cuenta lo señalado por el Consejo de Estado, para quien el impuesto a las ventas es el hoy conocido con el nombre de impuesto al valor agregado (IVA).

II. TRÁMITE SURTIDO ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL

2.1. En comunicación recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 28 de octubre de 2015[16], como ya se dijo, el Secretario General del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la

cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”, iniciativa que fue objetada por inconstitucional por el Gobierno Nacional, en lo que atañe a los artículos 18.2 y 20, en ejercicio de la facultad que le confiere los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, en los términos previamente expuestos.

2.2. En auto del 12 de noviembre de 2015, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento de las citadas objeciones gubernamentales y ordenó oficiar a las Secretarías Generales del Senado y de la Cámara de Representantes, con el fin de que sirvieran enviar a este Tribunal, las pruebas y documentos que permitiesen constatar el procedimiento legislativo que se surtió respecto del trámite de aprobación del informe de objeciones. Lo anterior, siguiendo la jurisprudencia reiterada de la Corte[17], conforme a la cual se ha entendido que para decidir definitivamente sobre las objeciones gubernamentales en torno a la eventual inconstitucionalidad de las normas que integran un proyecto de ley, es necesario que la decisión de insistir en la sanción de una iniciativa legislativa por parte del Congreso, resulte acorde con las formalidades que la Constitución impone para debida producción de dicho acto, del cual se deriva la competencia de esta Corporación para resolver el conflicto propuesto[18].

De la misma manera, en el citado auto, se resolvió fijar en lista el presente proceso en la Secretaría General, con el propósito de permitir la intervención ciudadana, pese a lo cual, dentro del término establecido no se recibió ningún escrito impugnando o defendiendo las normas sometidas a control[19].

Finalmente, por auto del 25 de noviembre, la Sala Plena de esta Corporación, en ejercicio de las atribuciones contempladas en los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución, decidió (i) abstenerse de decidir sobre las objeciones de la referencia, comoquiera que, vencido el término probatorio, el Secretario General de la Cámara de Representantes, informó a la Corte que las actas de las sesiones plenarias respectivas, se encontraban en proceso de elaboración para ser enviadas con fines de publicación a la Gaceta del Congreso[20]. Como consecuencia de lo anterior, (ii) se ordenó poner en conocimiento del Presidente de dicha cámara el contenido de la citada providencia, solicitando que una vez se acopiaran todos los documentos requeridos, los mismos fuesen enviados a esta Corporación. Por último, y ante la importancia de dichos elementos de juicio, (iii) se dispuso

que hasta que no se verificara que las pruebas fueron adecuadamente aportadas, no se continuaría con el trámite de las objeciones gubernamentales al proyecto de ley de la referencia.

2.3. Una vez realizada la aludida labor, se pudo constatar que todo el material probatorio necesario para revisar el procedimiento legislativo ha sido allegado al expediente, lo que permite tomar una decisión en el caso bajo examen.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en el artículo 278.5 de la Constitución y en el artículo 32 del Decreto 2067 de 1991, rindió su concepto en el asunto de la referencia, en el que solicitó declarar infundadas las objeciones propuestas y, en consecuencia, declarar exequibles los apartes cuestionados de los artículos 18.2 y 20 del Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado.

Inicialmente, la Vista Fiscal sostiene que existen dos razones por las cuales el argumento relacionado con la derogatoria del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983 no está llamado a prosperar. La primera, porque se trata de un asunto que no involucra una discusión de raigambre superior, como se infiere del hecho de “que el Gobierno no señala la norma constitucional que se viola por esta razón”. Y, la segunda, porque se trata de una disposición que se encuentra vigente, al regular un supuesto normativo especial, como lo es el referente a los recursos de sostenibilidad del Fondo de Fomento Fiquero, que en nada afecta (como no ha afectado hasta la fecha), la procedencia y aplicación del Impuesto al Valor Agregado. De ser procedente el argumento propuesto por el Gobierno, “se llegaría al absurdo de tener que afirmar que la creación del IVA derogó toda la normatividad de impuestos y cargas tributarias anteriores, lo que no sólo es falso o equivocado, sino que es, además”, una incoherencia jurídica.

En segundo lugar, las disposiciones objetadas no corresponden a una ley interpretativa, en los términos del artículo 150, numeral 1, del Texto Superior. En efecto, ni el artículo 108 de la Ley 9ª de 1983, ni el numeral 2 del artículo 18 del proyecto de ley objetado, corresponden a normas oscuras que exijan de una labor hermenéutica para fijar su sentido normativo. Por el contrario, “se trata de dos mandatos: uno que establece la destinación de unos recursos y otro que ordena la entrega de esos recursos al Fondo de Fomento Parafiscal

Figuero”, cuya redacción es muy clara y frente a la cual resultan improcedentes los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional.

Finalmente, los recursos cuya destinación se dispone en el proyecto ley no afectan la prohibición consagrada en el artículo 359 del Texto Superior. Con tal fin, se afirma que las sumas que allí se consagran son invertidas en un subsector agropecuario que pretende mejorar las condiciones de vida de los productores, la de sus familias y demás población relacionada, directa o indirectamente, con el sector figuero. En este orden de ideas, dichos recursos se emplean para inversión social, como una de las excepciones que habilitan la destinación específica de rentas nacionales, pensando en el bienestar de los habitantes de las zonas figueras, pues a través de ellos se impulsan medidas de investigación, comercialización y desarrollo del producto, a la vez que se logra la nivelación de las cargas que en materia de competencia existen entre las grandes empresas que manufacturan empaques sintéticos y los pequeños campesinos productores de empaques de fique.

IV. CONSIDERACIONES

Este Tribunal es competente para conocer de las objeciones gubernamentales por inconstitucionalidad presentadas contra los artículos 18 y 20 (parciales) del Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal figuero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento figuero y se dictan otras disposiciones”, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política[21].

4.1. Del análisis formal del trámite dado a las objeciones gubernamentales: justificación, alcance y consecuencias

4.1.1. De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución[22], el Gobierno puede objetar los proyectos de ley, por inconveniencia o por inconstitucionalidad. Tal objeción, a su vez, en lo que se refiere a su alcance, puede ser total o parcial[23]. En el primer caso, la objeción implica la oposición del ejecutivo frente a la integridad de la iniciativa; mientras que, en el segundo, su formulación se reduce a uno de sus ingredientes normativos, como lo es, por ejemplo, un inciso, literal, numeral, artículo, capítulo o título.

Las objeciones se conciben como una expresión del principio de colaboración armónica

entre las diferentes Ramas del Poder Público (CP art. 113) y no como un poder de veto. De esta manera, agotado el trámite inicial de aprobación de una ley, el ejecutivo puede advertir a las cámaras sobre los riesgos económicos, culturales, ambientales o sociales que subyacen en la sanción y promulgación de una iniciativa, o sobre la transgresión que se podría presentar respecto de los mandatos previstos en la Constitución, en caso de que la misma entre en vigencia. Tal advertencia implica la necesidad de establecer un espacio adicional de reflexión en el Congreso de la República, con miras a enriquecer las discusiones y el producto final de la labor congresional.

Por esta razón, el artículo 167 del Texto Superior es claro en disponer que el efecto que se genera como consecuencia de la formulación de una objeción, es que el “proyecto de ley objetado” vuelve “a las cámaras a segundo debate”[24]. Esto implica que, respecto de los textos objetados y sólo frente a ellos, no cabe entender que el proceso legislativo ha concluido, toda vez que se ordena el regreso de la iniciativa a una etapa anterior de consideración y examen en las plenarias de ambas cámaras, con la finalidad de que éstas reconsideren el proyecto y decidan si insisten o no en la sanción y promulgación del texto originalmente aprobado, con sujeción al quórum y a las mayorías exigidas en la Constitución y la ley[25].

Nótese cómo, la Carta Política de 1991 exige que los textos objetados sean sometidos nuevamente a “segundo debate”, a partir de una actuación preventiva del Gobierno Nacional, que enriquece las deliberaciones y su resultado final, pues es preciso repetir el conjunto de actuaciones formales vinculadas con dicha instancia legislativa, sin perjuicio de las particularidades que se derivan como consecuencia de la existencia de una objeción. De esta manera, por ejemplo, en lugar de activar el pronunciamiento de las plenarias a través de un informe de ponencia[26], lo que se realiza es un informe sobre las objeciones, previa designación de una comisión accidental[27]. El informe se pronunciará de forma exclusiva sobre las normas objetadas, proponiendo a las plenarias que acojan una de las posibles alternativas de decisión que ofrece el ordenamiento jurídico, esto es, aceptando las objeciones formuladas o insistiendo en la sanción del texto, tal como se aprobó inicialmente.

“Al prescribir que se realizará nuevamente el segundo debate, la Constitución establece claramente que la insistencia de las cámaras hace parte del procedimiento legislativo,

puesto que equivale a un segundo debate, por lo que se entiende que al trámite de las objeciones se aplican las normas constitucionales generales sobre el trámite de las leyes, salvo en aquellos puntos específicos en que las disposiciones especiales prevean reglas distintas a la normatividad general (...)”[32].

Ahora bien, en virtud del principio de separación de poderes, se insiste en que la objeción gubernamental no puede significar un poder de veto, a lo sumo se trata de una instancia que, al prescribir la obligación de repetir el segundo debate únicamente respecto de los textos objetados, lo que impone es el deber de lograr mayores consensos para la aprobación y entrada en vigencia de una ley. En este sentido, es importante resaltar que el Congreso de la República, como foro de deliberación democrática, tiene la última palabra en cuanto a las objeciones por inconveniencia, con la única exigencia de que insista en la aprobación del texto original la mayoría de los miembros de una y otra cámara (CP art. 167); y en el caso de las objeciones por inconstitucionalidad, es la Corte Constitucional, en su calidad de garante de la supremacía e integridad de la Carta, la encargada de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los textos objetados, previa insistencia de las plenarias de ambas cámaras (CP arts. 167 y 241.8)[33].

Precisamente, como se ha explicado de forma reiterada por esta Corporación, frente al texto de las objeciones, en principio, las plenarias pueden, (i) o acoger las razones de oposición al proyecto planteadas por el Gobierno Nacional y, por consiguiente, archivar la iniciativa o retirar de ella la parte objetada[34]; o (ii) insistir en su aprobación, lo que implica mantener inalterada la decisión original y preservar el proyecto tal como se aprobó inicialmente. Este último efecto es pleno en el caso de las objeciones por inconveniencia, al imponerse el criterio del Congreso de la República; lo que no ocurre en tratándose de las objeciones por inconstitucionalidad, en las que, como ya se advirtió, la controversia que se plantea a partir de la insistencia debe ser resuelta por parte de este Tribunal.

Sin embargo, a lo anterior cabe agregar que, como se manifestó en la Sentencia C-805 de 2001[35], en la medida en que la Constitución dispone que el proyecto regresa a segundo debate, “debe entenderse que tal debate se cumple con todas sus características propias, esto es, abierto a la posibilidad de discutir y hacer enmiendas al proyecto, aunque, por supuesto, con la competencia limitada al ámbito de las objeciones del gobierno”[36]. A causa de lo expuesto y como fruto de dicha instancia de deliberación, en los textos

objetados cabe realizar modificaciones a la iniciativa, cuya lógica subyace en intentar ajustar el proyecto a las observaciones formuladas por el Gobierno, pero manteniendo o insistiendo en su estructura normativa. En este caso, la decisión final sobre la exequibilidad de las normas, en tratándose de objeciones por inconstitucionalidad, sigue estando en cabeza de la Corte, ya que “es necesario hacer una evaluación sobre si la modificación es suficiente o no para ese efecto”[37].

4.1.2. Como se deriva de lo expuesto, el elemento esencial para que la Corte pueda asumir la competencia de decidir definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”[38], se halla en que, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, tal como lo dispone el artículo 167 del Texto Superior, el Congreso de la República haya decidido insistir de manera pura y simple en la aprobación original del proyecto, o lo haya hecho a través de las modificaciones dirigidas a ajustar su texto[39]. De esta manera, la insistencia de las cámaras se erige en un presupuesto de procedibilidad para que la Corte pueda abordar el examen de las objeciones formuladas, pues de acogerse la oposición expuesta por el Gobierno, desaparece el conflicto que suscita la intervención de este Tribunal. Sobre el particular, en la Sentencia C-810 de 2003 se dijo que:

“La Carta Política y la Ley 5ª de 1992 ‘Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes’ disponen claramente, cuál es el trámite que debe seguir un proyecto, cuando éste es objetado por motivos de inconstitucionalidad por parte del Gobierno. El artículo 167 constitucional, establece al respecto, que, en esos casos, ‘las cámaras’ podrán insistir sobre el proyecto, hecho que faculta a la Corte Constitucional para que (...) decida sobre su exequibilidad.

(...) Mediante la insistencia el Congreso entonces expresa su discrepancia en relación con las objeciones formuladas por el Presidente de la República a un proyecto de ley, dando lugar a que la Corte asuma competencia para conocer del asunto, siempre y cuando se trate de reproches por motivos de inconstitucionalidad. Así pues, si el Congreso no insiste sino que manifiesta acogerse a las objeciones planteadas por el ejecutivo, no hay lugar a la intervención de la Corte Constitucional. Lo anterior quiere significar, que si no existe discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, porque éste último ha manifestado allanarse a los reproches del ejecutivo (...), ha desaparecido el fundamento de la competencia de la

Corte.”[40]

Como se deriva de lo expuesto, la falta de insistencia supone que las cámaras decidieron acoger las objeciones, motivo por el cual, como previamente se explicó, o se archivó el proyecto o se retiró de él la parte cuestionada, a partir de si su alcance fue total o parcial[41]. Al ocurrir este fenómeno, la controversia existente entre el Congreso y el Gobierno habrá concluido, de manera que no tiene cabida la actuación de la Corte para resolver sobre ella, debiendo entonces inhibirse para pronunciarse de fondo sobre su validez constitucional[42]. El mismo efecto se produce cuando una de las cámaras acepta las razones de inconstitucionalidad y la otra insiste en la aprobación original de la iniciativa, toda vez que el presupuesto que le otorga competencia a este Tribunal habrá desaparecido, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley 5ª de 1992, en el que se establece que si una “Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto”.

En todo caso, cabe aclarar que el citado rigor normativo, en aquellos casos en que se formula una objeción parcial, debe entenderse limitado únicamente a la exclusión de aquellas normas frente a las cuales el Gobierno Nacional presentó la objeción, tal como se explicó en la Sentencia C-064 de 2002[43], al manifestar que:

“Una interpretación puramente literal de ese artículo [se refiere al artículo 200 de la Ley 5ª de 1992] podría llevar a concluir lo siguiente: en aquellos casos en que el Gobierno presenta varias objeciones, y las cámaras coinciden en que algunas de ellas son infundadas, pero discrepan en torno a las otras, debería archiversse todo el proyecto. Sin embargo, esa hermenéutica es irrazonable, pues afecta desproporcionadamente la formación de la voluntad democrática. Así, ese razonamiento implicaría que si el Gobierno objeta treinta artículos de una extensa ley, y las cámaras insisten sobre 28 de ellos, pero discrepan sobre las dos objeciones restantes, entonces habría que archivar la totalidad del proyecto, lo cual es inaceptable, pues existe una clara voluntad democrática de las cámaras de aprobar todo el texto, con excepción de dos artículos. // (...) [Por ello] (...) la Corte concluye que el artículo 200 de la Ley 5 de 1992 autoriza el archivo parcial de los proyectos objetados, y establece entonces que deben entenderse archivadas únicamente aquellas disposiciones frente a las cuales el Gobierno presentó una objeción, y una de las cámaras la encontró

fundada, mientras que la otra la rechazó. La Corte resalta además que la anterior conclusión no es en manera alguna una innovación de la presente sentencia, pues esta Corporación ya había llegado al mismo resultado en anterior oportunidad. Así, la sentencia C-036 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, tuvo que estudiar las objeciones presidenciales presentadas contra el proyecto que regulaba las acciones de grupo. La Corte constató que la Cámara de Representantes se había allanado a las objeciones hechas a los artículos 2, 8, 35, 83 y 87, y había insistido en la constitucionalidad de los artículos 9 y 49 del proyecto. Por su parte, el Senado de la República había aceptado las objeciones efectuadas a los artículos 35 y 83 y, simultáneamente, rechazó las objeciones relativas a los artículos 2, 8, 9, 49 y 87. La sentencia concluyó entonces que la voluntad de insistencia ‘sólo puede predicarse de las disposiciones contenidas en los artículos 9 y 49 del proyecto, como quiera que respecto de los demás artículos el proyecto deberá entenderse parcialmente archivado’ (subrayas no originales). (...)”.

Para la Corte, según se expuso en el fallo en mención, resulta desproporcionada una interpretación literal del artículo 200 de la Ley 5ª de 1992, pues conduciría al exceso de archivar toda una iniciativa, cuando existe una clara y manifiesta voluntad democrática en su aprobación, la cual se expresa en el cumplimiento de las etapas básicas o estructurales del proceso de formación de la ley, con excepción únicamente de las normas objetadas sobre las cuales se presenta la discrepancia entre las cámaras. Por ello, cabe la exclusión o el retiro únicamente de las normas afectadas por la disconformidad entre las plenarias, como medio para garantizar la realización de los principios in dubio pro legislatore y de conservación del derecho.

Precisamente, a través del principio de conservación del derecho, se busca que los tribunales constitucionales interpreten las normas en el sentido de preservar al máximo posible las disposiciones emanadas del legislador, en virtud del respeto al principio democrático. Por esta razón, la fórmula que mejor se ajusta al citado mandato, es la de entender que sólo se estiman excluidas de la integridad de la iniciativa, las normas frente a las cuales se presentó la objeción y que, como consecuencia de su trámite, se produjo el fenómeno de la discrepancia entre las cámaras. A la misma conclusión se llega en aplicación del principio in dubio pro legislatore, cuyo alcance busca resguardar la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso, respecto de un conjunto de normas frente a las cuales no existió reparo alguno y lograron cumplir, en su integridad, con los elementos

estructurales del proceso legislativo.

4.1.3. Siendo la insistencia el presupuesto básico de procedibilidad para que la Corte pueda abordar el examen de las objeciones formuladas, esta Corporación ha señalado de forma reiterada que, antes de abordar el análisis material de las razones presentadas por el ejecutivo y de los argumentos expuestos en su contra por el Congreso, es necesario verificar si se cumplió o no con el procedimiento previsto para su definición, a partir de las normas constitucionales y legales que lo regulan[44]. De esta manera, el control formal se justifica en el hecho de que la competencia de este Tribunal para resolver el conflicto suscitado como consecuencia de las objeciones, requiere del pleno cumplimiento de las formalidades que la Constitución y la ley señalan para que el Congreso pueda insistir en la sanción de una iniciativa legislativa.

En este contexto, siguiendo las consideraciones previamente expuestas, es claro que dicho procedimiento exige observar las reglas formales que rigen el trámite legislativo que se surte en plenaria en segundo debate (CP art. 167), así como las reglas especiales que se derivan como consecuencia de las particularidades que envuelven el proceso de definición de las objeciones. En concreto, en virtud de la jurisprudencia reiterada de la Corte, se ha dicho que el examen formal se sujeta a la verificación de las etapas básicas de resolución de las objeciones, sin incluir las generalidades de trámite de la ley objetada, pues este último queda abierto a las acciones de inconstitucionalidad que por vicios de procedimiento puedan presentarse dentro del año siguiente a su promulgación (CP art. 242.3)[45].

La actual regulación del trámite de las objeciones se encuentra en los artículos 165, 166, 167 y 168 de la Constitución; y en los artículos 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992, sin perjuicio de las reglas básicas del trámite legislativo que resultan exigibles, por virtud del mandato de tener que someter de nuevo los asuntos objetados a segundo debate. Como más adelante se observará, en esencia, el control formal implica examinar (i) que las objeciones se formulen en los tiempos dispuestos en la Constitución[46]; (ii) que sean radicadas de acuerdo con las solemnidades previstas para el efecto[47]; (iii) que su formulación se efectúe como acto de gobierno[48]; (iv) que hayan sido discutidas y resueltas por el Congreso en el plazo dispuesto para tal fin[49]; (v) que se haya publicado el escrito de objeciones con anterioridad a su conocimiento por las plenarias[50]; (vi) que se haya ordenado la integración de una comisión especial para su estudio[51]; (vii) que en

ambas cámaras se cumpla con la obligación de rendir el informe de objeciones[52]; (viii) que dicho informe sea debidamente publicado[53], (ix) que se acredite la realización del anuncio previo de votación[54] y (x) que la discusión y aprobación de la iniciativa se haga en la fecha previamente anunciada[55]. Por último, al momento en que se produzca la votación, (xi) se debe contar con el quórum y las mayorías exigidas[56], (xii) para lo cual se impone que sea hecha de forma nominal y pública[57].

Teniendo en cuenta las particularidades que rigen el proceso de definición de las objeciones, en la medida en que se dispone volver a realizar el segundo debate (CP art. 167), cuando se presenta alguna irregularidad en la observancia de los requisitos de procedimiento, se impone a cargo de la Corte su examen previa armonización del principio de instrumentalidad de las formas, conforme al cual las reglas procesales buscan proteger importantes valores sustantivos, con el principio de corrección de las formas, que rechaza la concepción de los trámites como condiciones sin relevancia constitucional, o meras formalidades.

En desarrollo de lo anterior, este Tribunal entiende que la aplicación armónica de ambos principios, en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite del procedimiento legislativo, en este caso, aquél que se deriva de la definición de las objeciones gubernamentales, le otorga a esta Corporación la posibilidad de determinar, (i) si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez del proyecto o de las disposiciones objetadas, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, (ii) la Corte debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa[58]; y en caso de que ello no haya ocurrido, (iii) esta Corporación debe examinar si está en presencia de un vicio insubsanable o si, por el contrario, es posible devolver el texto objetado al Congreso de la República para que éste corrija el defecto observado[59].

A continuación, se procederá entonces con el examen formal del trámite dado a las objeciones gubernamentales en el caso sub-judice, para lo cual se estudiarán por separado las exigencias especiales previstas entre los artículos 165 a 167 de la Carta y, con posterioridad, aquellas derivadas de la obligación de surtir de nuevo el segundo debate, únicamente respecto de los textos objetados.

4.2. De la oportunidad de las objeciones, de la forma dispuesta para su presentación y de la autoridad competente en su formulación

4.2.1. Según se establece en el Texto Superior, el Gobierno Nacional tiene un número de días para formular objeciones que depende de la cantidad de artículos de los que se integra el proyecto de ley. Al respecto, el artículo 166 de la Constitución consagra que: “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”. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, los términos en comento se contabilizan a partir del día siguiente a aquél en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial, entendiendo que para efectos de su sumatoria se incluyen únicamente los días hábiles[60].

En el asunto bajo examen, se advierte que el proyecto fue inicialmente radicado en la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República el día 2 de julio de 2014[61]. No obstante, el mismo fue devuelto al Secretario General de la Cámara de Representantes, pues el texto remitido no coincidía con el aprobado en las plenarias de ambas cámaras, como resultado de la fe de erratas publicada en las Gacetas del Congreso 300 y 301 de 2014[62], conforme a la cual para efectos de superar las discrepancias existentes entre el articulado que había sido votado en cada Cámara, se convenía acoger, en sede de conciliación[63], el texto que finalmente había sido adoptado en la citada Cámara de Representantes[64].

Ante esta circunstancia, se procedió a la corrección formal del documento que incluía la iniciativa, en desarrollo de lo previsto en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 5ª de 1992[65]. Por tal razón, la radicación definitiva de la iniciativa en la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República tan sólo tuvo lugar hasta el 21 de julio de 2014[66], fecha a partir de la cual se debe contabilizar el plazo de seis días para devolver con objeciones el Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, teniendo en cuenta que está compuesto por un total de veinte artículos[67].

4.2.2. Sin la respectiva sanción ejecutiva y por razones de inconstitucionalidad, como ya se advirtió, el Gobierno Nacional devolvió el proyecto a la Cámara de Representantes,

mediante oficio del 29 de julio de 2014[68]. De este último documento, se aprecia el cumplimiento de tres requisitos formales que se exigen en el trámite de las objeciones gubernamentales. Así, en primer lugar, se encuentra que su presentación se realizó en término, toda vez que el plazo previsto para llevar a cabo dicha actuación, teniendo en cuenta que se trata de días hábiles, vencía en la misma fecha en que fue radicado el oficio en el que se incorporaron las objeciones.

4.2.3. En segundo lugar, en la medida en que el Congreso de la República estaba sesionando, también se acreditó la obligación referente a que su radicación debe realizarse ante la autoridad dispuesta en el artículo 165 de la Carta, esto es, ante la “Cámara en que tuvo origen” la iniciativa[69]. En concreto, se observa que el trámite legislativo inició en la Cámara de Representantes[70], siendo la misma Corporación a la que se dirigió la devolución del proyecto, a partir de la formulación de las objeciones de la referencia[71].

4.2.4. Finalmente, como se destacó en la Sentencia C-196 de 2009[72], las objeciones corresponden a un acto de gobierno[73], requisito que igualmente se cumple en el asunto bajo examen, si se tiene en cuenta que el oficio en el que ellas se incorporan aparece suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público[74]. Este último constituye Gobierno, para el caso concreto, si se tiene en cuenta que se trata de una iniciativa que busca regular una contribución parafiscal, así como el fondo previsto para su manejo[75]. Aunado a que el proyecto fue radicado por dicha autoridad, como se constata en el expediente legislativo[76].

4.3. De la duración del trámite inicial de las objeciones

4.3.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el Congreso de la República debe tramitar las objeciones gubernamentales en un lapso inferior a dos legislaturas, en concordancia con la exigencia prevista en el artículo 162 del Texto Superior, que confiere el mismo plazo para la tramitación del proyecto de ley. Sobre el particular, la Corte ha sostenido que:

“La doctrina constitucional establecida por esta Corporación en relación con el límite temporal que tienen las cámaras para la presentación de las insistencias a las objeciones que presente el Presidente de la República a un proyecto de ley, ha precisado que el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las

objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que '[d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales aun proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional'.". (Sentencia C-885 de 2004 M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Como se observa de lo expuesto, se trata de un término que se limita a una actuación concreta y específica, como lo es la de surtir el trámite para efectos de realizar un pronunciamiento respecto de las objeciones propuestas, ya sea porque ellas se acojan o porque, al contrario, se decida insistir en la sanción y promulgación del texto aprobado por el Congreso de la República. Esta circunstancia es relevante, pues para efectos de contabilizar las dos legislaturas, no se incluye ni el plazo dispuesto en la ley para surtir el control a cargo de la Corte, ni los tiempos adicionales que podrían surgir como consecuencia de las decisiones que se adopten por parte de esta Corporación. En efecto, a juicio de la Sala Plena, el principio democrático y de conservación del derecho impone que a cada una de las actuaciones que se surten con miras a resolver las objeciones expuestas, se le otorguen plazos independientes y autónomos, como se deriva de la Constitución y ley, con miras a preservar la obra del legislador.

4.3.2. De esta manera, por ejemplo, cuando surge la necesidad de enmendar una irregularidad de procedimiento, de carácter subsanable, el párrafo del artículo 241 del Texto Superior señala que el acto sometido a control será devuelto a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Una vez el vicio es corregido, el expediente debe ser retornado a este Tribunal, con el propósito de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de dicho acto. Tanto la Ley 5ª de 1992 como el Decreto 2067 de 1991 establecen que la Corte definirá el término para realizar esta actuación, el cual, en ningún caso, "podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo"[77].

Obsérvese cómo, en lo que respecta a los vicios subsanables, el ordenamiento jurídico consagra un plazo particular y específico para realizar la labor de corrección formal[78], al cual se debe sujetar de forma obligatoria el Congreso, para efectos de enmendar la irregularidad detectada[79]. En caso de que se produzca su vencimiento, sin que el parlamento haya realizado las acciones a su cargo, lo que se produce en la práctica es la falta de subsanación del vicio, a partir del cual la norma sometida a control deberá ser declarada inexecutable. Un antecedente sobre el particular se encuentra en la Sentencia C-255 de 1996[80], en el que la deficiencia de trámite no fue corregida en el término dispuesto en la ley. Para la Corte, se trata de un plazo improrrogable, frente al cual no cabe su ampliación judicial. En el asunto de la referencia, se declaró la inexecutable de una ley aprobatoria de tratado, ya que la irregularidad detectada no fue subsanada en el período previsto para tal efecto, dando lugar al fenómeno de la falta de corrección del vicio[81].

4.3.3. Algo similar ocurre con el procedimiento especial que se consagra en el artículo 167 del Texto Superior, cuando el proyecto objetado es parcialmente inexecutable, caso en el cual, una vez la Corte se pronuncie, la iniciativa debe ser devuelta al Congreso de la República para que, a través de las plenarias, el texto se rehaga en términos concordantes con el dictamen de esta Corporación, previa audiencia del ministro del ramo[82].

Al respecto, en la reciente Sentencia C-202 de 2016[83], la Corte consideró que en este procedimiento especial dirigido de forma puntual a rehacer e integrar el texto de la iniciativa, en la medida en que tampoco tiene un plazo previsto para su práctica, se somete igualmente al término del artículo 162 del Texto Superior, esto es, al de dos legislaturas, ante el vacío existente en la Constitución y la ley, y dada la necesidad –conforme con el principio de seguridad jurídica– de que el trámite de las objeciones no se extienda ilimitadamente en el tiempo. En el asunto sub-judice, en aplicación de la citada regla, se declaró la inexecutable del proyecto de ley que adoptaba el Código de Ética de la Profesión de Bibliotecología, al constatar que una vez se produjo la devolución de la iniciativa al Congreso, transcurrieron tres legislaturas.

4.3.4. Frente al caso sometido a decisión, se encuentra que las objeciones fueron radicadas el día 29 de julio de 2014 por parte del Gobierno Nacional y los informes de insistencia, según constancia secretarial, fueron aprobados por el Senado de la República y la Cámara

de Representantes los días 9 y 15 de septiembre de 2015[84], respectivamente.

Todo lo anterior indica que, conforme a lo expuesto, el trámite inicial de las objeciones gubernamentales se produjo en menos de dos legislaturas[85], tal como ha sido requerido por parte de este Tribunal[86], sin perjuicio de que a partir de la decisión que en esta ocasión se adopte, surja la necesidad de subsanar un vicio de procedimiento o de proceder a rehacer e integrar el texto ante inconstitucionalidades parciales del proyecto, caso en el cual, como ya se advirtió, se dispone de términos específicos para el perfeccionamiento de esas actuaciones.

4.4. Del trámite de discusión y aprobación de las objeciones en el Congreso de la República

4.4.1. De los requisitos generales de procedimiento legislativo

4.4.1.1. Para comenzar, lo primero que se advierte por parte de este Tribunal es que las objeciones, antes de ser sometidas al conocimiento de las plenarias de ambas cámaras, fueron debidamente publicadas en la Gaceta del Congreso, conforme se dispone en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[87]. En tal virtud, con el fin de cumplir con el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo, se observa que las objeciones fueron dadas a conocer a todos los congresistas, a través de la Gaceta del Congreso No. 384 del 29 de julio de 2014[88].

4.4.1.2. A continuación, se dispuso la conformación de una comisión accidental para hacer el estudio y presentar un informe sobre las objeciones gubernamentales, en la que no se advierte desconocimiento alguno de las reglas que rigen su composición, en los términos del artículo 187 de la Ley 5ª de 1992[89]. En ella se designaron a los Senadores Bernabé Celis Carrillo e Iván Duque Márquez, miembros de la Comisión Tercera Permanente en la que se dio primer debate al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado; así como a los Representantes Carlos Julio Bonilla Soto y Nancy Deniss Castillo, quienes obraron como ponentes y miembros de la Comisión de Conciliación.

4.4.2. De las actuaciones surtidas en el Senado de la República

4.4.2.1. Un primer informe de objeciones aparece radicado el día 12 de noviembre de

2014[90]. No obstante, antes de darle curso, dicho documento fue retirado por los miembros de la comisión accidental, según consta en oficio del 18 de marzo de 2015[91]. En seguida se constata que el informe definitivo fue presentado el 7 de septiembre del año en cita[92] y su publicación se realizó en la Gaceta del Congreso No. 674 de esa misma fecha[93], en cumplimiento del deber de publicidad previsto en el citado artículo 2 de la Ley 1431 de 2011.

La proposición con la que termina el informe solicita a la plenaria del Senado aprobar el escrito de insistencia, “negando las objeciones (...) presentadas respecto del Proyecto de Ley número 207 de 2012 Cámara y número 113 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones”[94].

4.4.2.2. En cuanto al requisito del anuncio previo, en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, se dispone que: “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”. Esto significa que, como reiteradamente lo ha expuesto la Corte, (i) la votación de todo proyecto de ley debe ser anunciada; (ii) dicho anuncio debe darlo la presidencia de cada cámara o comisión en una sesión distinta y anterior a aquella en la cual se realizará la votación; (iii) la fecha de esa sesión posterior para la votación ha de ser cierta, determinada o, por lo menos, determinable[95]; y (iv) no puede votarse un proyecto de ley en una sesión diferente a la anunciada previamente.

En este orden de ideas, este Tribunal ha señalado que la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003 es permitir a los congresistas y a la comunidad en general saber con anterioridad cuáles proyectos de ley serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas[96]. De manera que, si la votación tiene lugar en sesión distinta a aquella en la que se ha anunciado, los congresistas resultarían sorprendidos con el sometimiento a decisión de un proyecto para el cual no estaban en principio preparados.

Para lograr dicho objetivo, esta Corporación ha establecido que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja

constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable[97]. Al respecto, en Auto 089 de 2005[98], se expuso que:

“La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable. La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación del proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la votación”[99].

En este sentido, en la Sentencia C-473 de 2005[100], se acogió la posibilidad de utilizar como expresión para acreditar el cumplimiento del requisito del anuncio previo, la frase “en la próxima sesión”, pues se trata de una fecha que resulta determinable teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento del Congreso que expresamente determinan en qué días se surte de ordinario la votación de proyectos de ley tanto en comisión como en Plenaria[101]. En dicha providencia, se manifestó que:

“En cuanto a los aspectos específicos del contexto, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones, cuando se postergó la consideración del proyecto. Siempre, al terminarse la sesión en la cual se ha debido discutir y votar el proyecto sin que se hubiere alcanzado a agotar el orden del día, el Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión, (ii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente al mecanismo de búsqueda urgente, y (iii) puntualizó que la consideración de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable. Por lo tanto, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad”[102]. (Énfasis por fuera del texto

original).

En el asunto sub examine, el anuncio previo se realizó en la sesión del 8 de septiembre de 2015, según consta en el Acta No. 15 de esa fecha, la cual aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 883 de octubre 20 de 2015[103]. En relación con el contenido del anuncio, según se observa en la referida acta, se utilizó la siguiente fórmula: “Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. // Sí señor Presidente, en el punto de anuncios de proyectos de ley y actos legislativos para ser considerados y votados en la sesión plenaria siguiente a la del martes 8 de septiembre de 2015. (...) Proyecto con informe de objeciones. (...) Proyecto de ley número 113 de 2013 Senado, 207 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”[104].

La plenaria siguiente correspondió al día 9 de septiembre de 2015, a partir de la convocatoria que se realizó en la misma sesión en que se llevó a cabo el anuncio previo. Precisamente, en la parte final de la Gaceta del Congreso No. 833 de 2015, consta que: “Siendo las 6:53 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el miércoles 9 de septiembre de 2015, a las 2 p.m.”[105].

Por consiguiente, la Corte entiende que el anuncio se hizo en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha cierta y concreta, lo que permitió que sus destinatarios, en este caso, los miembros de la plenaria del Senado de la República, se enteraran de manera precisa sobre el objeto de la convocatoria, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

4.4.2.3. La discusión y aprobación del informe de insistencia, conforme se fijó en el anuncio previo, tuvo lugar en la sesión plenaria realizada el 9 de septiembre de 2015, como consta en el Acta de Plenaria No. 16 de esa misma fecha, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 867 del 30 de octubre del año en cita[106]. De acuerdo con la información que contiene la referida acta, en observancia de la jurisprudencia reiterada de la Corte que entiende que el informe de objeciones debe ser sometido a votación nominal y pública[107], se aprecia que éste fue considerado y aprobado con una votación de 55 votos

a favor y cero en contra, de un total de 102 senadores que actualmente integran esa célula legislativa[108].

De lo anterior se advierte el cumplimiento de varios requisitos de forma como a continuación pasa a demostrarse, en primer lugar, la votación de la iniciativa tuvo lugar en una sesión distinta a la del anuncio, tal como se exige en el artículo 160 del Texto Superior; en segundo lugar, el proyecto fue votado en la fecha previamente anunciada, según se prescribe en esa misma norma; en tercer lugar, se acreditó el quórum y las mayorías exigidas, teniendo en cuenta lo previsto en los artículos 145 y 167 de la Constitución; y por último, como ya se dijo, se acudió a la votación conforme al sistema nominal y público, al tratarse de una materia que no admite la votación ordinaria, de acuerdo con el carácter restrictivo de las excepciones dispuestas en el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011[109].

4.4.2.4. Por consiguiente, una vez examinado el conjunto de actuaciones surtidas en el Senado de la República, esta Corporación no encuentra reparo alguno y, por el contrario, observa que el trámite legislativo de consideración y aprobación del informe de objeciones satisface plenamente los requisitos constitucionales previstos para el efecto. Lo anterior, en tanto (i) se cumplió con el deber de publicidad, en la medida en que el informe fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de la iniciación del debate; (ii) el anuncio de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, se efectuó en la sesión inmediatamente anterior en la que se llevó a cabo la discusión y votación del informe y se cumplió con la exigencia de que esa fecha fuese al menos determinable; (iii) la aprobación del informe se realizó en el día anunciado y contó con el quórum y la mayoría requerida para tales efectos, tal como consta en la Gaceta del Congreso No. 867 de 2015; y finalmente, (iv) el voto de los senadores fue nominal y público, conforme se exige en el artículo 133 del Texto Superior.

4.4.3. De las actuaciones surtidas en la Cámara de Representantes

4.4.3.1. El informe de objeciones elaborado por la comisión accidental igualmente cumplió con el requisito de publicidad en la Cámara de Representantes, en la medida en que publicado en la Gaceta del Congreso No. 675 de 8 de septiembre de 2015[110], en cumplimiento de la obligación dispuesta en el citado artículo 2 de la Ley 1431 de 2011[111].

La proposición con la que termina el informe solicita a la plenaria de la Cámara de Representantes aprobar el escrito de insistencia, “negando las objeciones (...) presentadas respecto del Proyecto de Ley número 207 de 2012 Cámara y número 113 de 2013 Senado, por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la Cuota de Fomento Fiquero y se dictan otras disposiciones”[112].

4.4.3.2. En cuanto al requisito del anuncio previo, se observa que el mismo se llevó a cabo en la sesión del 9 de septiembre de 2015, según consta en el Acta No. 089 publicada en la Gaceta del Congreso No. 94 del 16 de marzo de 2016. En relación con el contenido del anuncio, según consta en la referida acta, se advierte que se convocó “para la sesión del 15 de septiembre o para la siguiente sesión donde se debatan proyectos de ley o actos legislativos”.

Para la Corte, el anuncio se realizó en términos claros y explícitos, a través del señalamiento de una fecha cierta y concreta, como lo es la de la sesión del 15 de septiembre de 2015, o la de la “siguiente sesión” en la que se lleve a cabo la discusión de proyectos de ley o de acto legislativo. En este punto, como se infiere de lo previsto en la Ley 5ª de 1992, debe tenerse en cuenta que ello depende de las citaciones que se realicen por la Mesa Directiva[113], sin perjuicio de la norma supletoria prevista en el reglamento, conforme a la cual “[los] días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley, o de acto legislativo (...)”[114].

A pesar de lo anterior, se observa que el anuncio incurrió en un error, ya que en lugar de referir al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, se modificó su año al hacer alusión al Proyecto de Ley No. 207 de 2014. Expresamente, en la Gaceta del Congreso No. 94 de 2016, se lee la siguiente nota aclaratoria:

“El Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes se permite aclarar que al momento de anunciar a la plenaria los proyectos a considerar en la sesión del día martes 15 de septiembre de 2015[,] de acuerdo con el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, por error involuntario se anunció: “(...) Proyecto de Ley 207 de 2014 (...)” siendo correcto Proyecto de Ley 207 de 2012 Cámara”[115].

Sobre el particular, este Tribunal considera necesario reiterar que el anuncio previo no es

una mera formalidad insustancial, sino que se trata de un instrumento que cumple un papel significativo en el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras legislativas, cuyo objeto se concreta en permitir el ejercicio informado de las facultades de discutir y aprobar los proyectos de ley. En efecto, a través de esta herramienta se asegura que los congresistas conozcan, con certeza suficiente, la sesión en que se llevará a cabo el debate y la votación de cada iniciativa, con miras a que se informen debidamente sobre su contenido y no sean sorprendidos por una aprobación intempestiva. Este requisito, igualmente, salvaguarda los derechos de las minorías y las garantías de la oposición, en tanto la transparencia en el trámite legislativo permite que estos grupos participen activamente en el proceso deliberativo, pues se les ha advertido claramente sobre el momento en que se someterá al escrutinio de las cámaras cada proyecto de ley.

El anuncio previo materializa entonces elementos propios del principio democrático como son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario. Por ello, como se señaló en la Sentencia C-927 de 2007[116], su transgresión afecta la validez del acto jurídico sometido a control, en dos planos igualmente importantes: (i) en la legitimidad externa, respecto de la transparencia y publicidad que se exige frente a la ciudadanía en general; y (ii) en su legitimidad interna, en relación con la protección del proceso de creación legislativa y la participación democrática informada que se busca garantizar en los congresistas.

En el asunto sub-judice, a pesar de la claridad en la fórmula empleada para realizar el anuncio previo, en su contenido se incurrió en un error contrario a la carga de certeza que se exige en su formulación. En efecto, la forma como se realizó el anuncio no brindó ningún elemento adicional a la mera referencia del número y año de la iniciativa, como criterios de identificación de los proyectos sometidos al cumplimiento de esta exigencia constitucional. De forma textual, en la Gaceta consta la siguiente información:

“Se anuncia para la sesión del 15 de septiembre o para la siguiente sesión donde se debatan proyectos de ley o actos legislativos el Proyecto de Ley número 127 de 2014 Cámara. // Ayer se habían anunciado también para esa fecha otros proyectos como la Ley 202 de 2015; la Ley 221 de 2015; Proyecto de Ley 039 de 2014; Proyecto 125 de 2014; Proyecto 040 de 2014; Proyecto 184 de 2014; Proyecto 128 de 2014; Proyecto 170 de 2014; Proyecto 096 de 2014; Proyecto 073 de 2014 y Proyecto de Ley 207 de 2014, todos de

Cámara”[117].

Nótese como, a diferencia de la práctica parlamentaria, en esta oportunidad, el anuncio careció del nombre completo de identificación del proyecto, a través del cual se pudiese llegar a considerar que se está en presencia de un error inocuo en la actuación realizada por la Mesa Directiva de la Cámara. En este sentido, no se advierte que en el aviso realizado se haya incluido el título del proyecto, se haya hecho mención al consecutivo con el que fue tramitado en el Senado de la República, o se haya detallado el acto para la cual se realizaba la citación previa, esto es, para debatir y votar el informe de objeciones. Por el contrario, el aviso se circunscribe a una relación de proyectos a partir de su número y año, sin que existan otros criterios de individualización, por medio de los cuales se pudiese dar por satisfecha la carga de certeza, con miras a garantizar un debate informado, respecto de la actuación sometida a decisión del Congreso.

Así las cosas, se considera que la contradicción que se constata en el anuncio no corresponde a un asunto de menor valor, pues el aviso previo se realizó frente a una iniciativa distinta a la que finalmente sería objeto de votación. Precisamente, al verificar la relación de proyectos tramitados por la Cámara, se halla una iniciativa específica que corresponde con aquella que materialmente fue anunciada. En este sentido, con dicha referencia se encuentra el Proyecto de Ley No. 207 de 2014 Cámara, “por la cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey, del municipio de Belalcazar, en el departamento de Caldas y se dictan otras disposiciones”[118].

Como se deriva de lo expuesto, es claro que la falta de mayores elementos para poder distinguir las iniciativas objeto de anuncio y su limitación a tan solo dos criterios, como lo son el número y el año, en la práctica condujo a un vicio de procedimiento en el caso bajo examen, ya que en la plenaria de la Cámara de Representantes se pretermitió el anuncio previo para la discusión y votación en una sesión futura del informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, como lo exige el inciso 5 del artículo 160 de la Carta. Sobre el particular, la norma en cita dispone que: “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquélla 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 aquélla en la cual se realizará la votación”.

Para la Corte es claro que se trata de un vicio de procedimiento y de no una mera irregularidad irrelevante[119], si se tiene en cuenta que al pretermittir la obligación de realizar el anuncio previo y, en su lugar, convocar a la plenaria para discutir y aprobar otra iniciativa, no fue posible garantizar los fines sustanciales de publicidad, información y transparencia del debate parlamentario que, al amparo del principio democrático, le otorgan valor a esta exigencia de forma. Precisamente, en el Auto 081 de 2008[120], este Tribunal señaló que el requisito del anuncio previo no puede considerarse una mera irregularidad de trámite, “por cuanto cumple un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático, así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso del República”. En efecto, cuando se pretermite su práctica, se desvirtúa el proceso de creación legislativa, al reducir la actuación del parlamento a la de una instancia en que se adoptan decisiones de manera “irreflexiva y desinformada”.

4.4.4.1. Con el fin de lograr una concreción del principio de conservación del derecho y una manifestación del principio democrático, de forma reiterada, la jurisprudencia se ha pronunciado sobre la posibilidad de subsanar vicios de procedimientos, entre ellos los relacionados con deficiencias en la práctica del anuncio[121], que le permitan al Congreso corregir los yerros constitucionales en los cuales se haya incurrido, en virtud de lo previsto en los artículos 241 de la Constitución[122], 45 del Decreto 2067 de 1991[123] y 202 de la Ley 5ª de 1992[124].

Para identificar cuándo un vicio es susceptible de ser subsanado, la única referencia que se encuentra desde el punto de vista normativo, se halla en el artículo 5 del Reglamento Interno del Congreso[125], en el que, como vicios de procedimiento insubsanables, se establecen los siguientes: (i) toda reunión de los congresistas que, “con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa, se efectuó fuera de las condiciones constitucionales”[126]; y (ii) la vulneración de las garantías constitucionales fundamentales.

Este último concepto, pese a su indeterminación, sujeta la posibilidad de subsanar un acto a la protección del principio democrático y a los fines sustanciales que de él mismo se derivan, sin los cuales el Congreso difícilmente puede adelantar un debate amplio, informado y suficiente sobre las materias sometidas a su aprobación. Con miras a identificar cuando se está en presencia de garantías constitucionales fundamentales, que

excluyen la posibilidad de que un vicio pueda tener la condición de subsanable, la Corte ha acudido a varios criterios, entre los cuales, se destacan:

(i) El cumplimiento de las etapas básicas y estructurales del proceso legislativo, establecidas en el artículo 157 de la Constitución, en el que se enuncia que ningún proyecto será ley, (a) sin haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva; (b) sin haber sido aprobado en primer debate en la comisión correspondiente de cada cámara; (c) sin haber sido aprobado en segundo debate; y (d) sin haber obtenido la sanción del gobierno. Como se observa, se trata de requerimientos básicos de forma que protegen fines sustantivos que se derivan del principio democrático, como ocurre con la salvaguarda del principio de publicidad, al requerir la publicación oficial del proyecto y la sanción gubernamental de la ley; así como con la preservación de la voluntad de las mayorías, al imponer la aprobación de la iniciativa, tanto en primer como en segundo debate.

A lo anterior, (ii) cabe agregar los requisitos de forma que, a partir del contexto en el que se presenta su vulneración, tienen la capacidad de afectar la garantía de los derechos de las minorías en el debate parlamentario y del principio democrático en la formación de la voluntad legislativa. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-333 de 2005[127], este Tribunal señaló que no pueden coincidir en un mismo día la realización del anuncio previo con la correspondiente votación del proyecto, pues ello constituye un vicio de carácter insubsanable, no sólo por contrariar una expresa exigencia constitucional[128], sino también por impedir la realización de la finalidad misma explica la consagración del requisito del anuncio, relacionada con la transparencia y publicidad del debate y con la posibilidad que tienen las minorías de estudiar con anterioridad el contenido de la iniciativa y de preparar activamente las razones que puedan conducir a su archivo. Otro ejemplo se encuentra en la Sentencia C-258 de 2014[129], en donde la Corte consideró como insubsanable la aprobación por parte del Congreso del texto incompleto de un tratado internacional, a partir de la supresión de algunos de sus artículos al momento de realizar su publicación en la Gaceta del Congreso y así sucesivamente en el resto de documentos oficiales que integran el procedimiento legislativo. A juicio de este Tribunal, en esa oportunidad, además de desconocer el principio de publicidad, la irregularidad detectada afectaba formación misma de la voluntad legislativa, pues se presentaba un error en el otorgamiento del consentimiento por parte del Congreso, al aprobar un texto fragmentado

que no guardaba correspondencia con su real contenido normativo.

Un criterio adicional de examen, (iii) a partir de la presencia de una irregularidad que tengan un peso sustancial vinculado con la salvaguarda del principio democrático, se halla en la realización del mandato de razonabilidad en la corrección, por virtud del cual “el sistema jurídico sólo admite subsanar vicios que originan la invalidez de las actuaciones reglamentarias sobre la base de la existencia de los mismos actos que van a ser subsanados. (...) Es decir, no es constitucionalmente válido presentar ‘como subsanación de un vicio en el procedimiento legislativo’ lo que en realidad equivaldría a llevar a cabo etapas del proceso de formación de la ley -o de los actos legislativos- que no se surtieron”[130].

Finalmente, la existencia de un vicio también (iv) debe estudiarse tomando en consideración el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario, sin omitir el análisis del contexto dentro del cual se presentó la irregularidad para determinar su gravedad y trascendencia. En desarrollo de este último criterio, se ha adoptado una importante línea de decisión, conforme a la cual debe formarse adecuadamente la voluntad política de la cámara en la que inicia el trámite de los proyectos de ley, como condición esencial de subsanabilidad de los vicios que se presenten. En tal sentido, se ha pronunciado esta Corporación cuando se trata de irregularidades vinculadas con el trámite de leyes aprobatorias de tratados internacionales, en donde se exige que la aprobación en el Senado de la República concluya sin vicio alguno en cada una de las etapas estructurales de trámite[131].

4.4.4.2. Con sujeción a los criterios expuestos, la Corte concluye que, en esta oportunidad, el vicio de procedimiento en que se incurrió por la plenaria de la Cámara de Representantes al pretermitir el anuncio previo para la discusión y votación en una sesión futura del informe de objeciones al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, como lo exige el inciso 5 del artículo 160 del Texto Superior[132], constituye una irregularidad de carácter insubsanable, por las razones que a continuación se exponen:

- En primer lugar, en caso de permitir la corrección del vicio, se incurriría en un desconocimiento del citado mandato de razonabilidad, según el cual, sólo es posible subsanar vicios de procedimiento sobre la base de un trámite que efectivamente se haya

llevado a cabo. En el asunto sub-judice, tal como se ilustró con anterioridad, ante la falta de elementos de identificación en las iniciativas sometidas al deber del anuncio previo, es claro que se incurrió en una pretermisión de este requisito en la plenaria de la Cámara de Representantes, pues el aviso se realizó frente a una iniciativa distinta a la que finalmente sería objeto de votación, referente al proyecto por virtud del cual se reconoce la importancia religiosa y cultural del monumento a Cristo Rey en el municipio de Belalcazar, departamento de Caldas.

De esta manera, en ningún momento se surtió el acto que origina la invalidez de las actuaciones realizadas, toda vez que el informe de objeciones nunca fue anunciado para votación en la Cámara de Representantes. De ahí que, no sea posible retrotraer el proceso a dicha instancia legislativa, pues ello conduciría a suplir la ejecución de un acto que jamás se realizó.

La jurisprudencia reiterada de la Corte es inequívoca en sostener que el principio de conservación del derecho, aun cuando permite subsanar los yerros de forma en que se haya incurrido, tiene como límite el principio de razonabilidad, cuya exigibilidad conduce a entender que no es posible volver hacia atrás para autorizar la realización de actos inexistentes, pues “una cosa es un vicio en el procedimiento, y otra muy distinta es la ausencia del procedimiento como tal”[133].

En el presente caso, no cabe duda de que jamás se surtió el anuncio previo del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes, circunstancia que impide subsanar su ocurrencia, ya que lejos de tratarse de un mero problema de forma, lo que en realidad está en juego es la verificación de un acto inexistente, cuya olvido desconoce los fines sustanciales de publicidad, información y transparencia del debate parlamentario que, al amparo del principio democrático, le otorgan valor a dicha exigencia procedimiento, en los términos en que se ha reiterado en esta providencia.

Ahora bien, como se mencionó en la Sentencia C-333 de 2005[134], al haberse pretermitido este requisito constitucional en el segundo debate en la plenaria de la Cámara de la Representantes, teniendo en cuenta que el efecto de las objeciones es volver el asunto a dicha instancia legislativa (CP art. 167)[135], consecuentemente, se afecta la validez del trámite subsiguiente del proyecto de ley, lo que incluye, por lo menos, la

instancia de votación del informe en esa Cámara, que ocurrió el día 15 de septiembre de 2015, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 90 de esa misma fecha, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 1067 del 18 de diciembre del año en cita[136], pues en virtud del principio de consecutividad, toda etapa legislativa previa es un presupuesto de validez de las etapas posteriores.

- En segundo lugar, visto el contenido del proyecto de ley se advierte que su finalidad es la de crear el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, señalando los objetivos a su cargo, las reglas para su dirección, supervisión y vigilancia, así como los recursos para el cumplimiento de sus funciones. Dentro de los ingresos del Fondo se dispone la creación de la Cuota de Fomento Fiquero, como contribución de carácter parafiscal, cuyos valores se destinarán al beneficio del sector, por ejemplo, mediante el impulso y la ejecución de actividades de investigación, innovación y transferencia de tecnología que contribuya al mejoramiento de la eficiencia en la producción de fique, o a través de la creación de programas de capacitación y asistencia técnica a los eslabones que componen la cadena de producción y comercialización del citado producto.

Como se deriva de lo expuesto, se trata en esencia de una iniciativa que crea y define el alcance de una contribución parafiscal, circunstancia por la cual, en lo atinente al procedimiento legislativo, se imponen las cargas derivadas del trámite de las leyes relativas a tributos[137]. Aun cuando, por regla general, el proceso que debe observarse en el Congreso es aquel dispuesto para las leyes ordinarias establecido en el artículo 157 de la Constitución, se presenta una excepción en el artículo 154 de la Carta, en el sentido de exigir que “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciaran su trámite en la Cámara de Representantes (...)”.

Se trata de una exigencia de forma cuya verificación por la Corte es rigurosa[138], pues subyace en ella una manifestación amplia del principio de representación en la imposición de tributos. No obstante, por su configuración, obsérvese que es un requisito asimilable al que se impone en el mismo artículo 154 del Texto Superior, en el que se exige iniciar en el Senado de la República el trámite de las leyes que aprueban tratados o convenios internacionales.

Al constatar el trámite que se otorgó al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de

2013 Senado, se advierte que su inicio se dio, precisamente, en la Cámara de Representantes, en donde fue aprobado en primer debate el 22 de mayo de 2013[139] y luego, en plenaria, el 1º de octubre del año en cita[140], para continuar con su deliberación y aprobación en el Senado de la República, los días 1º de abril y 14 de mayo de 2014[141], en primer y segundo debate, respectivamente.

En el entendido que una vez formulada una objeción, los textos objetados vuelven a segundo debate, con la finalidad de que las plenarias reconsideren el proyecto y decidan si insisten o no en la sanción y promulgación del texto originalmente aprobado, surge como consecuencia que al haberse pretermitido el anuncio previo del informe de objeciones en la Cámara de Representantes, como requisito que activa la posibilidad de realizar el pronunciamiento de las plenarias, en reemplazo del informe de ponencia[142], no puede considerarse como formada de manera adecuada la voluntad política en la cámara en la cual se inicia el trámite de los proyectos de ley relativos a tributos (CP art. 154), como supuesto del cual depende la posibilidad de subsanar los vicios de procedimiento que se presentan en el trámite de una ley.

En efecto, como previamente se explicó, la devolución del proyecto de ley objetado a segundo debate, en los textos que son materia de oposición, conduce a que el trámite legislativo no pueda entenderse como concluido, pues se ordena el regreso de la iniciativa a una etapa anterior de consideración y examen en las plenarias, con el fin de que éstas reconsideren el proyecto y decidan si insisten o no en su sanción y promulgación, pudiendo incluso realizar modificaciones normativas, a partir de los argumentos expuestos para apoyar la objeción, como se admitió en la Sentencia C-805 de 2001[143].

Si la obligación es entonces la de repetir el segundo debate, al retrotraer la actuación respecto de los textos objetados, imponiendo el deber de lograr mayores consensos para la aprobación y entrada en vigencia de la ley, cabe exigir como condición esencial de subsanabilidad de los vicios que se presenten en el trámite de una ley relativa a tributos, al igual que ocurre en el iter legislativo de las leyes aprobatorias de tratados y convenios internacionales, que se haya formado válidamente la voluntad política en la cámara en la que se inicia su trámite.

Se trata de una regla que ha sido reiterada desde la Sentencia C-576 de 2006[144], en la

que se sostuvo que la subsanabilidad depende de que se haya pronunciado de forma adecuada la cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de ley, lo que implica que el proceso haya concluido a plenitud sin vicio alguno. Aun cuando esta regla fue expuesta en relación con una ley aprobatoria de un tratado internacional[145], cabe aplicarla *mutatis mutandi* al caso de las iniciativas relativas a tributos, pues ante un mismo supuesto de hecho debe producirse la misma consecuencia en derecho.

Así las cosas, en la medida en que la pretermisión del anuncio previo ocurrió en la plenaria de la Cámara de Representantes, al momento de retrotraer la actuación a segundo debate, es claro que respecto de los textos objetados y sólo de ellos, se presentó el vicio de procedimiento que tiene la condición de ser insubsanable, por cuanto no se formó adecuadamente la voluntad política en la cámara en donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de aprobación de las leyes relativas a tributos, en los términos previstos en el artículo 154 del Texto Superior.

- Finalmente, en lo que atañe a la garantía de los derechos de las minorías en el debate parlamentario, este Tribunal ha entendido que las irregularidades vinculadas con el anuncio puede llegar ser subsanables, cuando la aprobación del informe de objeciones se surtió por unanimidad en ambas cámaras, es decir, cuando existe una clara “manifestación de la voluntad del órgano legislativo en el sentido de aprobar el informe de objeciones”[146].

Siguiendo lo expuesto, se aprecia que la discusión y aprobación del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes tuvo lugar en la sesión realizada el 15 de septiembre de 2015, como consta en el Acta de Plenaria No. 90 de esa misma fecha, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 1067 del 18 de diciembre del año en cita[147]. De acuerdo con la información que contiene la mencionada acta, en observancia de la jurisprudencia reiterada de la Corte que entiende que el informe de objeciones debe ser sometido a votación nominal y pública, se aprecia que éste fue considerado con una votación de 80 votos por el sí y 7 por el no[148]. Textualmente, se destaca lo siguiente:

“Dirección de la Presidencia, Pedrito Tomás Pereira Caballero:

En consideración el informe de objeciones que ha sido leído por el señor Secretario,

anuncio que se abre su discusión, continúa abierta la discusión sobre el informe de objeciones del proyecto de ley en mención, se cierra la discusión, señor secretario abra el registro para votar el informe de objeciones.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señores de cabina favor abrir el registro para votar las objeciones, si votan SÍ quedan negadas las objeciones presidenciales para que el proyecto sea sancionado.

Señores auxiliares de registro informarles a las personas pertenecientes a la Cámara de Representantes a los honorables representantes que estamos en votación para que se acerquen y cumplan con el deber de votar las objeciones al Proyecto de Ley número 207 de 2015 - 113 de 2013 Senado, donde se busca negar las objeciones presidenciales a dicho proyecto. Si se vota SÍ se aprueba el informe de objeciones, el informe a las objeciones si se vota SÍ se aprueba como lo están reclamando los comisionados. (...)

Dirección de la Presidencia, Pedrito Tomás Pereira Caballero:

Señor Secretario ordene cerrar el registro e informe el resultado de la votación por favor.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Doctor Osorio el Presidente ha ordenado cerrar el registro, se cierra el registro, la votación es de la siguiente manera.

Por el SÍ 80 votos electrónicos ninguno manual para un total por el SI [de] 80 votos.

Por el NO siete votos electrónicos ninguno manual para un total por el NO de siete votos.

Señor Presidente, ha sido aprobado el informe a las objeciones presidenciales donde se pidió a la Cámara que se nieguen las objeciones presentadas al Proyecto de Ley número 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado.

Dirección de la Presidencia, Pedrito Tomás Pereira Caballero:

Señor Secretario siguiente punto del orden del día"[149].

A juicio de esta Corporación, únicamente cuando existe unanimidad en la plenaria y se obtiene la mayoría requerida, es que cabe entender que el vicio del anuncio previo es subsanable, pues la existencia de discrepancias en la votación del informe le otorga una mayor significación al cumplimiento de este requisito, pues la oposición en el contenido de lo sometido a votación, refleja la importancia que tiene el aviso para las minorías en el proceso de formación democrática, al ser una herramienta que permite preparar el análisis de los proyectos para la sesión en que son citados, cumpliendo los fines sustanciales de publicidad, información y transparencia del debate parlamentario que, al amparo del principio democrático, le otorgan valor a esta exigencia de forma.

En el asunto bajo examen, al pretermittir el anuncio previo de votación del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes, se les imposibilitó a las minorías participar activamente en el proceso deliberativo de creación del derecho, negando la preparación del debate y de los argumentos que sustentaran las razones de oposición y que consiguieran, dado el caso, llevar al convencimiento sobre la importancia de acoger las objeciones y retirar de la iniciativa la parte objetada. La falta de unanimidad manifiesta que existían divergencias frente a lo aprobado, siendo el aviso un instrumento necesario de transparencia, participación política y garantía de la oposición, en el que se busca impedir que las decisiones tan sólo reflejen la regla de las mayorías, sobre la base de una determinación acogida de manera irreflexiva y desinformada. Precisamente, en el Auto 171 de 2009[150], al pronunciarse sobre una irregularidad detectada en el aviso previo, la Corte señaló que dicho vicio “es subsanable cuando su ocurrencia no incide negativamente en la manifestación de la voluntad de las minorías congresionales”[151], aspecto que, como se nota, no ocurrió en el asunto bajo examen, al tomar por sorpresa a los congresistas con la votación de un informe que nunca fue anunciado, excluyendo a las minorías de la posibilidad de impactar, en términos reales, en el debate y en el resultado final sobre la procedencia de las objeciones.

4.4.4.3. En virtud de lo anterior, se considera que el vicio detectado frente al anuncio previo es insubsanable, con ocasión del respeto (i) al principio de razonabilidad, (ii) a la regla que dispone que debe formarse adecuadamente la voluntad política en la cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite del proyecto de ley, y (iii) a la garantía de los derechos de las minorías en el debate parlamentario, en los términos previamente expuestos.

4.4.4.4. En este orden de ideas, en el asunto sub-judice, al estar en presencia de un vicio de procedimiento insubsanable, que impacta de manera exclusiva los textos objetados, se procederá a declarar la inexequibilidad del numeral 2 del artículo 18 y de la siguiente expresión del artículo 20: “Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983”, previstos en el Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”.

No cabe extender esta decisión al resto de la iniciativa por tres razones. En primer lugar, porque la formulación de la objeción únicamente implica la devolución a segundo debate de los textos objetados, excluyendo cualquier pronunciamiento sobre el resto de la iniciativa. En segundo lugar, porque el principio de conservación del derecho, deja a salvo las disposiciones sobre las cuales no se formuló oposición alguna, en virtud del respeto al principio democrático. Y, finalmente, porque el principio in dubio pro legislatore, busca resguardar la decisión mayoritaria adoptada por el Congreso, lo cual se refleja en preservar las normas frente a las cuales no existió ningún reparo.

Como se trata de una inconstitucionalidad parcial, es preciso continuar con el trámite consagrado en el último inciso del artículo 167 de la Constitución, por virtud del cual, una vez oído el ministro del ramo, se deberá proceder a rehacer e integrar el texto de la iniciativa, en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Surtida dicha actuación, el expediente legislativo debe ser retornado a esta Corporación, con miras a proferir un fallo definitivo.

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

RESUELVE:

Primero.- Por las razones expuestas, declarar INEXEQUIBLE el numeral 2 del artículo 18 y la siguiente expresión del artículo 20: “Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983”, previstos en el Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones”.

Segundo.- En virtud de lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, REMÍTASE copia del expediente legislativo y de esta Sentencia a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, se rehaga e integre el texto de la iniciativa, en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, el Congreso remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-633/16

Ref.: Expediente OG-148

Asunto: Objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, 'Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras disposiciones'.

Magistrado sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Comparto esta decisión, pero aclaro el voto para hacer una precisión. En este caso la Corte resolvió devolver las actuaciones a la Cámara de origen, para que rehaga e integre el texto de la iniciativa, en términos concordantes con la presente sentencia, y luego lo devuelva a esta Corporación para tomar una determinación definitiva. Se discutió en este proceso si procedía esa resolución o, en su lugar, aplicar el artículo 200 de la Ley 5 de 1992, de acuerdo con el cual el proyecto de ley debe archivarse si una Cámara encuentra fundadas las objeciones, pero la otra no. Esta norma se justifica como una garantía de unidad en la expresión de la voluntad legislativa, ante posiciones diversas de las cámaras. Sin embargo, es claro que esa hipótesis no concurría en este caso, pues no hubo manifestaciones discrepantes en una y otra cámara, y no se necesitaba por tanto apelar una regla que busca dirimir discrepancias. Archivar la totalidad del proyecto supondría asimismo obstruir la realización de la voluntad mayoritaria, representada en la aprobación de un articulado no objetado y del informe de objeciones, el cual recibió aprobación, aunque con vicios, por el Senado y la Cámara. Por tanto, una decisión de esa naturaleza carecería de justificación en el texto y en el propósito de la norma legal referida, y sería contraria al principio democrático que debe informar la interpretación del procedimiento legislativo, y de sus vicios.

En estos términos dejo consignados los motivos de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA C-633/16

NORMA QUE CREA FONDO DE FOMENTO PARAFISCAL FIQUERO-En la remisión de proyecto de ley con vicio formal a cámara de origen, Corte debió destacar la importancia del proyecto en la protección del sector rural (Aclaración de voto)

Referencia.: Expediente OG-148

Magistrado sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Comparto la decisión de la mayoría en el sentido de que en el presente caso se produjo un vicio formal de carácter insubsanable que obliga a que se declare la inexecutable del numeral 2º del artículo 18 y la expresión del artículo 20 “Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983” del proyecto de Ley 207 de 2012, Cámara, 113 de 2013, Senado.

Sin embargo, quiero dejar constancia que a pesar que en este caso se comprueba el vicio formal de carácter insubsanable, hay que resaltar que el contenido del proyecto de ley se trata de un asunto sustancial relacionado con la financiación y apoyo de una industria como la del fique, que dado que se trata de un oficio que en su mayoría es ejercido por población campesina y rural merecen el apoyo estatal.

Por esta razón considero que la Corte debió referirse en la parte motiva de esta decisión, no únicamente a los vicios de procedimiento acaecidos, sino a la importancia del proyecto de ley, para que el Congreso no proceda en este caso a archivarlo, sino en cambio a presentarlo nuevamente para que sea aprobado conforme a los requisitos procedimentales exigidos en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992.

Considero que un proyecto de esta naturaleza resulta necesario para de este modo garantizar el trabajo campesino y rural y fortalecer de este modo el Estado Social de derecho contenido en el artículo 1º de la Constitución, así como el artículo 64 de la Carta que establece que el Estado garantizará a la población campesina promover el acceso de la propiedad de la tierra, el crédito, la asistencia técnica y la comercialización de los productos, “(...) con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”.

En mi opinión un proyecto de ley que crea un fondo de fomento parafiscal fiquero, es necesario para dotar de herramientas para la promoción de este sector, que como he venido diciendo se trata en su mayoría de población campesina y rural.

De esta manera concuerdo con la mayoría de que se ordene remitir el expediente legislativo a la cámara de origen, para que se rehaga e integre el texto de la iniciativa, en los términos establecidos en la Constitución y en la ley, pero a su vez que en esa remisión se destaque el contenido y la importancia del proyecto de ley para la protección del sector rural y campesino en la industria del fique.

En estos términos dejo consignados los motivos de mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-633/16

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY-Competencia de la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

CORTE CONSTITUCIONAL-Pronunciamiento de fondo (Aclaración de voto)

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente OG-148

Objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley N° 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado, “Por medio de la cual se crea el fondo de fomento parafiscal fiquero, se establecen normas para el recaudo y administración de la cuota de fomento fiquero y se dictan otras

disposiciones”

Magistrado sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento la razón que me conduce a aclarar el voto en la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 16 de noviembre de 2016.

Para resolver el asunto, la Sala Plena recordó que, conforme al artículo 167 de la Constitución Política, uno de los requisitos para que la Corte Constitucional decida si el Presidente de la República debe sancionar o no un proyecto de ley que ha sido objetado por motivos de inconstitucionalidad, consiste en que las plenarias de las cámaras legislativas insistan en la sanción del proyecto. En consecuencia, es necesario verificar que el informe sobre las objeciones sea votado en los términos regulados por la Constitución y el Reglamento del Congreso y de no ser así, la consecuencia es la inconstitucionalidad de la norma legal objetada, por haberse incurrido en un vicio de forma.

En el presente caso, se constató que en el anuncio previo de la sesión en que se debatiría y votaría sobre el informe de objeciones de inconstitucionalidad en la plenaria de la Cámara de Representantes, exigido por el inciso final del artículo 160 de la Constitución, se incurrió en un error en la identificación del proyecto de ley, toda vez que en lugar de referir al Proyecto de Ley N° 207 de 2012 Cámara, se modificó su año al aludirse al Proyecto de Ley N° 207 de 2014.

Para la Corte, este error constituyó un vicio de procedimiento, pues al pretermittir la obligación de realizar el anuncio previo y, en su lugar, convocar a la plenaria para discutir y aprobar otra iniciativa, no fue posible garantizar los fines sustanciales de publicidad, información y transparencia del debate parlamentario.

En consecuencia, la Corte procedió a declarar la inexequibilidad del numeral 2 del artículo 18 del Proyecto de Ley 207/12 Cámara, 113/13 Senado y la expresión “Dejando vigente el contenido del artículo 108 de la Ley 9ª de 1983”. Por tratarse de una inexequibilidad parcial, de conformidad con el artículo 167 de la Constitución, la Corte ordenó remitir el

expediente legislativo a la cámara de origen, para que se rehaga e integre el texto de la iniciativa, en términos concordantes con su fallo.

2. Comparto esta decisión, pues estimo que en este asunto el vicio es insubsanable, dado que el anuncio previo se realizó respecto de una iniciativa distinta, con el agravante de que no se incluyó el título del proyecto, ni se hizo precisión alguna sobre la materia regulada de forma que pudiese identificarse. Sin embargo, aclaro el voto para referirme a dos temas relevantes que no fueron abordados en la ponencia.

Competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo en el presente asunto

3. Algunos magistrados se apartaron de la decisión contenida en la Sentencia C-633 de 2016, por cuanto en su concepto la Corte debió inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo, pues al no aprobarse en debida forma el informe de objeciones gubernamentales por el error en el anuncio, no tuvo lugar la insistencia del Congreso de la República en la sanción del proyecto de ley y, en consecuencia, esta Corporación debió abstenerse de proferir un pronunciamiento de fondo.

4. Al respecto, considero que la ponencia debió abordar el tema relacionado con la competencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las objeciones gubernamentales, y así evidenciar sin duda alguna que, en este caso, resultaba ineludible emitir un pronunciamiento de fondo.

En relación con este tema, el artículo 167 de la Constitución, que regula el trámite de las dos clases de objeciones presidenciales -por inconstitucionalidad y por inconveniencia-, establece en su inciso tercero que cuando el proyecto de ley es objetado por razones de inconstitucionalidad, pasará a la Corte Constitucional si las Cámaras insistieren.

De igual manera, el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 indica que si las objeciones fueren por inconstitucionalidad y las Cámaras insistieren, el proyecto de ley pasará a la Corte Constitucional para que ésta decida sobre su constitucionalidad.

Asimismo, el Decreto 2067 de 1991 que regula los procedimientos adelantados ante esta Corporación, en su artículo 32, establece que para que la Corte resuelva sobre las objeciones de inconstitucionalidad a un proyecto de ley, el Presidente del Congreso debe

registrar en la Secretaría de la Corte el proyecto de ley, las objeciones y un escrito con las razones de la insistencia por parte del Congreso.

Como se deriva de lo expuesto, el elemento esencial para que la Corte pueda asumir la competencia de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales, se halla en que, respecto de las objeciones por inconstitucionalidad, tal como lo dispone el artículo 167 del Texto Superior, el Congreso de la República haya decidido insistir en la aprobación original del proyecto. De esta manera, la insistencia de las cámaras se erige en un presupuesto de procedibilidad para que la Corte pueda abordar el examen de las objeciones formuladas, pues de acogerse la oposición expuesta por el Gobierno, desaparece el conflicto que suscita la intervención de este Tribunal.

Así pues, si el Congreso no insiste sino que manifiesta acogerse a las objeciones planteadas por el ejecutivo, no hay lugar a la intervención de la Corte Constitucional. Lo anterior quiere significar, que si no existe discrepancia entre el Gobierno y el Congreso, porque éste último ha manifestado allanarse a los reproches del ejecutivo desaparece el fundamento de la competencia de la Corte, debiendo entonces inhibirse para pronunciarse de fondo sobre su validez constitucional.

5. Analizadas estas disposiciones y sin perjuicio del vicio encontrado en el anuncio previo tras realizar la verificación del trámite de las objeciones, es claro que esta Corporación es competente para pronunciarse sobre el asunto, pues los informes de insistencia que negaban las objeciones, según constancia secretarial, fueron aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes y enviados a esta Corporación. Por esa razón, a pesar de que era indispensable analizar si había insistencia y por lo tanto si la Corte era competente, de todas maneras era evidente que se daba las condiciones formales para el efecto y por eso debía estudiarse el problema jurídico planteado.

El examen formal del trámite de objeciones no implica un debate sobre los contenidos del proyecto de ley objetado

6. Por otra parte, el segundo asunto relevante que no fue abordado en la ponencia se

relaciona con la regla especial que se deriva de las particularidades que envuelven el proceso de definición de las objeciones. En concreto, en virtud de la jurisprudencia reiterada de la Corte, se ha dicho que el examen formal se sujeta a la verificación de las etapas básicas de resolución de las objeciones, sin incluir las generalidades de trámite de la ley objetada, pues este último queda abierto a las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentarse[152].

Sobre este punto, con base en lo expresado, considero necesario precisar que en este caso los problemas que surgieron en el trámite de las objeciones no generan inconstitucionalidad de los contenidos del Proyecto de Ley objetado. No obstante, debido a que en el presente caso jamás se surtió el anuncio previo del informe de objeciones en la plenaria de la Cámara de Representantes, en la práctica se entiende que la decisión de insistir fue inválida.

En efecto, al pretermitirse este requisito constitucional en la plenaria de la Cámara de la Representantes, consecuentemente, se afecta la validez del trámite subsiguiente del proyecto de ley, lo que incluye, por lo menos, la instancia de votación del informe de objeciones en esa Cámara, pues en virtud del principio de consecutividad, toda etapa legislativa previa es un presupuesto de validez de las etapas posteriores, razón por la cual debía declararse la existencia de un vicio de trámite no subsanable.

Expresados los motivos de mi aclaración de voto reitero que comparto la decisión adoptada por la Sala Plena en sesión del 16 de noviembre de 2016, mediante la cual se profirió la sentencia C-633 de 2016.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

[1] Folio 654A del cuaderno 1.

[2] En el aparte pertinente, las normas en cita establecen que: “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 167.- El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las cámaras a segundo debate. (...)”.

[3] Folio 525 del cuaderno 1.

[4] Al respecto, el artículo 115 de la Constitución dispone que: “(...) El Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno. (...)”.

[5] En su integridad, el citado precepto establece que: “Artículo 359.- No habrá rentas nacionales de destinación específica. // Se exceptúan: 1.- Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. // 2.- Las destinadas para inversión social. // 3.- Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias”.

[6] El precepto en mención dispone que: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes”.

[7] Sobre el particular, se citan los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Constitución y se transcribe el siguiente aparte de la Sentencia T-502 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett: “La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas. // En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado (...)”.

[8] El artículo 25 del Código Civil consagra que: “La interpretación que se hace para fijar el

sentido de una ley oscura, de una manera general, corresponde al legislador.” Esta disposición fue declarada exequible en la Sentencia C-820 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, en el entendido “que la interpretación constitucional que de la ley oscura hace la Corte Constitucional, tiene carácter obligatorio y general”.

[9] Las excepciones consagradas en el citado precepto constitucional son las siguientes: “(...) 1.- Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. // 2.- Las destinadas para inversión social. // 3.- Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

[10] Este documento no se encuentra dentro del expediente legislativo referente al Proyecto de Ley No. 207 de 2012 Cámara, 113 de 2013 Senado.

[11] Al respecto, se señala que: “Al cambiar el régimen del IVA a partir del 1º de abril de 1984, no se puede afirmar que le quita piso jurídico al Fondo de Fomento Fiquero, puesto que la diferencia de pasar de un impuesto monofásico a gravar las diferentes fases de los ciclos de producción y distribución, [no afecta] el hecho generador (...) [ni] los demás elementos de la obligación tributaria sustancial, de tal manera que sigue siendo mandato legal cobrar el gravamen sobre el impuesto a las ventas establecido para sacos de polipropileno y fibras sintéticas (...)”.

[12] Énfasis por fuera del texto original.

[13] Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, 18 de junio de 1996, C.P. Javier Henao Hidrón.

[14] Para el efecto, se transcribe el siguiente aparte del concepto elaborado por el Consejo de Estado: “Ya sea con la voz fique, que en el diccionario figura como colombianismo y venezolanismo, o con su sinónima, la palabra cabuya, de origen caribe, se hace alusión en el lenguaje popular de la región a la fibra de pita, con que se fabrican cuerdas y tejidos. En Colombia, según estadísticas oficiales, los principales productores de fique son: Cauca 36%, Nariño 30%, Santander 14%, Antioquia 12% y Boyacá 6%; departamentos que representan un segmento de 15.000 familias de artesanos. Concretamente en Santander, el índice de pobreza, de suyo alto (39%), se agudiza en el sector rural (69%) y afecta a

103.000 habitantes, que corresponden al 40% de la población rural. // De manera que los recursos del Fondo de Fomento Fiquero, aunque no tienen destinación específica en las actividades fundamentales de la inversión social (salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda), sí se enmarcan dentro de la tendencia al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, finalidades sociales reconocidas por la Constitución Política (artículo 366) y el Decreto número 111 de 1996, por el cual se compilan las Leyes 38 de 1989, 79 de 1994 y 225 de 1995 para conformar el Estatuto Orgánico del Presupuesto (artículo 41)".

[15] Sobre este último punto, a la par de lo anterior, el informe presenta los siguientes beneficios del fique: "(...) Es claro entonces que el Fondo puede contribuir a la dinamización, modernización y orientación [para el] (...) aprovechamiento de los tratados de libre comercio y otros instrumentos del sector fiquero a través de la creciente demanda a nivel mundial de productos biodegradables y más amigables con el ambiente y la posibilidad de ampliar el portafolio de productos de fique gracias al aprovechamiento integral de la planta (fibra larga, bagazo y jugos). // Este reto no es menor en razón al desplazamiento de la fibra natural por la fibra sintética, los altos niveles de contaminación que genera el proceso de beneficio de fique y la ausencia de un estudio de mercado para los productos de la cadena, lo que, por vía del fondo, debe ser corregido y aprovechado. // Finalmente, quisiéramos destacar la importancia del fique que ha sido conocida como la 'fibra nacional' y el reconocimiento que el sector, su cultura, el uso ancestral y moderno, así como las dinámicas sociales y económicas que se desarrollan alrededor de este sector deben ser exaltados, reconocidos y protegidos. // En este sentido nos permitimos (...) destacar el fique y su industria como uno de los sectores de interés para la llamada 'economía naranja', que representa una riqueza enorme basada en el talento, la propiedad intelectual, la conectividad y, por supuesto, la herencia cultural de nuestra región, factores todos que gravitan alrededor del fique por el talento que supone el uso y transformación de la fibra, la singularidad por ser una fibra autóctona americana y en especial colombiana, la herencia cultural y ancestral de la misma desde los pueblos prehispánicos hasta nuestros días, y la posibilidad de utilizarla en la elaboración de artesanías, la creación de fibras para textiles y confección, y los recientes usos químicos que se han detectado como coadyuvante en la descontaminación de aguas de residuos pesados derivados de la industria".

[16] Folio 654A del cuaderno 1.

[17] Véase, por ejemplo, los Autos A-035 de 2012, A-100 de 2012, A-101 de 2012, A-102 de 2012, A-137 de 2012, A-180 de 2012, A-233 de 2012 y A-273 de 2012.

[18] Sobre el particular, el artículo 167 del Texto Superior, expresamente señala que: “Exceptuase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucionalidad. En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella (...) decida sobre su exequibilidad”. Énfasis por fuera del texto original.

[19] Folio 17 del cuaderno 2.

[20] En este punto, es preciso destacar que el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011 establece que: “(...) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la Rama Legislativa, las cual se publicarán en la página Web de cada cámara; con esta publicación se dará por cumplido el requisito de publicidad”. Énfasis por fuera del texto original.

[21] En la última de las normas en cita, se señala que: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales (...), tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

[22] CP. art. 167.

[23] Ibídem.

[24] Énfasis por fuera del texto original.

[25] CP arts. 145 y 167; Ley 5ª de 1992, arts. 117 a 119.

[26] Ley 5ª de 1992, art. 175.

[27] Ley 5ª de 1992, art. 186.

[29] Capítulo III del Título VI denominado “sobre las leyes”.

[30] La regulación de las objeciones en la citada ley se encuentra en la Sección V, cuyo epígrafe se denomina “otros aspectos en el trámite” dentro del Capítulo VI que refiere al procedimiento legislativo ordinario.

[31] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[32] Énfasis por fuera del texto original.

[33] En el aparte pertinente, el artículo 167 de la Constitución dispone que: “(...) 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 inconstitucionalidad. En tal evento, si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella (...) decida sobre su exequibilidad”. Por tal razón, el numeral 8 del artículo 241 del Texto Superior, le otorga la competencia a la Corte para “decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales (...)”.

[34] El efecto dependerá del alcance de la objeción, es decir, si fue total o parcial. Así, en caso de una objeción total, lo procedente es el archivo; mientras que, si la objeción fue parcial, lo que se sigue es el retiro de la(s) norma(s) objetada(s).

[35] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[36] Énfasis por fuera del texto original.

[37] Sentencia C-805 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[38] CP art. 241, núm. 8.

[39] Sobre esta posibilidad, en la citada Sentencia C-805 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se expuso que: “Encuentra la Corte que como quiera que las modificaciones que se introduzcan por las cámaras se originan en las objeciones del Gobierno y no pueden tener

alcance distinto que el de tratar de subsanarlas, debe entenderse que hay una insistencia en los términos del artículo 167 y que corresponde a la Corte Constitucional decidir con carácter definitivo las diferencias. Es necesario precisar que en esta instancia no es posible introducir materias nuevas, las cuales serían inconstitucionales por ese solo hecho, y que por consiguiente el debate de constitucionalidad se plantea en los términos de las objeciones inicialmente formuladas por el Gobierno, y en el examen de si las modificaciones fueron suficientes para superarlas.” Énfasis por fuera del texto original.

[40] M.P. Eduardo Montealegre Lynnet. En el mismo sentido se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-070 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-323 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[41] CP. art. 167, inciso 1.

[42] Así ocurrió en la citada Sentencia C-323 de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[43] M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[44] Sentencias C-1249 de 2001, C-070 de 2004, C-887 de 2007, C-1139 de 2008, C-1197 de 2008, C-850 de 2009, entre otras.

[45] Sobre el particular, en la Sentencia C-985 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se señaló que: “En primer lugar debe la Corte advertir que (...) se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso (...) a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de (...) demandas ciudadanas.”

[46] CP art. 166, inc. 1.

[47] CP arts. 165 y 166, inc. 2.

[48] CP art. 165.

[49] CP art. 162.

[50] Ley 1431 de 2011, art. 2.

[51] CP art. 160, en concordancia con los artículos 186 y 187 de la Ley 5ª de 1992.

[52] CP. art. 160.

[53] Ley 1431 de 2011, art. 2.

[54] CP art. 160.

[55] CP art. 160.

[56] CP arts. 145 y 167.

[57] CP art. 133, en armonía con el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011.

[58] Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2. La norma en cita establece que: “En la interpretación y aplicación de las normas del presente reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: (...) Corrección formal de los procedimientos. Tiene por objeto subsanar los vicios de procedimiento que sean corregibles, en el entendido de que así se garantiza no solo la constitucionalidad del proceso de formación de las leyes, sino también los derechos de las mayorías y las minorías y el ordenado adelantamiento de las discusiones y votaciones”.

[59] El párrafo del artículo 241 del Texto Superior dispone que: “Párrafo.- Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”.

[60] Véase, al respecto, las Sentencias C-510 de 1996, C-063 de 2002 y C-068 de 2004. Precisamente, en la citada Sentencia C-063 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se expuso: “(...) esta Corporación considera que los plazos fijados en el artículo 166 de la Constitución corresponden a días hábiles y completos, razón por la cual deberá efectuarse el conteo a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto de ley sea recibido para sanción presidencial”.

[61] Folio 522 del cuaderno 1.

[62] Folio 524 del cuaderno 1.

[63] Ley 5ª de 1992, art. 186.

[64] Textualmente, la fe de erratas señala que: “Los suscritos miembros de la comisión accidental de medicación, designada por las respectivas mesas directivas de Senado y Cámara, solicitamos a ustedes hacer una corrección al acta de conciliación del proyecto en mención radicado el 5 de junio de 2014, que por un error de transcripción se señala que se acoge el texto aprobado por el Senado de la República, cuando debería decir que se acoge el texto aprobado por la Cámara de Representantes”.

[65] Esta norma fue citada con anterioridad en la nota a pie número 58.

[66] Folio 523 del cuaderno 1.

[67] Folios 533 a 536 del cuaderno 1.

[68] Folio 525 del cuaderno 1.

[69] La norma en cita dispone que: “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”.

[71] Folio 525 del cuaderno 1.

[72] M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.

[73] CP art. 208.

[74] Sobre este punto, en la sentencia de la referencia, se señala que: “(...) la figura de las objeciones presidenciales en Colombia ha evolucionado a lo largo del tiempo, limitando su carácter ‘contra-mayoritario’ y haciéndola más democrática. Al respecto cabe resaltar los siguientes aspectos. (...) [S]e pasó de una competencia que residía en cabeza del Presidente, a una competencia que reside, claramente, en cabeza del Gobierno, esto es, en el Presidente de la República y en el Ministro correspondiente. (...) Por tanto, en estricto sentido, la Constitución de 1991 ya no contempla la institución de objeciones presidenciales a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, consagra la figura de objeciones gubernamentales.”

[75] En términos generales, el artículo 2 del proyecto señala que: “De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Ley 101 de 1993, la Cuota de Fomento Parafiscal Fiquero es una contribución de carácter parafiscal, impuesta por razones de interés general para el beneficio de sus contribuyentes, que no hace parte del Presupuesto General de la Nación.” Por su parte, en el artículo 7 se señala que: “Créase el Fondo de Fomento Parafiscal Fiquero para el manejo y administración de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Fiquero, con el fin de impulsar planes, programas y proyectos de inversión social, de fomento e innovación y aquellos tendientes a mejorar la infraestructura física complementaria requerida por el subsector fiquero, de conformidad con lo establecido en la presente ley”. Énfasis por fuera del texto original.

[76] Folio 3 del cuaderno 1.

[77] Decreto 2067 de 1991, art. 45. En término similares el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 consagra que: “(...) 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”.

[78] Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

[79] El término de treinta días se refiere puntualmente a las actuaciones necesarias para corregir el vicio, pero no incluye los trámites adicionales que se deben agotar para concluir el proceso legislativo. En tal sentido, se puede consultar el Auto 008 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo, en el que una vez subsanado el vicio, en el plazo de treinta días, se otorgó el tiempo restante de la legislatura en curso, para culminar “el procedimiento legislativo del proyecto de ley estatutaria” sometido a revisión previa de constitucionalidad.

[80] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[81] Puntualmente, en la providencia de la referencia, se manifestó que: “Según constancia secretarial del tres (3) de junio de 1996 (Folio 236), se encuentran vencidos los términos establecidos por el auto del veintiuno (21) de marzo, sin que se hubiese recibido documento alguno de parte del Congreso ni de la Presidencia de la República que mostrara que se había corregido el vicio señalado por la Corte. La única comunicación recibida fue una solicitud del Presidente de la Cámara de Representantes, (...), del treinta y uno (31) de

mayo (Folio 237), por medio de la cual solicita a la Corte la ampliación del término.(...) Esta Corporación fijó a las cámaras el plazo máximo autorizado por el artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, pues tal norma establece que para la corrección de un vicio subsanable el ‘término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad esté en capacidad de subsanarlo’. No es pues posible ampliar tal término, por lo cual, y en cumplimiento de lo ordenado por esa misma norma y por la Constitución, no queda otra alternativa a la Corte que proceder a decidir sobre la constitucionalidad de la ley bajo revisión (...) // La no corrección del vicio de formación afecta en su integridad la constitucionalidad Ley 194 del 6º de julio de 1995, puesto que, por las razones señaladas en los fundamentos jurídicos 6º a 9º de esta sentencia, ella configura un vicio de consentimiento en la aprobación de un tratado. Por ello la Corte deberá declarar inexecutable la citada ley”. Énfasis por fuera del texto original.

[82] En el aparte pertinente, la norma en cita dispone que: “(...) 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 el fallo definitivo”. En idéntico sentido, el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 consagra que: “(...) Si la Corte Constitucional considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. // Cumplido este trámite, se remitirá a la Corte el proyecto para su fallo definitivo. (...)”. Esta misma hipótesis aparece regulada en el artículo 33 del Decreto 2067 de 1991.

[83] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[84] Folios 15 y 27 del cuaderno 2.

[85] Las dos legislaturas corresponden a los periodos ordinarios que van desde el 20 de julio de 2014 hasta el 20 de junio de 2015; y luego del 20 de julio de 2015 hasta el 20 de junio de 2016.

[86] En este sentido, siguiendo lo expuesto, en la Sentencia C-623 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte expresó: “La jurisprudencia de la Corte ya ha manifestado

que si bien es cierto la Constitución no señala expresamente en los artículos 166, 167 y 168, que se ocupan del tema de las objeciones, el plazo dentro del cual las cámaras deben tramitar la insistencia frente a las objeciones presidenciales, también lo es que ello no implica que aquéllas tengan un plazo indefinido para tal fin, pues ante ese vacío debe acudirse a lo dispuesto en el artículo 162 de la Carta Política, conforme al cual ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas.”

[87] La norma en cita dispone que: “(...) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

[88] Folio 538 del cuaderno 1.

[89] El precepto en cita señala que: “Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.”

[90] Folios 541 y ss. del cuaderno 1.

[91] Folio 568 del cuaderno 1.

[92] Folios 570 y ss. del cuaderno 1.

[93] Folios 604 y ss. del cuaderno 1.

[95] Sentencia C-644 de 2004.

[96] Sobre la materia se pueden consultar: Auto 038 de 2004 y Sentencias C-533 de 2004 y C-644 de 2004.

[97] Sentencia C-644 de 2004.

[98] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Este fallo sigue la línea expuesta sobre la materia desde la Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[99] Énfasis fuera del texto original.

[100] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[101] Sobre la materia se puede consultar el artículo 83, inciso 2º, de la Ley 5ª de 1992.

[102] En idéntico sentido se puede examinar la Sentencia C-780 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[103] Folios 46 y ss. del cuaderno 2.

[104] Folio 50 del cuaderno 2.

[105] Folio 61 del cuaderno 2.

[106] Folios 62 y ss. del cuaderno 2.

[107] Así, por ejemplo, en el Auto 031 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa, se dijo que: “Como se desprende del texto anterior, el legislador ha previsto de manera taxativa las decisiones de las comisiones y cámaras del Congreso de la República a las cuales se aplica la votación ordinaria, de manera que aquellos casos que no se encuentren allí incorporados, (excluidas las votaciones secretas), se les aplica la regla general de la votación nominal y pública prevista en el artículo 133 de la Constitución. (...) De lo anterior surge que la exigencia constitucional y legal de la votación nominal y pública es aplicable al informe de objeciones gubernamentales en tanto no se encuentra enunciado de manera expresa en las excepciones previstas en el artículo 1 de la Ley 1431 de 2011.” Énfasis por fuera del texto original.

[108] Folios 67 y 68 del cuaderno 2. En el aparte pertinente se destaca lo siguiente: “(...) La Presidencia abre a discusión del Informe en el cual se declaran infundadas las objeciones al Proyecto de Ley número 113 de Senado, 207 de 2012 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a su votación en forma nominal. // La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación. // Por Secretaría se informa el siguiente resultado: // Por el Sí: 55 // Total: 55 Votos. // (...) En consecuencia, ha sido aprobado el Informe en el cual se declaran infundadas las objeciones al Proyecto de Ley número

113 de 2013 Senado, 207 de 2012 Cámara”. Énfasis por fuera del texto original.

[109] Al respecto, el citado artículo 133 de la Constitución señala que: “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común. El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley”. (Énfasis por fuera del texto original). Dichas excepciones aparecen consagradas en el mencionado artículo 1 de la Ley 1431 de 2011, en las que no se incluye el informe de objeciones gubernamentales.

[110] Folios 649 y ss. del cuaderno 1.

[111] Como ya se dijo, la norma en cita dispone que: “(...) Las actas de las sesiones plenarias, comisiones, los proyectos de acto legislativo, los proyectos de ley, las ponencias y demás información que tenga que ver con el trámite legislativo deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso, órgano de publicación de la rama legislativa (...)”. Énfasis por fuera del texto original.

[112] Folio 654, al reservo, del cuaderno 1.

[113] El artículo 83 de la Ley 5ª de 1992 establece que: “Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas. // Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo (...). No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptarse tales decisiones, siempre que mediare una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva Corporación legislativa.”

[114] Ibídem.

[115] Subrayado acorde con el texto original.

[116] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[117] Énfasis por fuera del texto original.

[118] Al respecto, se puede consultar la siguiente página:

http://camara.gov.co/portal2011/index.php/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com_proyectosdeley&view=ver_proyectodeley&idpry=1410

[119] Sentencia C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[120] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[121] Véase, por ejemplo, los Autos 081 de 2008 y 031 de 2012.

[122] “Parágrafo. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”

[123] “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que dentro del término que fije la Corte, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsano el vicio o vencido el término, la Corte procederá a decidir sobre la constitucionalidad del acto. // Dicho término no podrá ser superior a treinta días contados a partir del momento en que la autoridad está en capacidad de subsanarlo.”

[124] “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. // Subsano 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.”

[125] Ley 5ª de 1992.

[126] Esta previsión es concordante con lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, en el que se regula el fenómeno de las reuniones irregulares. Al respecto, se dispone que: “Toda reunión de los miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones

propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno, y quienes participen en las deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes”.

[127] M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[128] En el aparte pertinente del artículo 160 del Texto Superior se dispone que: “(...) El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquélla en la cual se realizará la votación”.

[129] M.P. María Victoria Calle Correa.

[130] Auto 031 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. En este punto se hizo alusión directa a la Sentencia C-760 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra, y a la Sentencia C-1248 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[131] Esta posición se ha reiterado de forma unánime desde la Sentencia C-576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, en donde se manifestó que: “(...) se debe entender que en materia de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales, la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad. Así, una de las etapas estructurales del trámite, v.gr., la aprobación por el Senado, habrá concluido a plenitud sin vicio alguno.” Énfasis por fuera del texto original.

[132] Sobre el particular, la norma en cita dispone que: “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquélla 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 aquélla en la cual se realizará la votación”.

[133] Auto 031 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa. Énfasis por fuera del texto original.

[134] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[135] La norma en cita, en el aparte pertinente, dispone que: “El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las cámaras a segundo debate”.

[136] Folios 96 y ss. del cuaderno 2.

[138] Sentencia C-930 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[139] Folio 71 del cuaderno 1.

[140] Folio 202 del cuaderno 1.

[141] Folio 343 del cuaderno 1.

[142] CP art. 160, inciso 3.

[143] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[144] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[145] Puntualmente, en la providencia en cita se dijo que: “(...) la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad. Así, una de las etapas estructurales del trámite, v.gr., la aprobación por el Senado, habrá concluido a plenitud sin vicio alguno.”

[146] Auto 031 de 2012, M.P. María Victoria Calle Correa.

[147] Folios 96 y ss. del cuaderno 2.

[148] Folios 103 y 104 del cuaderno 2.

[149] Gaceta del Congreso No. 1067 de 2015. Folios 103 y 104 del cuaderno 2.

[150] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

[151] En este punto se hace referencia al Auto 311 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[152] Sobre el particular, en la Sentencia C-985 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se señaló que: “En primer lugar debe la Corte advertir que (...) se limitará a examinar el trámite dado en el Congreso (...) a las objeciones presidenciales y a la insistencia del Congreso de la República. Por tanto, omitirá el análisis del todo el proceso legislativo anterior, teniendo en cuenta que el mismo es susceptible de (...) demandas ciudadanas.”