

Sentencia C-084/19

REFORMA TRIBUTARIA ESTRUCTURAL-Inexequibilidad de contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico

La Corte abordó el problema de si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, en aquellos supuestos en los cuales la correspondiente proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de discusión y votación. Al resolver el cargo, la Sala encontró que la regla sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, como lo exige el artículo 157 de la C.P, no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caduca en el término de un año, contado desde la publicación del acto

De conformidad con el artículo 242.3 de la C.P., las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Subreglas constitucionales

La jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el

estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen. En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

ELUSION DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Modalidades formal y material

La elusión se dice formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa.

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Alcance

PROYECTO DE LEY-Aplicación del principio de consecutividad no implica que deba hacerse de manera rígida y literal

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Facultad del Congreso para introducir modificaciones, adiciones o supresiones a proyectos de ley está limitada por el principio de identidad flexible o relativa

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE-Relación

PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD EN TRAMITE DE PROYECTO DE LEY-Criterios para determinar en qué casos se está ante la inclusión de un tema nuevo

(i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido; (iii) la novedad de un asunto

se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico; (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema.

DESCONOCIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE CONSECUTIVIDAD E IDENTIDAD FLEXIBLE- Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente D-12537

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Demandante: Juan Pablo Cárdenas Mejía

Magistrada Ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, Juan Pablo Cárdenas Mejía (Expediente D-12537) y María Angélica Nieto Amaya y otros (Expediente D-12547) demandaron la inconstitucionalidad del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Mediante Auto del 8 de febrero de 2018, el Despacho admitió el cargo por violación al principio de consecutividad en el trámite legislativo, formulada en la

demanda contenida en el Expediente D-12537, e inadmitió los demás cargos planteados, tanto en esta como en la demanda contenida en el Expediente D-12547. Dado que los actores no subsanaron dentro del término concedido, a través del Auto de 27 de febrero de 2018, se dispuso el rechazo de los cargos inadmitidos.

En la misma providencia anterior, el Despacho ordenó la fijación en lista de la norma acusada, corrió traslado al Procurador General de la Nación y comunicó el inicio del proceso al Presidente del Congreso, así como a los Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho y a la Defensoría del Pueblo. De igual forma, con el objeto de que emitieran concepto técnico, conforme a lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, invitó a participar a las facultades de Derecho de las universidades del Norte, Libre y Nacional de Colombia, del Cauca y de Antioquia. Con los mismos fines, convocó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Cámara de Comercio de Cali, y a los Centros de Conciliación y Arbitraje de las Cámaras de Comercio de Barranquilla, Bogotá y Medellín.

Mediante Auto del 2 de marzo de 2018, el Despacho ordenó suspender los términos dentro de la presente actuación, en aplicación del artículo 1º del Decreto Ley 889 de 2017 y, posteriormente, mediante Auto del 4 de julio de 2018, la Sala Plena dispuso su levantamiento. De esta forma, cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede este Tribunal a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma acusada:

“LEY 1819 DE 2016

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 50.101 de 29 de diciembre de 2016

Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras

disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

(...)

ARTÍCULO 364. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia.

La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo.

La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%). En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la disposición impugnada contraviene los principios de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.). Luego de ilustrar el alcance de tales normas en la jurisprudencia de la Corte, afirma que es obligatorio que las iniciativas legislativas surtan todos los debates previstos en Constitución, lo cual no impide la introducción de modificaciones, las cuales, sin embargo, no pueden consistir en textos sobre temas autónomos, nuevos o separables al del texto del proyecto. Enseguida, señala que el precepto demandado adolece de vicios de procedimiento en su formación, porque fue introducido como artículo nuevo en los informes de ponencia para los debates de las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el proyecto de ley ni en las ponencias para primer debate, así como tampoco en las sesiones conjuntas de las comisiones.

El demandante argumenta que el proyecto de ley versaba sobre el IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, el régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, el gravamen a los movimientos financieros, la contribución parafiscal al combustible, los incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las -ZOMAC, el procedimiento tributario, la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, los tributos territoriales, las exenciones del tesoro nacional y la creación de una Comisión Accidental de Compilación y Organización del Régimen Tributario. De esta forma, argumenta que el artículo acusado no guarda relación con las materias de que trataba el proyecto de ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos y solo hacía referencia a una contribución para la gasolina.

De otra parte, añade que en el texto aprobado para primer debate en las comisiones constitucionales de Senado y Cámara se modificaron los artículos 18 a 22 de la Contribución Especial Arbitral creada por la Ley 1743 de 2013. Sin embargo, indica que esta corresponde a una materia distinta a la contribución sobre laudos que se impugna, pues el sujeto pasivo, la base gravable y el hecho generador son distintos en cada caso. Además, precisa que el tributo creado en la Ley de 2013 está dirigido a gravar los centros de arbitraje, los árbitros y los secretarios sobre los ingresos que perciben por su actividad. En cambio, indica que la contribución que se censura grava el hecho de obtener a favor una condena a través de un laudo arbitral.

Por último, el actor subraya que las actas de comisiones conjuntas reunidas el 5 y 6 de diciembre de 2016 dan cuenta de las proposiciones dejadas como constancias de los congresistas Hernando José Padauí Álvarez y Germán Hoyos, en el sentido de crear una contribución para laudos. No obstante, a su juicio, tales constancias no cumplen con los principios de consecutividad e identidad flexible, “pues lo que se requiere es que el tema haya sido debatido por la Comisión, lo que no ocurrió en este caso”. Al respecto, cita la Sentencia C-726 de 2015, en la cual, resalta, la Corte estimó que no era suficiente “para cumplir el principio de consecutividad que en las Comisiones se haya dejado una constancia sobre una proposición que no fue objeto de debate y aprobación. Por consiguiente, la constancia a la que se ha hecho referencia no demuestra que se haya cumplido el principio de consecutividad”.

Por lo expuesto, solicita a la Corte la declaratoria de inexequibilidad de la disposición demandada.

IV. SÍNTESIS DE LAS INTERVENCIONES

Allegaron intervenciones dentro del presente proceso el Ministerio del Interior, las cámaras de comercio de Medellín, Cali y Bogotá, la Universidad del Rosario, la Academia Colombiana de Jurisprudencia, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y, en escritos separados, los ciudadanos Juan Guillermo Mendoza Gómez y otros y Mónica Inés Hernández Gómez.

4.1. Con excepción del Ministerio del Interior, todos los intervinientes apoyan la tesis de la impugnación. Indican que la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico fue introducida de manera sorpresiva en las ponencias para los debates en plenaria de Cámara y Senado, sin que se encontrara en el proyecto de ley, en la exposición de motivos ni en las ponencias para primer debate y, así mismo, sin que se hubiera discutido en las sesiones conjuntas de las Comisiones. De igual forma, sostienen que no guarda relación con ninguno de los temas contenidos en el proyecto de ley sometido a ambas cámaras y que es distinta a la contribución especial arbitral. Afirman también que lo único que al respecto se encuentra es la proposición presentada por dos congresistas, en la cual se planteaba la creación de la contribución especial en reemplazo del arancel judicial, pero que finalmente “quedó en una mera constancia de los congresistas y no estuvo sujeto a discusión de los demás parlamentarios”.

Esta perspectiva señala que, en todo caso, las citadas manifestaciones no bastan para que se entiendan surtidos los principios de consecutividad e identidad flexible y tampoco muestran que hubo una discusión adecuada sobre la conveniencia y los impactos de la creación del citado tributo, conforme al principio democrático y de representación popular, cuando se someten asuntos tributarios a deliberación del Congreso. De igual manera, plantea que no son claras las razones por las cuales fueron modificados los términos iniciales de la proposición, la cual hacía referencia a una contribución especial para sentencias judiciales y laudos arbitrales. En todo caso, sostiene que el artículo demandado no guarda estrecha relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con el contenido del título del proyecto de ley ni con los temas sobre los que este trataba.

En particular, se indica que en la citada iniciativa no se estableció como objetivo la creación de tributos para la financiación del Sector Judicial y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en juicio arbitral, a quien simplemente se le reconocen sus derechos.

4.2. En oposición al anterior punto de vista, el Ministerio del Interior afirma que desde el primer debate del Proyecto de Ley se contempló en el artículo 105, que los gastos que no cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario, para su deducción en el impuesto sobre la renta y complementarios, generarán diferencias permanentes, entre los cuales se encuentran las condenas provenientes de procesos arbitrales diferentes a las laborales, con sujeción a lo previsto en el numeral 3 del Art. 107-1 del mismo Estatuto. Posteriormente, señala, en la ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes se incorporó la creación de la contribución especial acusada y luego, la Comisión Tercera Constitucional Permanente y la Plenaria del Senado de la República aprobaron, dentro del capítulo de disposiciones varias, una contribución especial a cargo de los Centros de Arbitraje. De este modo, indica, “es evidente que la citada norma (sic) desde el primer debate fue puesta a consideración la posibilidad de una contribución especial para los laudos arbitrales de contenido económico”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado en esta Corporación en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador General de la Nación presentó el concepto previsto en los artículos 242.2 y

278.5 de la Constitución Política, mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

El Ministerio Público hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los principios de consecutividad, identidad flexible e instrumentalidad de las formas, así como del trámite legislativo que siguió el Proyecto que se convirtió en la Ley ahora demandada.

A continuación, indica que ni en el proyecto de ley ni en el informe para primer y tercer debate se incluyó ningún tema relacionado con la contribución especial acusada. Sin embargo, afirma que durante las deliberaciones en las sesiones conjuntas, el asunto de dicho tributo fue incluido como parte del debate y, en razón de las múltiples proposiciones presentadas y la complejidad del tema, las comisiones adoptaron como mecanismo de racionalización la lectura de esta y de otras proposiciones, y su inclusión como constancia para que fuera considerada –si era pertinente–, en la ponencia para segundo debate, como efectivamente sucedió.

El Procurador General plantea que la constancia dejada por dos congresistas en la sesión conjunta entre comisiones respecto de la contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, en lugar de constituir un medio para eludir el debate o generar algún vicio al trámite que se adelantaba, atendía a la realidad procedimental del debate en relación con el Proyecto de Ley. De este modo, indica que el considerable número de proposiciones (más de 500, según el Acta 05 de 2016), el término faltante para la culminación del trámite, la responsabilidad en relación con la incidencia que la aprobación de las propuestas tendría en la ciudadanía y la manera en que se aprobó la introducción de constancias y proposiciones (contando con la participación de los integrantes de las Comisiones y con reglas aplicables para todos, según su mejor decisión), permite concluir que el mecanismo adoptado precisamente tendía a garantizar las condiciones para el debate y racionalizar el procedimiento legislativo.

Así, señala que el asunto relativo a la creación de la contribución demandada se incluyó en el debate, fue leído y dejado a consideración de los congresistas, de modo que materialmente en sus efectos, “la constancia podría ser asimilable a su no aprobación”. No obstante, continua, la Célula Legislativa pretendía evitar que la estimación de las propuestas fuera cerrada en esa sesión y se detuvo a analizar la mejor forma de asegurar la

observancia del principio de consecutividad y la posibilidad la votación de la proposición de quienes así lo quisieran.

De esta forma, manifiesta estar en desacuerdo con la demanda, pues considera que los objetivos del Proyecto de Ley permitían incorporar la contribución especial creada en la norma acusada. Estima que guarda univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trata de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló “elevar el recaudo a su nivel potencial”, es decir, “generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada”.

El Procurador General concluye que el artículo incorporado en la ponencia para segundo debate, relativo a la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico, se refería a un asunto dejado a consideración en el primer y tercer debate (sesiones conjuntas) en relación con el cual, ante la realidad del procedimiento legislativo, los congresistas adoptaron un mecanismo que les permitiera continuar sometiéndolo al análisis, y que además guarda estrecha relación con el contenido del proyecto de ley inicialmente presentado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

6.1. Competencia de la Corte

1. De conformidad con el artículo 242.3 de la C.P., las acciones públicas de inconstitucionalidad que se promuevan contra las leyes por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, el cual empieza a contar a partir de la publicación del respectivo acto jurídico. En el presente caso, el demandante plantea un cargo por vicios de forma contra el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 50.101 de 29 de diciembre de 2016. La acción se estima presentada en término, pues la demanda fue radicada el 14 de diciembre de 2017, por lo cual no había transcurrido el año a que hace mención la citada disposición constitucional.

En consecuencia, considerado lo anterior y en virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la C.P., la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, en la medida en que el precepto impugnado hace

parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1819 de 2016.

6.2. Problema jurídico y estructura de la decisión

2. En el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, mediante la cual se adoptó una “reforma tributaria estructural”, el Legislador creó la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. El demandante afirma que esa disposición se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estima que no guarda relación con los asuntos discutidos y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, sostiene que la norma contraviene los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

La mayoría de los intervinientes apoya la tesis de la impugnación y considera que no se surtió primer debate sobre el artículo acusado y este tampoco tiene una relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con los temas del Proyecto de Ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos. Así mismo, coincide en lo esencial con el actor en que al proponerse la iniciativa destinada al establecimiento de la contribución especial arbitral, cercana al tributo acusado, no se estableció que el objetivo era la creación de cargas públicas para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en un juicio arbitral. En contraste, el Ministerio del Interior y el Procurador General de la Nación defienden la constitucionalidad de la disposición impugnada.

El Ministerio del Interior considera que el precepto censurado respetó las reglas constitucionales invocadas por el actor, debido a que la materia a la que se refiere fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de disposiciones como la de la contribución especial arbitral, a cargo de los centros de arbitraje. Por su parte, el Ministerio Público estima que la norma impugnada guarda univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trata de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló “elevar el recaudo a su nivel potencial”, es decir, “generar los

mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada”.

3. De acuerdo con lo anterior, la Sala debe determinar si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, cuando la respectiva proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de discusión y votación. Con el propósito de ilustrar los aspectos centrales de la justificación del fallo, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre (i) los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible y (ii) analizará la compatibilidad con estos del procedimiento que se siguió para el establecimiento del artículo demandado.

i. Los principios de consecutividad e identidad flexible

4. Los principios de consecutividad e identidad flexible se inscriben en el marco del papel de los órganos políticos y su carácter representativo y deliberativo en una democracia constitucional. Así mismo, cobran una importancia notable, debido al poder de creación normativa de nivel general que el propio sistema jurídico confiere a los citados órganos. En tanto estándares de naturaleza procedimental, concurren junto con otras reglas en la formación de la voluntad de las cámaras legislativas, en orden a garantizar procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos, que aseguran una legislación acorde con el principio de representatividad y el respeto a las minorías[1].

5. Así, el artículo 157 de la Constitución establece la regla básica del trámite de los proyectos de ley. Prevé que ningún proyecto será ley sin (i) haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, sin perjuicio de los casos en los cuales el primer debate pueda surtirse en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas cámaras, conforme se prevea en el Reglamento del Congreso, (iii) haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno. Esta exigencia es conocida como el principio de consecutividad en el procedimiento de formación de la Ley.

Estrechamente vinculado a la norma anterior, el artículo 160 de la Carta consagra la posibilidad de que durante el segundo debate cada Cámara introduzca a los proyectos de

ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias. En consecuencia, al mismo tiempo que cada iniciativa debe ser aprobada en la respectiva comisión y en la plenaria de cada Cámara, también se concede la potestad de introducir en segundo debate modificaciones, adiciones o supresiones a los textos aprobados en el primer debate, ya sea que este se haya surtido a través de sesión conjunta de las comisiones o en la comisión constitucional permanente de la cámara correspondiente[2]. Esta posibilidad de incorporar cambios a un proyecto de ley en una instancia posterior al primer debate, leída a la luz del artículo 157 de la C.P., ha dado lugar al denominado principio de identidad flexible, en los términos en que se explicará en breve.

6. El principio de consecutividad implica una obligación con varias modalidades. Comporta para las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas el deber de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración. Se trata de una competencia y un deber constitucional no susceptible de ser trasladado a otro órgano del Estado ni al que tampoco pueden renunciar. Por lo tanto, la totalidad del articulado propuesto en la ponencia presentada debe ser discutido y votado por la comisión constitucional permanente o por la plenaria, según sea el caso. En el mismo sentido, las proposiciones que se planteen en el curso del debate deben ser objeto de discusión y votación, salvo que el autor de la propuesta decida retirarla antes de ser sometida a votación o a modificaciones (Art. 111 de la Ley 5ª de 1992)[3].

7. La jurisprudencia de este Tribunal ha puntualizado que el principio de consecutividad se aplica a las proposiciones modificatorias, aditivas o supresivas que se presenten en el curso de las discusiones en las distintas instancias legislativas, “ya que éstas también deben ser consideradas, debatidas y votadas, a menos que, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 5ª de 1992, su autor o gestor tome la firme decisión de retirarlas con anterioridad al trámite de la votación o de su respectiva modificación”[4]. Además, las comisiones y las plenarias no pueden, como se ha dicho, renunciar a su competencia y posponer la discusión que debe llevarse a cabo en una precisa etapa del proceso legislativo, a un debate posterior ni si quiera por razones de apremio o complejidad, ante la proximidad de la expiración del tiempo correspondiente[5].

8. Conforme a lo anterior, la jurisprudencia ha precisado que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad (i) estudiar y debatir todos los temas

propuestos ante ellas durante el trámite legislativo, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen[6].

En general, si una irregularidad asociada a estas obligaciones ha tenido lugar, se considera que el Legislador ha incurrido en un vicio de procedimiento por elusión. Esta clase de vicio puede tener dos modalidades, una de carácter formal y otra de naturaleza material.

9. La elusión se dice formal cuando alguna de las células legislativas omite el debate o la votación de la iniciativa legislativa o se trasladan estas etapas del trámite a un momento posterior. A su vez, la elusión material ocurre en todos aquellos supuestos en los cuales, pese a que se surte formalmente el debate y la votación del proyecto de ley, las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias incumplen realmente su deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobar o negar una iniciativa[7].

10. Ahora bien, si el alcance del principio de consecutividad se entiende a partir de una interpretación textual del artículo 157 de la C.P., todas y cada una de las disposiciones de un proyecto de ley deben haber sido discutidas a nivel de comisiones y plenarias de las cámaras. En otros términos, el articulado del proyecto de ley finalmente sancionado tendría que haber sido debatido de forma sucesiva en tales células legislativas y, por ende, los textos aprobados en primer debate deberían ser rígidamente los mismos votados en el último y convertidos en Ley de la República. Esta interpretación, sin embargo, no solo resultaría extraña a un escenario político deliberativo sino que sería contraria a la referida posibilidad de introducir modificaciones al proyecto durante el segundo debate, posibilidad expresamente prevista en el artículo 160 de la C.P.

11. En estas condiciones, la aparente tensión anterior ha sido resuelta mediante una interpretación armónica de los artículos 157 y 160 de la C.P., a partir del concepto de identidad flexible[8]. La Corte ha considerado, en sustancia, la necesidad de una mirada a la consecutividad, desde la perspectiva que admite la posibilidad de incorporar cambios a los proyectos de ley en el curso del trámite legislativo, lo cual se resuelve en la obligación, no de que las específicas normas sean sometidas a los cuatro debates (tratándose de leyes), sino de que la misma materia, tema o asunto sea sujeta a los diferentes debates previstos en la Constitución. Esto se explica bien con la noción de identidad flexible empleada en la

jurisprudencia constitucional, pues desde este punto de vista, lo que se exige es que las normas aprobadas en segundo debate tengan una conexión o identidad aproximada con aquellas votadas en el primero, dada su pertenencia común a una(s) misma materia(s) objeto de regulación.

12. Así, la exigencia derivada del principio de identidad flexible, de que el proyecto de ley se conserve sustancialmente a lo largo del trámite legislativo[9], implica que las modificaciones que en ejercicio de los principios de pluralismo y decisión mayoritaria pueden hacerse al proyecto, no sean de tal impacto que terminen por convertirlo en otro completamente distinto[10]. Se prohíbe la introducción de temas nuevos[11], que no guarden relación con las materias debatidas en instancias anteriores del trámite[12] o, en general, conexidad material con el proyecto, con lo debatido y aprobado en las comisiones[13]. De otro modo, se ha señalado que los principios de consecutividad y de identidad flexible se predicán de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto, no de los distintos artículos analizados de manera aislada[14].

En el mismo sentido, la Corte ha destacado que el principio de identidad flexible implica identidad en el contenido material de las disposiciones y no que se atengan al contenido de los proyectos y se abstengan de considerar los distintos desarrollos de que tal contenido es susceptible. De ser así, ha advertido que el manejo de los temas de las leyes a ese nivel de especificidad imposibilitaría introducir regulaciones puntuales relacionadas con ámbitos no previstos en los proyectos iniciales. Lo que exige la Carta, ha aclarado la Sala, es que las distintas etapas del proceso legislativo se agoten en relación con la materia sometida a regulación pero no en relación con cada uno de los puntos susceptibles de abordar la materia[15].

13. La relación material entre las modificaciones, adiciones y supresiones a un proyecto de ley, impuesta por el principio de identidad flexible, debe ser diferenciada del principio de unidad de materia, pese a la cercanía conceptual que pueda propiciarse en el uso de ambas nociones. El principio de unidad de materia persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén directamente relacionados con el tema general que les provee cohesión. En cambio, el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos en las plenarias de las cámaras guarden relación con los diversos temas o asuntos tratados y aprobados en primer debate. De esta forma, los dos mandatos buscan

garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente. Sin embargo, mientras que la unidad de materia impide que en cualquier instancia legislativa se incorporen contenidos normativos ajenos al sentido general de la iniciativa, incluso si se ha insistido en ellos a través de los diversos debates, el principio de identidad obliga a que las modificaciones o adiciones que surjan en plenarias se refieran a los distintos asuntos o temas que se discutieron y votaron en primer debate[16].

14. Frente al problema de los supuestos en los cuales las modificaciones o adiciones a los proyectos de ley en segundo debate presentan una relación material con el contenido general de la iniciativa aprobada en primer debate, la jurisprudencia constitucional ha señalado que debe identificarse una conexidad clara y específica[17], estrecha[18], necesaria y evidente[19]. Así mismo, ha planteado un conjunto de pautas orientadas a determinar los casos de incorporación de temas nuevos de un proyecto de ley. En este sentido, ha señalado: (i) un artículo nuevo no siempre corresponde a un asunto nuevo puesto que el artículo puede versar sobre asuntos debatidos previamente[20]; (ii) no es asunto nuevo la adición que desarrolla o precisa aspectos de la materia central tratada en el proyecto siempre que la adición este comprendida dentro de lo previamente debatido;[21] (iii) la novedad de un asunto se aprecia a la luz del proyecto de ley en su conjunto, no de un artículo específico;[22] (iv) no constituye asunto nuevo un artículo propuesto por la Comisión de Conciliación que crea una fórmula original para superar una discrepancia entre las Cámaras en torno a un tema[23].

15. Ahora bien, un problema relevante, frente al cual en el presente proceso se ha generado el principal desacuerdo, tiene que ver con los supuestos en los cuales una norma introducida en segundo debate, guarda alguna relación con una de las materias sobre las cuales se han discutido y votado iniciativas en primer debate. No se trata de una relación general con el Proyecto de Ley, a lo cual reconduciría el principio de unidad de materia, sino de casos en que pueden identificarse ciertos aspectos comunes entre la norma introducida y los temas alrededor de los cuales fueron discutidas y votadas normas en primer debate. La pregunta que plantean estos eventos es si tales coincidencias o, en otras palabras, cualquier cercanía temática entre la proposición nueva y lo debatido y votado por las comisiones es suficiente para entender satisfechos los principios de consecutividad e identidad flexible.

16. A la luz de la jurisprudencia constitucional, la respuesta a lo anterior ha consistido en que se desconocen los referidos principios si, no obstante la norma novedosa tiene proximidad temática con los asuntos discutidos y votados en primer debate, implica en lo fundamental una materia autónoma e independiente de aquellos[24]. El precepto incorporado en plenarias no es totalmente extraño a los temas del proyecto de ley conocidos en primer debate. Sin embargo, por sus características, en realidad plantea un objeto material de regulación sustancialmente distinto, de tal manera que “su temática le brinda cierta autonomía hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente”[25].

En consecuencia, la Corte ha considerado que pese a que los temas alrededor de los cuales han girado las iniciativas en primer debate han sido debidamente discutidos y votados, respecto de la norma novedosa se produce una elusión material del debate, porque sobre la materia que ella implica las comisiones constitucionales permanentes o las plenarias no han cumplido el deber de manifestar su voluntad política en el sentido de aprobarla o negarla[26]. Este criterio puede apreciarse en varios pronunciamientos, particularmente en materia tributaria.

16.1. En la Sentencia C-1113 de 2003[27], la Sala Plena estudió una demanda contra el artículo 112 de la Ley 788 de 2002, mediante la cual se expidieron normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial. La disposición impugnada establecía la Cuenta Única Notarial, con el fin de realizar el recaudo de los derechos que por todo concepto recibieran o recaudaran los notarios del país, en desarrollo de las funciones asignadas por las leyes y reglamentos que regulan el servicio notarial y de registro de instrumentos públicos. Según el demandante, la norma no figuraba “en el proyecto inicialmente presentado al Congreso, ni en la publicación previa al debate en la comisión respectiva, ni en los primeros y segundos debates”.

La Corte encontró que el precepto no había sido discutido durante los primeros tres debates, sino solamente en el cuarto, en plenaria de la Cámara de Representantes, y luego había resultado aprobado en el informe de conciliación por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República. Advirtió que la norma estaba relacionada con la materia tributaria de la Ley, por cuanto regulaba un procedimiento a cargo de los notarios en relación con la forma como deben depositarse los ingresos que por todo

concepto reciban, que surge, en razón de la función de responsable del recaudo de impuestos y aportes. Sin embargo, sostuvo la Sala que la Cuenta Única Notarial era un tema específico, autónomo y separable de los otros temas del proyecto de ley que concluyó con la expedición de la Ley 788 de 2002, por lo cual debió ser objeto de debate tanto por las comisiones constitucionales permanente como por las plenarias de ambas cámaras. Como así no ocurrió, la Sala determinó que se habían vulnerado los principios de consecutividad e identidad flexible y declaró inexecutable la norma demandada.

16.2. En la Sentencia C-312 de 2004[28], la Corte analizó la constitucionalidad de varios apartados del artículo 44 de la Ley 795 de 2003, mediante la cual se introdujeron algunas modificaciones al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. El artículo parcialmente atacado regulaba las facultades del Gobierno nacional para señalar las condiciones generales y uniformes de las pólizas del seguro obligatorio de accidentes de tránsito -SOAT-, las tarifas máximas que pueden cobrarse y el valor de la contribución parafiscal al Fondo de Solidaridad y Garantía. Según la demanda, específicamente respecto de esta contribución, se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible.

El actor sostenía que en el texto originalmente presentado por el Gobierno no se hacía referencia a dicha contribución, tampoco fue incluida en la ponencia para primer debate ni objeto de discusión y votación en las comisiones. Así mismo, indicaba que los párrafos relativos al tributo habían sido parte de una proposición aditiva presentada en la plenaria del Senado, donde fueron aprobados, pero señalaba que no habían sido objeto de debate ni de votación en la plenaria de la Cámara de Representantes. Además, según el demandante, la disposición cuestionada establecía un gravamen de carácter parafiscal, con destino a la financiación de uno de los subsistemas de seguridad social, “cuya única relación con el seguro comentado [SOAT], es que la prima del mismo se utilizó como base para la determinación del tributo”.

Al analizar el cargo, la Corte advirtió que el texto inicial del artículo controvertido, en general se ocupaba de ordenar al Gobierno la fijación de las condiciones generales de las pólizas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito y las tarifas máximas que podían cobrarse por ese concepto. En este sentido, indicó que el texto final del artículo acusado, en cuanto incluyó la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y la manera de calcularla en el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, era una materia que “por sí misma tiene

autonomía y relevancia jurídica que no hacen indispensable su inclusión en las cláusulas que de suyo ha de contener el contrato de seguro que se recoge en la póliza correspondiente. Tanto es así, que esta puede subsistir, sin la inclusión de tal contribución y la manera de calcularla. Es decir, estas últimas no pertenecen ni a la esencia ni a la naturaleza del contrato de seguro. El establecimiento de esa contribución podría ser objeto de una norma separada y autónoma”.

De la misma manera, la Sala consideró que la exoneración de la contribución a cualquier institución o fondo de las primas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito a la que se refería el parágrafo 1º, era una excepción a la inclusión en las tarifas del valor de la contribución al Fondo de Solidaridad y Garantía y a la manera de calcularla, por lo cual, resultaba afectada por el mismo vicio. Subrayó que tal excepción introducida en el parágrafo no podría tener existencia si lo que se agregó a su texto por el Senado de la República no se hubiere incluido en la norma aludida. De esta manera, concluyó que los contenidos normativos introducidos sin haberse discutido ni votado por la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, por la Plenaria de esa Corporación y la Comisión Tercera del Senado, habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible y, como consecuencia, dispuso declararlos inexecutable.

16.3. En el mismo año, en la Sentencia C-370 de 2004[29], la Corte resolvió una demanda, entre otros, contra el artículo 3 de la Ley 818 de 2003, mediante la cual se dictaron diversas normas tributarias, particularmente en materia del IVA y del impuesto a la renta. El demandante consideraba que dichas disposiciones no habían sido “planteadas de forma directa o indirecta, en los proyectos de Ley publicados por el Congreso, ni para los primeros debates ni para las plenarias: «simplemente aparecieron en el texto final del texto de la Ley aprobada por el Legislativo»”.

La Sala Plena encontró que la regla censurada había sido objeto de una proposición supresiva en el debate surtido ante la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, la cual aprobó efectivamente su eliminación, y que posteriormente, resultó introducida en la Plenaria de la misma Cámara. A continuación, advirtió que se refería a una exención sobre la renta líquida gravable generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tándem rendimiento en ciertos productos. Por esta razón, consideró que se trataba de un tema autónomo de “contenido jurídico propio”, por lo que al haber sido aprobada su eliminación

por la Comisión de la Cámara, su contenido temático no había sido debatido ni aprobado en dicha célula legislativa y, por consiguiente, había tenido lugar una elusión material del debate. Como resultado, procedió a declarar su inexecutableidad.

16.4. Con posterioridad, en la Sentencia C-726 de 2015[30], la Corte analizó una demanda contra los artículos 69 y 70 de la Ley 1739 de 2014, mediante la cual se introdujeron varias modificaciones al Estatuto Tributario, en especial destinadas a crear mecanismos de lucha contra la evasión fiscal. Las disposiciones impugnadas establecían la contribución parafiscal a combustible y sus elementos estructurales. A juicio del actor, tales preceptos habían sido aprobados con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible debido a que no formaron parte del texto radicado por el Gobierno, ni estaban incluidos en la ponencia para primer debate de las comisiones conjuntas, sino que fueron incorporadas como artículos nuevos en segundo debate. La Corte consideró que le asistía razón al actor.

Indicó que las normas censuradas habían sido introducidas en la Plenaria del Senado, pero que no se habían discutido en primer debate de las comisiones conjuntas constitucionales permanentes de Cámara y de Senado. De otra parte, planteó que la Ley buscaba modificar rentas existentes y crear nuevos tributos para controlar la evasión fiscal y para la generación de ingresos suficientes para el sostenimiento de gastos públicos. Por el contrario, indicó que el tema principal del tributo acusado era financiar el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), para atenuar las fluctuaciones en los precios de los mismos.

En el mismo sentido, señaló que el impuesto nacional a la gasolina, sobre cuya modificación de sus elementos estructurales se había deliberado y votado en primer debate, constituía un tributo autónomo y distinto de la exacción demandada, de modo que “las modificaciones al impuesto nacional a la gasolina de ninguna manera justificaban la creación de un tributo nuevo y completamente diferente como es la contribución parafiscal impugnada”. Por último, también consideró que si bien la exposición de motivos del proyecto de ley daba cuenta de la disminución en las rentas derivadas del petróleo debido a la baja de los precios internacionales, tal argumento justificaba la consecución de ingresos presupuestales adicionales, pero no la contribución acusada, pues en ningún momento se había hecho referencia a la necesidad de su creación.

Así, en el presente caso, si bien es cierto, desde el punto de vista del sector económico regulado y de las condiciones y el contexto que motivaron la reforma, la detracción controvertida podía mantener cierta relación con las materias discutidas y votadas en primer debate, la Sala consideró que se trataba de un tema nuevo o, en otros términos, separable de aquellos. La Sentencia realizó un análisis orientado a mostrar que la norma, pese a la eventual proximidad con los temas del proyecto en el ámbito fiscal señalada por algunos intervinientes, en realidad planteaba un objeto material de regulación sustancialmente distinto. Como consecuencia, concluyó que se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible y declaró inexecutable las normas demandadas.

17. En este orden de ideas, particularmente en materia tributaria, la jurisprudencia constitucional ha mostrado que no obstante existir alguna relación, si la modificación introducida en segundo debate al proyecto de ley implica en realidad una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido materialmente la deliberación[31]. Cuando una disposición novedosa comporta un tema nuevo, según la Corte, debe haberse debatido y votado en su específico contenido. De no haber sido así, se desconocen los principios de consecutividad e identidad flexible.

El anterior criterio se ha afianzado, como se ha señalado, en especial en materia tributaria. En este ámbito del ordenamiento jurídico, la jurisprudencia constitucional ha reconocido de forma pacífica y retirada la importancia del principio democrático, en virtud del cual, la creación de las contribuciones públicas y sus elementos estructurales solo puede estar en cabeza de los órganos de representación popular. Esta concepción tiene fundamento en una de las primeras garantías políticas, que luego adquiere fuerza normativa en la Carta Magna de 1215, según la cual, no pueden existir tributos sin representación[32].

De esta forma, en el marco del debate parlamentario, la máxima de la representación política supone un conjunto de reglas procedimentales. Las reglas procedimentales son condiciones esenciales en la formación libre de la voluntad de las cámaras legislativas y constituyen una garantía del debate y de procesos deliberativos transparentes, imparciales y reflexivos. De ahí que en el ámbito tributario, en el cual se maximizan las exigencias del principio democrático, los principios de consecutividad e identidad flexible permitan la

introducción, en segundo de debate, adiciones y supresiones a los proyectos de Ley, solo si tales modificaciones no comportan una materia de regulación separable, autónoma o independiente.

18. Recapitulando lo indicado en esta sección, la armonización de los principios de consecutividad e identidad flexible, en materia tributaria, (i) implican que los temas, asuntos o materias de un proyecto de ley sean aprobados en los cuatro debates previstos en el artículo 157 de la C.P. o, en casos extraordinarios, en la sesión conjunta de las comisiones permanentes de cada Cámara y las sesiones plenarias de ambas células legislativas. (ii) En consecuencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar una relación sustantiva con las materias debatidas y aprobadas en primer debate. (iii) Correlativamente, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa. (iv) En estos casos, la regla nueva exige una específica deliberación y votación sobre su contenido, de modo que si no se lleva a cabo, se vulneran los principios de consecutividad e identidad flexible.

ii. La introducción del artículo 364 de la Ley 1819 de 2016 desconoció los principios de consecutividad e identidad flexible

19. A juicio de la Corte, la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, sancionada como artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, fue incorporada en segundo debate del trámite legislativo con desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala encuentra que les asiste razón al demandante y a la gran mayoría de intervinientes. El artículo discutido no fue objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. A continuación, la Sala explicará los fundamentos de esta conclusión, para lo cual, en primer lugar, mostrará que la norma no fue considerada por las citadas células legislativas y, en segundo lugar, explicará por qué el tributo acusado constituye un tema independiente de los estudiados y votados en primer debate.

20. El 19 de octubre de 2016, el Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda, radicó con mensaje de urgencia en la Cámara de Representantes el proyecto de ley, “por medio del cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”. La iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 894 de 2016 y en sus diversas partes se ocupaba del IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, del gravamen a los movimientos financieros, de la contribución parafiscal al combustible, de los incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las ZOMAC, del procedimiento tributario, la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, de los tributos territoriales, de las exenciones del tesoro nacional y de la creación de una Comisión Accidental de Compilación, así como de la Organización del Régimen Tributario.

De este modo, en los temas generales que estructuraron el Proyecto de Ley no había mención alguna al tributo o contribución para laudos arbitrales de contenido económico. Tampoco en las específicas disposiciones normativas propuestas ni en la exposición de motivos se abordó una regulación asociada específicamente a dicha materia.

21. Con miras a llevar a cabo las primeras deliberaciones, se elaboraron los correspondientes informes de ponencia, con modificaciones y ajustes al proyecto inicial, los cuales fueron publicados en las gacetas del Congreso 1088 de 2016, 1091 de 2016, 1061 de 2016 Cámara y 1090 de 2016 (f. 139), 1092 de 2016 y 1093 de 2016 Senado. En estos informes no se propuso discutir nada relativo a la contribución especial cuestionada. A la postre, en razón del mensaje de urgencia, las comisiones terceras de Senado y Cámara sesionaron conjuntamente y el 6 de diciembre de 2016 aprobaron un primer articulado, publicado en las gacetas del Congreso de la República 1155 de 2016 Cámara y 1157 de 2016 Senado.

En los textos aprobados a comienzos de diciembre de 2016 tampoco se observa norma alguna sobre la contribución especial para laudos arbitrales. De otra parte, en desarrollo de las sesiones conjuntas de las comisiones y de la votación, dos congresistas formularon sendas proposiciones que finalmente fueron dejadas como constancias, de acuerdo con el Acta 05 del 6 de diciembre de 2016, publicada en la Gaceta del Congreso No. 263 de 2017

(p. 46):

Hace uso de la palabra el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Presidente, le pido el favor, si me dejan a mí para que no vuelva a pasar lo mismo, me deja coordinar el debate. Entonces si me deja Presidente, le pongo un poco de instrucción al tema.

Primero. ¿Existe, doctora Elizabeth, Secretaria de la Comisión y Secretario, proposiciones que hayan sido avaladas por el Gobierno?

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Elizabeth Martínez Barrera:

Sí, señor Ponente.

Hace uso de la palabra el Representante Alejandro Carlos Chacón Camargo:

¿Cuáles Secretaria tienen aval del Gobierno?

Me dicen que ninguna está avalada por el Gobierno. Entonces continúo.

Proposiciones:

La justicia requiere una forma de financiación que genere una base presupuestal. Nosotros queremos proponer que se cree una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, verificando y pudiendo reemplazarlo con lo que llamamos el arancel judicial, que fui uno de los Coordinadores y Ponentes. Quiero dejarlo como constancia y lo leí, salió la primera.

El Senador Hoyos, quiere hablar sobre lo mismo.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, Hernando José Padauí Álvarez:

Tiene la palabra el Senador Germán Hoyos.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Germán Darío Hoyos:

Gracias señor Presidente.

Sobre ese mismo tema Presidente, en el Senado de la República también habíamos radicado una proposición en ese mismo sentido, en la cual se crea una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico. Esto era lo que antes se llamaba el arancel judicial y como hay una coincidencia muy especial y creo que es por la cercanía que tenemos acá con el Coordinador de Ponentes de Cámara, quiero decirle que los Senadores también habíamos radicado una en ese mismo sentido y también la dejamos como constancia para que en la ponencia, para segundo debate la evaluemos. Está firmada por los Senadores.

Muchas gracias, señor Presidente.

22. Posteriormente, el Proyecto de Ley pasó a la plenaria de la Cámara de Representantes para recibir segundo debate. En este contexto, sobre la base de la proposición anterior, en el respectivo informe de ponencia, publicado en la Gaceta del Congreso 1158 del 19 de diciembre de 2016, se propuso la creación de la contribución especial demandada, en los siguientes términos:

III) PROPOSICIONES DEJADAS COMO CONSTANCIA DURANTE EL PRIMER DEBATE Las siguientes proposiciones fueron dejadas como constancia en el primer debate, a solicitud de los Honorables Congresistas que las radicaron. A continuación se presenta un resumen agrupándolas por los principales temas de la reforma tributaria:

14. Disposiciones varias:

-Adicionar un artículo nuevo para crear una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico (H.S. Germán Darío Hoyos).

C. REUNIONES DE PONENTES Y COORDINADORES. Los ponentes y coordinadores nos reunimos con el equipo técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el de la DIAN los días 12, 13, 14, 15, 16 y 19 de diciembre de 2016, con el fin de preparar la presente ponencia y en específico, para estudiar cada una de las proposiciones que fueron dejadas como constancia por los Honorables Congresistas durante el primer debate. A continuación se presenta una síntesis de los principales temas abordados, de acuerdo con las proposiciones radicadas.

8. Disposiciones varias:

Se revisa en detalle la proposición sobre la contribución para laudos arbitrales, y se encontró que esta es viable en la medida en que tiene una base para no afectar los pleitos o sentencias de bajo monto. Los ponentes consideran que no se trata de una limitación al acceso a la justicia o una violación al principio de gratuidad de la justicia, pues el gravamen solo se causa cuando prosperan las pretensiones. En ese sentido, la justicia conserva su carácter gratuito y puede ser plenamente accesible. Por otra parte, no se gravan las sentencias de tutela, las laborales y de familia, por lo cual se salvaguardan las decisiones judiciales que se pronuncian sobre asuntos de protección constitucional.

(...)

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Y RECAUDO En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se somete a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo objeto de modificación.

(...)

ARTÍCULO NUEVO Se propone incluir un artículo nuevo que establezca todos los elementos de la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico para garantizar recursos para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE ANTE LA PLENARIA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES PROYECTO DE LEY 178 DE 2016 CÁMARA Y 163 DE 2016 SENADO “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones” El Congreso de Colombia DECRETA

(...)

ARTÍCULO NUEVO. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo. La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%)

En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial. PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan.

23. Sometido a debate y votación, el tributo sobre laudos de contenido económico fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 20 de diciembre de 2016, conforme puede observarse en la Gaceta del Congreso 1179 de 2016.

24. Por su parte, en el informe ponencia para debate en la Plenaria del Senado de la República, también fue incluido un artículo sobre la contribución especial para laudos arbitrales, según consta en la Gaceta del Congreso 1158 de 2016:

III) PROPOSICIONES DEJADAS COMO CONSTANCIA DURANTE EL PRIMER DEBATE Las siguientes proposiciones fueron dejadas como constancia en el primer debate, a solicitud de

los Honorables Congresistas que las radicarón. A continuación se presenta un resumen agrupándolas por los principales temas de la reforma tributaria:

14. Disposiciones varias:

Adicionar un artículo nuevo para crear una contribución -especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico (H.S. Germán Darío Hoyos).

Modificar el artículo 135 de la Ley 6 de 1992 sobre el aporte especial para la administración de justicia; modificar el artículo 6 de la Ley 1106 de 2006 sobre la contribución de los contratos con entidades estatales o públicas; crear una contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias de contenido económico; modificar el artículo 7 de la Ley 11 de 1987 sobre impuestos para el Fondo de Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de la Justicia (H.R. Sara Elena Piedrahita Lyons y otros).

III. JUSTIFICACIÓN AL PLIEGO DE MODIFICACIONES Y RECAUDO En el curso de las reuniones celebradas por los ponentes y los coordinadores con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director de la DIAN para preparar la presente ponencia, se encontró que se requiere complementar el articulado aprobado en el primer debate. Con este fin, se somete a consideración de las Plenarias las siguientes modificaciones al texto del proyecto de ley aprobado en primer debate, con fundamento en las justificaciones que se exponen a continuación frente a cada artículo objeto de modificación.

ARTÍCULO NUEVO Se propone incluir un artículo nuevo que establezca todos los elementos de la contribución especial para pagos ordenados por medio de laudos arbitrales de contenido económico para garantizar recursos para la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

TEXTO PROPUESTO PARA CUARTO DEBATE ANTE LA PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTO DE LEY 178 DE 2016 CÁMARA Y 163 DE 2016 SENADO

ARTÍCULO NUEVO. CONTRIBUCIÓN ESPECIAL PARA LAUDOS ARBITRALES DE CONTENIDO ECONÓMICO. Créase la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Estos recursos se destinarán a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Serán sujetos activos de la contribución especial el Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino al Fondo para la Modernización, Descongestión y Bienestar de la Administración de Justicia. La contribución especial se causa cuando se haga el pago voluntario o por ejecución forzosa del correspondiente laudo. La base gravable de la contribución especial será el valor total de los pagos ordenados en el correspondiente laudo, providencia o sentencia condenatoria. La tarifa será el dos por ciento (2%).

En todo caso, el valor a pagar por concepto del impuesto no podrá exceder de mil (1000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El pagador o tesorero de la entidad pública o particular deberá retener la contribución al momento de efectuar el pago del monto ordenado en el laudo y lo consignará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha del pago, a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

PARÁGRAFO. El Consejo Superior de la Judicatura al momento de elaborar el proyecto de presupuesto anual consultará previamente a las Salas de Gobierno de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado a fin de asignar las partidas recaudadas por esta contribución de acuerdo con las necesidades de las jurisdicciones que ellas representan.

25. El tributo sobre los laudos arbitrales de carácter económico fue votado y aprobado por la Plenaria del Senado el 27 de diciembre de 2016, como se observa en el Gaceta del Congreso 1174 de 2016.

26. Por último, dadas las discrepancias entre los textos finalmente acogidos en las plenarias de las cámaras, el proyecto se sometió a conciliación, el cual fue discutido y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 28 de diciembre de 2016, como consta en la Gaceta del Congreso 60 de 2017, y el mismo día, por la Plenaria del Senado de la República, de acuerdo con la Gaceta del Congreso 41 de 2017.

27. En este orden de ideas, la Corte constata que, como lo señala el actor, el artículo acusado fue introducido en los informes de ponencia para los debates de las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República, sin que se hubiera contemplado

en el proyecto de Ley ni en las sesiones conjuntas de las comisiones.

El Procurador General de la Nación señala que sobre la contribución especial acusada se dejaron unas constancias en primer debate, lo cual se traduce en que las comisiones constitucionales permanentes se ocuparon de la regulación demandada. Conforme a los apartes transcritos, la Sala Plena evidencia que, en efecto, la necesidad de creación de la contribución especial para laudos de contenido económico fue mencionada en las deliberaciones de las sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara, a través de dos proposiciones que asumieron la forma de constancias. No existe evidencia, sin embargo, de que estas proposiciones hayan sido sometidas a debate y votación, como lo prescribe el artículo 157 de la Constitución.

28. El principio de consecutividad implica que las comisiones y las plenarias de las cámaras legislativas tienen el deber de debatir y expresar su voluntad política sobre todos los temas puestos a su consideración. De esta forma, los artículos contenidos en la ponencia presentada, así como las proposiciones que surjan han de ser sometidos a deliberación y votación, salvo que el autor de la iniciativa decida retirarla antes de ser estudiada. Por esta razón, la Sala Plena ha sostenido que una proposición dejada simplemente como constancia en primer debate, no satisface el principio de consecutividad, pues las materias respecto de las cuales se exige continuidad deben haber sido debatidas y votadas en ambas instancias legislativas (Art. 157 de la C.P.)[33].

29. En el presente asunto, el artículo incorporado en la Plenaria de Senado y Cámara, sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico corresponde a las constancias dejadas en desarrollo de las sesiones conjuntas de las comisiones. No obstante, las respectivas proposiciones no fueron objeto de deliberación ni tampoco de votación sino que quedaron reducidas a dos constancias. Pese a la importancia que estas tienen en la dinámica del trámite legislativo, es evidente que no reemplazan ni pueden suplir de ninguna manera el debate parlamentario y el lugar que este ocupa en los procedimientos democráticos (Art. 157 de la C.P.).

30. Uno de los congresistas que dejó la constancia sobre la necesidad de la contribución para los laudos de contenido económico manifestó que el propósito de formular la proposición en estos términos era proponer su “evaluación” en segundo debate. Sin

embargo, como se indicó en las consideraciones, cuando se dejan de discutir y votar asuntos propuestos a fin de que sean debatidos en una instancia legislativa posterior, las comisiones constitucionales permanentes difieren indebidamente su competencia a la plenaria de las cámaras, con lo cual eluden la materia y renuncian a la función encomendada por el Constituyente de dar primer debate y votar los proyectos de ley. Las comisiones de Senado y Cámara, en consecuencia, al recurrir al mecanismo de la constancia con el objetivo de volver a discutir el tema en segundo debate, incumplieron su obligación inmediata de someter a deliberación y votación en las propias sesiones conjuntas la materia sobre la cual, consideraban, era necesario legislar, pues así lo imponía el artículo 157 de la Constitución.

31. El Procurador General argumenta, así mismo, que en razón de las múltiples proposiciones presentadas y la complejidad del tema, las comisiones adoptaron como mecanismo de racionalización del procedimiento legislativo la lectura de las proposiciones y su inclusión como constancia para que fuera considerada –si era pertinente–, en la ponencia para segundo debate, como efectivamente sucedió. Por esta razón, plantea que la constancia dejada por dos congresistas en la sesión conjunta entre comisiones respecto de la contribución especial para laudos arbitrales y sentencias condenatorias, en lugar de constituir un medio para eludir el debate o generar algún vicio al trámite que se adelantaba, atendía a la realidad procedimental del debate en relación con el Proyecto de Ley. La Corte no comparte el planteamiento del Ministerio Público.

32. Si bien es cierto fueron planteadas alrededor de quinientas proposiciones, el mecanismo de racionalización del trámite no consistió en dejarlas en su totalidad en forma de constancia. Como lo pone de manifiesto el informe de ponencia para segundo debate en Plenaria de la Cámara de Representantes, algunas de las proposiciones fueron acogidas por los coordinadores y ponentes en el texto de la ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 1088 el 5 de diciembre de 2016. Otras proposiciones en cambio, fueron discutidas y votadas durante el debate. Y, finalmente, hubo un grupo de proposiciones que fueron dejadas como constancia a solicitud de los congresistas que las radicaron[34].

Lo anterior significa que en desarrollo del primer debate se hicieron proposiciones que, conforme al artículo 157 de la Constitución., fueron sometidas a discusión y a votación. Lo

propio pudo haberse realizado con la proposición relativa a la contribución para los laudos arbitrales de contenido económico, si se consideraba que eran conveniente introducir una regulación al respecto dentro del Proyecto de Ley que se estudiaba. El argumento que se examina resulta improcedente, además, porque al hilo de las subreglas explicadas, razones de apremio, tiempo o complejidad no justifican una excepción al deber que tienen las comisiones constitucionales permanentes de deliberar y votar los proyectos de ley. Por el contrario, si en estas circunstancias se intenta emplear las constancias para supuestamente mantener la consecutividad de la propuesta, en realidad la(s) comisión(es) eluden la materia y renuncian a la función encomendada por el Constituyente.

33. Ahora bien, la Corte observa además que la carga fiscal demandada no guarda un vínculo sustantivo con las materias debatidas y votadas en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Para empezar, el Proyecto original presentado por el Gobierno Nacional se ocupaba del IVA y los impuestos a la renta, al consumo, a la gasolina y al carbono, del régimen tributario especial de las entidades sin ánimo de lucro, del gravamen a los movimientos financieros, de la contribución parafiscal al combustible, de los incentivos tributarios para cerrar las brechas de desigualdad socioeconómicas en las ZOMAC, del procedimiento tributario, de la administración tributaria, la omisión de activos o inclusión de pasivos inexistentes, de los tributos territoriales, de las exenciones del tesoro nacional y de la creación de una Comisión Accidental de Compilación, así como de la Organización del Régimen Tributario.

En criterio de la Sala, ninguno de los temas anteriores se encuentra sustantivamente vinculado con la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, introducido en segundo debate. No se observa que esta última norma constituya el desarrollo de uno de dichos temas o que se encuentre de alguna otra forma ligada al modo en que tales asuntos pueden ser regulados. Si se analiza con detenimiento, uno de los objetivos de la reforma tributaria de 2016 no consistió en los gravámenes a los usuarios de mecanismos alternativos de solución de conflictos en general y mucho menos, de la justicia arbitral en particular, o en reestablecer algo cercano o en alguna medida semejante al arancel judicial.

34. Además, si bien la legislación de la que hace parte la norma demandada se concibió y expidió como una reforma tributaria, esto en sí mismo no hace que la contribución especial

controvertida, dado su carácter de carga fiscal, mantenga una relación de identidad con los ejes temáticos de dicha normatividad. Precisamente, el Procurador General de la Nación afirma que existe “univocidad temática con la esencia material del proyecto”, en tanto “se trata de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló «elevar el recaudo a su nivel potencial», es decir, «generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada». No se puede, sin embargo, confundir la unidad de materia con la identidad relativa. La identidad flexible es más estricta que la unidad de materia, según se mostró en el fundamento jurídico 13, pese a que los dos principios buscan garantizar el principio democrático y el régimen jurídico de formación de las leyes diseñado por el Constituyente.

El principio de unidad de materia persigue que los artículos que conforman la ley o el proyecto correspondiente estén relacionados con el tema general y abstracto que les provee cohesión. En cambio, el mandato de identidad relativa busca que los cambios introducidos por las plenarias de las cámaras guarden una relación sustantiva con los núcleos temáticos o asuntos debatidos y aprobados en primer debate. Implica un vínculo sustantivo entre los asuntos discutidos y votados en primer debate y los cambios incorporados por las plenarias de las cámaras legislativas. Una relación material de este tipo entre el Proyecto de Ley original, del que se ocuparon las comisiones en primer debate, y la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, no se observa, por las razones indicadas. Pero, en especial, tampoco se aprecia un vínculo sustantivo entre el tributo demandado y las materias discutidas en esa instancia legislativa, producto de la ponencia para primer debate discutida por las comisiones conjuntas, como lo sugiere el Ministerio del Interior.

35. La citada Entidad considera que la materia a la que se refiere la contribución especial para laudos de contenido económico sí fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de normas como la que reformó la contribución especial a cargo de los centros de arbitraje. Sobre este planteamiento, debe observarse lo siguiente. En las ponencias para primer debate en las comisiones conjuntas de Senado y Cámara, publicadas en las gacetas del Congreso 1088 de 2016, Cámara, y 1090 de 2016 Senado, se propusieron dos normas que no figuraban en el Proyecto de Ley radicado por el Gobierno Nacional. Por un lado, una modificación a la contribución especial arbitral creada por la Ley 1743 de 2013. Por el otro, un cambio al aporte especial para la administración de justicia, establecido mediante el

artículo 135 de la Ley 6 de 1992. Ambas normas fueron discutidas y aprobadas en comisiones conjuntas, cursaron todo el trámite legislativo y fueron sancionadas en los artículos 364 y 363 de la Ley 1819 de 2016.

36. La contribución especial arbitral, conforme se incorporó en el informe de ponencia y finalmente se aprobó, se causa a favor del Consejo Superior de la Judicatura, Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces, con destino a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. Se encuentra a cargo de los Centros de Arbitraje, los árbitros y los secretarios y se genera cada vez que sean pagados los gastos fijados en cada proceso y, en el caso de los árbitros y secretarios, cuando se profiera el laudo que ponga fin al proceso. Se gravan los ingresos recibidos por los Centros de Arbitraje, por concepto de gastos de funcionamiento del tribunal arbitral respectivo, y los honorarios efectivamente recibidos por árbitros y secretarios. Por su parte, el aporte especial para la administración de justicia es un tributo especial, sobre los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos que reciban, destinados a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial.

La contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, demandada dentro del presente proceso, a su vez, es una exacción a cargo de la persona natural o jurídica o el patrimonio autónomo a cuyo favor se ordene en un laudo el pago de valor superior a setenta y tres (73) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El destino de estos recaudos es la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial y son sujetos activos el Consejo Superior de la Judicatura, la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, o quien haga sus veces. Se gravan a través de esta carga los ingresos derivados de los pagos ordenados a quienes han resultado favorecidos por un lado arbitral, en decisiones de estricto contenido económico.

37. Pues bien, si se lleva a cabo un análisis, no sobre la base del principio de unidad de materia sino de identidad flexible, es posible advertir una relación entre la norma sobre la contribución para laudos arbitrales de contenido económico, de un lado, y la contribución especial arbitral y el aporte a la administración de justicia, del otro. En efecto, al margen de que se trata de dos tipos de cargas fiscales con distinta estructura, se puede identificar al menos un punto de encuentro representativo, pues en los tres casos los dineros recaudados están destinados a la financiación del Sector Justicia y de la Rama Judicial. En este sentido,

en principio, desde un punto de vista material, tales cargas parecieran converger en el propósito común del Legislador, de buscar recursos para alimentar ese específico gasto de funcionamiento del Estado.

La Corte encuentra, sin embargo, que la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, en lo fundamental planteaba en realidad una materia autónoma y distinta de regulación, de modo que no puede entenderse debatido y votado en primer debate por el hecho de haberse deliberado y aprobado la contribución especial arbitral y el aporte especial para la administración de justicia. En criterio de la Sala, dados los sujetos pasivos definidos, la contribución acusada tenía como tema esencial la imposición de cargas fiscales en el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia, incluso si la norma discutida se refería a un mecanismo alternativo y si la obligación de pagarla surgía con la expedición del laudo. En otras palabras, mediante la norma impugnada, se adoptó una decisión legislativa nueva en el plano fiscal, que impacta el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia, y que conforme a la Constitución, es una función pública que puede ser ejercida por el Estado o, transitoriamente, por particulares.

De esta manera, en el marco del trámite legislativo, cuando se introdujo la norma en segundo debate, esta trajo consigo un tema adicional a la búsqueda de ingresos para el sostenimiento del Sector Justicia y de la Rama Judicial. La proposición de crear el tributo impugnado introdujo en la discusión del proyecto de ley un problema no considerado antes, relativo a si debía, o no, gravarse el acceso al servicio general de administración de justicia. En este sentido, al amparo del principio democrático, el debate en juego se extendió a una política fiscal distinta, no contenida ni siquiera en el Proyecto de Ley, asociada a las cargas públicas en el ámbito de la administración de justicia.

Así, la citada materia era, evidentemente, un tema autónomo e independiente de los discutidos en primer debate y, en particular, del tema que subyace a la contribución especial arbitral y el aporte especial a la administración de justicia, de modo que sobre aquél se eludió materialmente el primer debate. Como se indicó en los fundamentos de esta Sentencia, las modificaciones incluidas en segundo debate a los proyectos de ley deben guardar un vínculo sustantivo con las materias objeto de deliberación y votación en primer debate. En consecuencia, si pese a existir alguna relación, la nueva norma comporta una materia autónoma, independiente o separable respecto de los temas discutidos en primer

debate, hasta el punto que podría plasmarse en un proyecto independiente, en realidad se ha eludido la deliberación y la manifestación de la voluntad política sobre la iniciativa.

38. La Corte, por último, no visualiza relación alguna entre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico y la norma que, afirma el Ministerio del Interior, se contempló desde el primer debate del Proyecto de Ley, relativa a que los gastos que no cumplan con los requisitos establecidos en el Estatuto Tributario, para su deducción en el impuesto sobre la renta y complementarios, generarán diferencias permanentes, entre los cuales se encuentran las condenas provenientes de procesos arbitrales diferentes a las laborales, con sujeción a lo previsto en el numeral 3 del Art. 107-1 del mismo Estatuto.

Como resulta evidente, no obstante el artículo 105 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 61 de la Ley 1819 de 2016, hace mención a las condenas derivadas de procesos arbitrales, como elemento relevante para el cálculo final del impuesto sobre la renta y complementarios, precisamente se trata de una norma emitida en el marco de las deducciones que reconoce el Legislador en la fijación de la base gravable del tributo a la renta. Por el contrario, la norma acusada establece una exacción completamente distinta, con las características indicadas en el fundamento anterior que, por lo tanto, de ninguna manera guarda relación alguna de conexidad evidente y estrecha con el precepto a que hace mención el interviniente.

39. En este orden de ideas, la Corte concluye que la norma objetada no fue considerada por las comisiones de Senado y Cámara en primer debate. Así mismo, observa que, si bien guarda relación con los temas discutidos y votados en esa instancia legislativa, constituye una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara. Por esta razón, las comisiones de Senado y Cámara eludieron materialmente dar primer debate al tema de la contribución demandada. En consecuencia, la Sala Plena de la Corte encuentra que la disposición censurada fue incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.) y, por lo tanto, habrá de ser declarada inexecutable.

iii. Síntesis de la decisión

40. El demandante acusó de inconstitucional el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, que

estableció la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico. Sostuvo que la norma se introdujo como artículo nuevo en los informes de ponencia para las sesiones plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, sin que se hubiera contemplado en el Proyecto de Ley ni en las ponencias para primer debate. De la misma manera, estimó que no guardaba relación con los asuntos discutidos y votados en las sesiones conjuntas de las comisiones. Como consecuencia, planteó que la norma contravenía los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible, aplicables al trámite y aprobación de los proyectos de Ley (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

La mayoría de los intervinientes apoyaron la tesis de la impugnación y afirmaron que no se había surtido primer debate sobre el artículo acusado y este tampoco guardaba una relación temática clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, con los temas del Proyecto de Ley, que en lo sustancial era una regulación sobre impuestos. Así mismo, coincidieron en lo fundamental con el actor en que al proponerse la iniciativa destinada al establecimiento de la contribución especial arbitral tampoco se estableció que el objetivo fuera la creación de tributos para la financiación del Sector Judicial y de la Rama Judicial y, menos aún, para gravar a la parte resarcida en juicio arbitral. En contraste, el Ministerio del Interior y el Procurador General de la Nación defendieron la constitucionalidad de la disposición impugnada.

El Ministerio del Interior consideró que el precepto censurado respetó las reglas constitucionales invocadas por el actor, debido a que la materia a la que se refiere fue objeto de discusión desde el primer debate, a partir de normas como la de la contribución especial a cargo de los centros de arbitraje.

Por su parte, el Ministerio Público estimó que la norma guardaba univocidad temática con la esencia material del proyecto, en la medida en que se trataba de una reforma tributaria estructural que, entre sus objetivos, contempló “elevar el recaudo a su nivel potencial”, es decir, “generar los mayores recursos posible que permitan un desarrollo sostenible y armónico de la actividad pública y privada”.

La Corte entonces abordó el problema de si una norma que crea una contribución especial a cargo de un grupo de usuarios de la justicia arbitral, introducida en segundo debate del trámite legislativo, desconoce los principios de consecutividad e identidad flexible, en

aquellos supuestos en los cuales la correspondiente proposición formulada en primer debate, no ha sido objeto de discusión y votación. Al resolver el cargo, la Sala encontró que la regla sobre la contribución especial para laudos arbitrales de contenido económico, como lo exige el artículo 157 de la C.P, no había sido objeto de deliberación y votación en primer debate y, si bien guarda relación con las materias discutidas y votadas en esa instancia legislativa, es una materia de regulación autónoma y separable, sobre la cual no se ocuparon las comisiones conjuntas de Senado y Cámara.

De esta forma, la Corte concluyó que la carga fiscal demandada había sido incorporada, debatida y aprobada con desconocimiento de los principios constitucionales de consecutividad e identidad flexible (Arts. 157 y 160 de la C.P.).

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 364 de la Ley 1819 de 2016, “[p]or medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En la Sentencia C-816 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, la Corte señaló: “[e]n las democracias constitucionales en general, y específicamente en el constitucionalismo colombiano, la deliberación pública y el respeto a los procedimientos en las cámaras no son rituales vacíos de contenido; el respeto a esas formas tienen un sentido profundo ya que ellas permiten una formación de la voluntad democrática, que sea pública y lo más imparcial posible, y que además respete los derechos de las minorías. Las sesiones del

Congreso no son entonces un espacio en donde simplemente se formalizan o refrendan decisiones y negociaciones que fueron hechas por fuera de las cámaras y a espaldas de la opinión pública. Sin excluir que puedan existir negociaciones entre las fuerzas políticas por fuera de las sesiones parlamentarias, por cuanto esas reuniones son en el mundo contemporáneo inevitables, sin embargo es claro que las democracias constitucionales, y específicamente la Carta de 1991, optan por un modelo deliberativo y público de formación de las leyes y de los actos legislativos. Por ello la reunión de las cámaras no tiene por objetivo únicamente formalizar la votación de una decisión, que fue adoptada por las fuerzas políticas por fuera de los recintos parlamentarios; las sesiones del Congreso tienen que ser espacios en donde verdaderamente sean discutidas y debatidas, en forma abierta y ante la opinión ciudadana, las distintas posiciones y perspectivas frente a los asuntos de interés nacional”.

[2] Sobre los casos en los cuales la exigencia de los cuatro debates se reduce a tres, la Corte ha precisado: “[s]e exceptúan de dicha exigencia tan sólo los casos de sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de cada Cámara, que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992, tienen lugar únicamente en dos eventos: (i) por disposición constitucional, para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), y (ii) por solicitud del Gobierno, cuando el Presidente de la República envía mensaje de urgencia respecto del trámite de un determinado proyecto de ley que este siendo conocido por el Congreso (C.P. art. 163). // Según lo expresado por la jurisprudencia, aun cuando en los dos supuestos anteriores se prevé una excepción – de interpretación restrictiva- a la regla general, de manera que los cuatro debates quedan reducidos a tres, también en este último caso todos y cada uno de ellos deben surtirse en forma completa e integral, con el fin de que el contenido normativo que ha sido sometido al trámite legislativo especial pueda entenderse válidamente aprobado. Sentencia C-1147 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[3] Sentencia C-1113 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. La Corte también ha precisado que resulta contrario al principio de consecutividad en la aprobación de las leyes que un texto propuesto en las comisiones no se le proporcione el trámite correspondiente, sino que solamente se delegue su estudio a las plenarias de cada cámara. En tal caso, se ha considerado que la comisión correspondiente renuncia a su competencia constitucional para entregarla a las plenarias, con lo cual impide que se surta debidamente el primer debate del

proyecto de ley, en desconocimiento del artículo 157, inciso 2º de la C.P. Ver Sentencia C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[4] Sentencias C-1040 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; y C-1143 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] Sentencias C-1041 de 2005. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[6] Sentencias C-648 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-015 de 2016. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-726 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Los contenidos normativos generales, destinados a convertirse en leyes, por lo tanto, solo pueden llegar a ser válidamente sancionados como tales si han sido sometidos al mínimo de deliberación previsto en el artículo 157 de la C.P. La consecutividad, como se ha indicado, tiene un importante valor en términos de representación democrática y de legitimidad de las opciones políticas adoptadas. “Estas exigencias en el debate parlamentario revisten gran importancia para un régimen democrático pues le dan legitimidad a la organización estatal, hacen efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes y configuran un escenario idóneo para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento representadas en el Congreso. Conforme a lo anterior, en principio, de acuerdo con la Carta (art. 157), si no ha habido primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras, el proyecto no puede convertirse en ley de la República”. Sentencia C-1113 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Sala Plena subrayó: “[e]n un régimen democrático el debate parlamentario tiene relevancia constitucional en cuanto éste le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de formación de las leyes, ya que hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”.

[7] Sentencia C-370 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[8] La Corte ha señalado respecto de la interpretación de los artículos 157 y 160 de la C.P.: “... podría argumentarse que la coexistencia de ambas disposiciones en la Carta Política... generaría, prima facie, una contradicción, habida cuenta que mientras se permite la introducción de modificaciones por parte de las plenarias sobre lo debatido y aprobado en las comisiones permanentes, se exige que todo proyecto surta los cuatro debates para que pueda ser sancionado como ley de la república. Sin embargo, la Corte ha advertido cómo la presunta incompatibilidad entre ambas disposiciones constitucionales es aparente, ello debido a la mayor ascendencia y legitimidad democrática que adquieren las plenarias respecto a las comisiones. Es evidente que una instancia legislativa que agrupa, no sólo a los parlamentarios que se ocuparon del primer debate, sino a los demás miembros de cada cámara, pueda realizar, válidamente, cambios al proyecto aprobado. Sostener lo contrario equivale a supeditar el trabajo legislativo del pleno de cada cámara a lo decidido por sólo una parte de sus miembros, lo que es totalmente contrario al principio de mayoría que inspira la formación de las leyes”. Sentencia C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[9] Sentencias C-942 de 2018. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[10] Sentencia C-141 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[11] Sentencias C-487 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis; C-614 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-669 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-809 de 2007. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[12] Sentencia C-537 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[13] Sentencias C-226 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-724 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-706 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-754 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En la Sentencia C-1113 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Sala Plena sostuvo: “[e]l concepto de identidad implica que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad temática. Tal entendimiento permite que durante el segundo debate los congresistas puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren

necesarias (art. 160 C.P.), siempre que durante el primer debate en la comisión constitucional permanente se haya aprobado el asunto o materia a que se refiera la adición o modificación. Lo anterior implica darle preponderancia al principio de consecutividad, en cuanto es factible conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario, sin afectar la esencia misma del proceso legislativo”. Ver, así mismo, las sentencias C-702 de 1999. M.P. Fabio Morón Díaz; C-1190 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[14] Sentencias C-044 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[15] Sentencias C-469 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1488 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño. “En consecuencia, como fue indicado en las sentencias C-1056 de 2003 y C-312 de 2004, el principio de identidad relativa limita el margen de modificación de los proyectos de ley con el propósito de asegurar que tales reformas no concluyan en una “enmienda total” que impida el reconocimiento de la iniciativa en el trámite precedente. Así pues, este mandato proscribe aquellas transformaciones que constituyan un “texto alternativo” a la propuesta que pretenden modificar, razón por la cual, debido a las dimensiones de la enmienda planteada, según ha sido dispuesto por el artículo 179 de la Ley 5ª de 1992, deben ser trasladadas a la respectiva comisión constitucional permanente para que agote el trámite ordinario de aprobación desde el primer debate”. Sentencias C-539 de 2005. M.P. Álvaro Tafur Galvis, citada en la Sentencia C-469 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-1056 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-312 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1488 de 2000. M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; C-922 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-950 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C- 801 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño, y C-839 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[16] Sentencias C-1147 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[17] Sentencia C-307 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y

Alfredo Beltrán Sierra.

[18] Sentencia C-1147 de 2003. M.P. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[19] Sentencia C-753 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Ver también Sentencia C-208 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[20] Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en este caso se examinó los cambios sufridos por el artículo 51 de la Ley 789 de 2003 (jornada laboral flexible), frente al cual el Congreso ensayó distintas fórmulas en todos los debates. El artículo, tal y como fue finalmente aprobado, no hizo parte ni del proyecto del gobierno, ni de la ponencia para primer debate en comisiones. En la ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara fue incluido y aprobado el artículo sobre jornada laboral flexible. En la ponencia para segundo debate en plenaria del Senado, no existía el artículo sobre jornada laboral flexible, pero sí el asunto de la jornada laboral. La comisión de conciliación adopta el artículo sobre jornada laboral flexible y fórmula que es aprobada por las Cámaras. Aun cuando el artículo como tal sólo es aprobado inicialmente en la Plenaria de la Cámara, el asunto sobre la regulación de la jornada laboral sí fue aprobado en los 4 debates.

[21] Sentencia C-1092 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[22] Sentencia C-920 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil. La Corte declara la inexecutable de una disposición. Introducida en el último debate, que constituía un asunto nuevo, sin relación con la materia debatida hasta ese momento.

[23] Sentencias C-722 de 2015. M.P. (e) Myriam Ávila Roldán; C-198 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-490 de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[24] Sentencia C-453 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[25] Sentencia C-370 de 2004. MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

[26] *Ibíd.*

[28] M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[29] MM.PP. Jaime Dr. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis.

[30] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[31] Debe clarificarse que el requisito del debate en el trámite legislativo no es equivalente a la existencia de intervenciones en pro o en contra del contenido de una propuesta, ni tampoco exige la participación de un número determinado de congresistas en la discusión formalmente abierta. La Corte ha sido reiterativa en que en esto no radica la existencia del debate. Lo que la deliberación comporta es que la Presidencia, de manera formal, abra la discusión para que, quienes a bien lo tengan, se pronuncien en el sentido que les parezca. Correlativamente, es incompatible con el debate que se pase de manera directa de la proposición a la votación, sin que medie ni siquiera la oportunidad para discutir. Ver a este respecto la Sentencia C-668 de 2004. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[32] Sentencias C-004 de 1993. M.P. Ciro Angarita Barón; C-583 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-569 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-084 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-227 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-873 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-891 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[33] Así, por ejemplo, en la Sentencia C-801 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte resolvió una demanda, entre otros, contra el artículo 48 de la Ley 789 de 2002, sobre la definición de unidad de empresa, en el contexto de la legislación para el apoyo al empleo, la ampliación de la protección social y algunas reformas al Código Sustantivo del Trabajo. El demandante sostenía que el citado artículo no había sido considerado ni aprobado en primer debate, surtido en sesiones conjuntas de las comisiones de Senado y Cámara. Por esta razón, afirmaba que se habían desconocido los principios de consecutividad e identidad flexible. La Sala Plena encontró que la norma impugnada, en efecto, no había hecho parte de la ponencia presentada para primer debate ni aprobada en las comisiones constitucionales correspondientes de ambas cámaras. Observó que en desarrollo del primer debate había sido dejada como constancia y, luego, incluida en las ponencias para segundo debate, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, células legislativas en las cuales resultó aprobada. En estas condiciones, la Corte consideró que se había violado el principio de consecutividad, por no haberse surtido el primer debate. Sostuvo que el debate en el trámite de los proyectos de ley “no puede limitarse a una simple constancia,

como la dejada en el presente caso, sino que consiste en el estudio, análisis y controversia que debe concluir en una decisión de improbar o no una norma legal propuesta". En consecuencia, afirmó que no se había cumplido con el mandato constitucional del artículo 157 de la C.P. y declaró inexecutable la norma censurada, por vicios de procedimiento en su formación. En el mismo año, en la Sentencia C-839 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Sala conoció una demanda contra el artículo 22 de la Ley 797 de 2003, mediante el cual se establecía que quien devengara una mesada pensional de hasta 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes solo pagaría el 50% de las cuotas moderadoras y los copagos a que estuvieran obligados. Esto, en el marco de la reforma al Sistema General de Pensiones y de la emisión de normas sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales. Entre otros cargos, el actor argumentaba que el artículo acusado no guardaba ninguna relación de conexidad con lo aprobado en primer debate, de manera que debió ser considerado por las comisiones constitucionales, requisito que sin embargo no se había cumplido. La Corte evidenció que en sesiones conjuntas de las comisiones de Cámara y Senado la norma demandada había sido propuesta, pero no debatida ni aprobada. Constató, además, que junto con otros artículos, había sido dejada como constancia al momento de la discusión del articulado general y que la discusión y votación fue delegada por las comisiones a las plenarias de ambas cámaras legislativas. Posteriormente la disposición no fue debatida ni aprobada en la Plenaria del Senado, pero sí en la de la Cámara de Representantes y la correspondiente discrepancia fue sometida a comisión accidental de conciliación, texto único que, con la norma acusada, fue aprobado por ambas corporaciones. La Sala sostuvo que el precepto impugnado había violado el principio de consecutividad porque las comisiones séptimas constitucionales conjuntas renunciaron a su competencia de aprobar, negar o rechazar el artículo nuevo propuesto dentro del primer debate y optaron por delegar su discusión a las plenarias de cada cámara. Indicó que debieron decidir sobre su aprobación o negación, de forma tal que apareciera nítidamente como parte del articulado de la ponencia para segundo debate, en el primer caso o, simplemente, se desechara su inclusión en el texto puesto a consideración de las plenarias, en el segundo. Sin embargo, "ninguna de estas alternativas, respetuosas del principio de consecutividad, fueron utilizadas por los miembros de las comisiones séptimas conjuntas" y, en cambio, "renunciaron a sus competencias de origen constitucional (Art. 157-2 C.P.) e impidieron que respecto a la norma acusada fueran surtidos los cuatro debates reglamentarios, actuación que, en últimas, vició el trámite legislativo...". De esta forma, la Corte declaró inexecutable

la norma acusada.

[34] Gaceta del Congreso 1158 de 2016, p. 4.