

Sentencia C-1152/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Caducidad por vicios de forma

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Alcance

ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Facultad regulatoria

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Confrontación de diferentes corrientes de pensamiento

En los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular.

PROYECTO DE LEY-Requisitos/PROYECTO DE LEY-Proceso de formación

La Constitución Política dispone, entonces, que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia, fue presentado por quien tuviese iniciativa para tal efecto, y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, iii) aprobado en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y iv) haber obtenido la sanción del Gobierno. Además, deben respetarse los respectivos quórums y mayorías, y los plazos entre los distintos debates.

LEY-Finalidad de los requisitos de aprobación

LEY-Alcance de los requisitos de aprobación

LEY-Principio de instrumentalidad de las formas/LEY-Alcance

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN LA LEY-Consecuencias derivadas del proceso de formación

PROYECTO DE LEY-Finalidad de los debates

En lo que respecta al tema específico a los debates que debe surtir un proyecto de ley éstos permiten de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tengan la oportunidad real de incidir en la adopción final de la ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.

PROYECTO DE LEY-Modificaciones

Sobre este aspecto ha señalado la Corte “lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”

PROYECTO DE LEY-Publicidad como garantía institucional

DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance/DEBATE PARLAMENTARIO-Definición/DEBATE PARLAMENTARIO-Objeto sobre el cual recae

TRAMITE LEGISLATIVO-Se guía por los principios de consecutividad e identidad

COMISION PERMANENTE DE CAMARAS-Deber de rendir informe a la Comisión respectiva

PROYECTO DE LEY-Modificaciones durante el segundo debate/PROYECTO DE LEY-Exigibilidad de unidad de materia

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Relativización

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD DE PROYECTO DE LEY-Facultad de conciliar las diferencias surgidas en el debate parlamentario

PROYECTO DE LEY-Facultad de introducir modificaciones y adiciones/PROYECTO DE LEY-Límites

Es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, en tanto que se debe observar el principio de unidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Objeto

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias en proyecto de ley

La Carta Política contempla la posibilidad que frente a discrepancias surgidas en las cámaras respecto a un proyecto de ley, se integren comisiones accidentales compuestas por miembros de una y otra cámara, las cuales prepararán el texto final que será puesto a consideración de las plenarios.

PROYECTO DE LEY-Discrepancias no infringen la Constitución

En los eventos en que surgen discrepancias entre las plenarios de las Cámaras tampoco se infringe el artículo 165 Superior que exige la aprobación del proyecto de Ley en primer debate en la Comisión correspondiente de cada Cámara, como en la plenaria de las mismas, “por cuanto la comisión accidental conjunta a que alude el artículo 161 de la Constitución Nacional, viene a reemplazar a la Comisión permanente constitucional en la discusión y aprobación de la norma nueva que reemplazará aquella sobre la cual se presentó

discrepancia en las Cámaras.

COMISION ACCIDENTAL-Discrepancias deben ser objeto de conciliación

PROYECTO DE LEY-Hipótesis acerca del momento en que pueden surgir las diferencias

COMISION DE CONCILIACION-Mecanismo excepcional instituido por el Constituyente con el fin de zanjar las diferencias presentadas

COMISION ACCIDENTAL-Competencia restrictiva

Así mismo que es el propio texto fundamental el que establece una competencia limitada para las comisiones accidentales, las cuales deben observar las siguientes restricciones: a. Que sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, i) cuando el texto haya sido acogido por una de las Cámaras e ignorado por la otra, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa. b. Se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarios de Cámara y Senado. c. Para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras. Sobre este último particular ya ha precisado la Corte que “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas. Es necesario, además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.”

NORMA ACUSADA-Inexequibilidad por vulneración del principio de consecutividad

Las normas demandadas habrán de declararse inexequibles, no por el reproche formulado por el actor, sino porque en la aprobación de los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002 el Congreso violó el principio de consecutividad, en el primer caso al no votar el artículo original conforme estaba incluido en la ponencia para primer debate del proyecto de ley y, en el segundo, por haberse omitido el pronunciamiento de una de las comisiones económicas respecto de la iniciativa sometida a su consideración e incumplir de esa manera la función que le fue asignada por la Constitución.

Referencia: expediente D-4606

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley 788 de 2002.

Actor: Mauricio Alfredo Plazas Vega

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., tres (3) de diciembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Mauricio Alfredo Plazas Vega demandó la inconstitucionalidad de los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley 788 de 2002.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones objeto del proceso y se subraya lo acusado:

“LEY 788 DE 20021

(diciembre 27)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO VII

Otras disposiciones

Artículo 113. Tarifa especial para la cerveza. Modifícase el artículo 475 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 475. Tarifa especial para la cerveza. El impuesto sobre las ventas a la cerveza de producción nacional cualquiera sea su clase, envase, contenido y presentación es del once por ciento (11%). De esta tarifa un 8% es impuesto sobre las ventas y se entenderá incluido en el impuesto al consumo, que sobre dicho producto señala la Ley 223 de 1995 y el tres por ciento (3%) restante como IVA deberá ser consignado a favor del Tesoro Nacional en los términos que establezca el reglamento y otorga derecho a impuestos descontables hasta el monto de esta misma tarifa.

Las cervezas importadas tendrán el mismo tratamiento que las de producción nacional, respecto de los impuestos al consumo y sobre las ventas”.

Se exceptúa el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del impuesto de cerveza de que trata este artículo.

Artículo 114. Deducción de impuestos pagados. Modifícase el artículo 115 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“Artículo 115. Deducción de impuestos pagados. Es deducible el ochenta por ciento (80%) de los impuestos de industria y comercio y de predial, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable siempre y cuando tengan relación de causalidad con la renta del contribuyente. La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

“d) Impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar. Constituye hecho generador del Impuesto sobre las Ventas la circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar con excepción de las loterías.

El impuesto se causa en el momento de realización de la apuesta, expedición del documento, formulario, boleta o instrumento que da derecho a participar en el juego. Es responsable del impuesto el operador del juego.

La base gravable estará constituida por el valor de la apuesta, del documento, formulario, boleta, billete o instrumento que da derecho a participar en el juego. En el caso de los juegos localizados tales como las maquinitas o tragamonedas, se presume que la base gravable mínima está constituida por el valor correspondiente a un salario mínimo diario legal vigente.

La tarifa del impuesto sobre las ventas en los juegos de suerte y azar es del cinco (5%) por ciento.

Son documentos equivalentes a la factura en los juegos de suerte y azar, la boleta, el formulario, billete o documento que da derecho a participar en el juego. Cuando para participar en el juego no se requiera de documento, se deberá expedir factura o documento equivalente. El valor del impuesto sobre las ventas a cargo del responsable no forma parte del valor de la apuesta.

El impuesto generado por concepto de juegos de suerte y azar se afectará con impuestos descontables”.

Artículo 116. Adiciónese el Estatuto Tributario con el siguiente artículo:

“Artículo 470. Bienes y servicios gravados a la tarifa del 2%. A partir del 1° de enero de 2005, los bienes y servicios de que tratan los artículos 424; 424-2; 424-5 numeral 4; 424-6; 425; 427; 428-1; 476; 477; 478 y 481 literales c) y e) del Estatuto Tributario, quedarán gravados a la tarifa del dos por ciento (2%).

Parágrafo. A partir de la misma fecha, los responsables del impuesto sobre las ventas por los bienes y servicios a que se refieren los artículos 477; 478 y 481 literales c) y e) del Estatuto Tributario, podrán tratar como descuento la totalidad del impuesto sobre las ventas que conste en las respectivas facturas o documento equivalente que constituya costo o gasto de

los bienes gravados, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 617 y 771-2.”

III. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que el trámite legislativo de los preceptos acusados desconoció los artículos 157 y 161 de la Carta Política, dado que en plenaria del Senado de la República no hubo debate respecto de los artículos en cuestión y tampoco se surtió dicho trámite con motivo de la aprobación del acta de conciliación en la que se acogió íntegramente la propuesta debatida y discutida en la Cámara de Representantes.

En su opinión, a pesar de lo establecido en el artículo 161 de la Carta las normas acusadas resultaron aprobadas por la comisión accidental integrada por el Senado de la República, conforme se indica en el texto del acta que señala: “los artículos nuevos incluidos por la Plenaria de la Cámara de Representantes que se acogen por esta Comisión”. (Subraya el actor)

Así mismo, resalta que dentro del expediente legislativo obra una constancia de fecha 20 de diciembre de 2002, suscrita por los Senadores Carlos García Orjuela, Vicente Blel, Javier Cáceres, Gabriel Zapata y Camilo Sánchez en la cual manifiestan que los artículos nuevos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes, relativos entre otras materias a: i) El gravamen del dos por ciento (2%) para bienes y servicios a partir del 2005; ii) Deducibilidad limitada al 80% de los impuestos territoriales; y iii) Un tres por ciento (3%) de impuesto al valor agregado a los juegos de suerte y azar, “no alcanzaron a ser analizados en la PLENARIA del Honorable Senado de la República.”²

En este sentido considera que si el artículo 157 de la Constitución Política exige que el debate tenga lugar en las Comisiones Constitucionales Permanentes y en las plenarios de las corporaciones, “mal puede pretenderse que la omisión del mismo pueda ser subsanada a través del trabajo que desarrolle la Comisión Accidental de Mediación y de la acogida de la norma por sus integrantes”.

Finalmente el demandante hace un recuento sobre el trámite legislativo que se le dio a los mencionados artículos y transcribe apartes de las sentencias C-222 de 1997, C-737 y C-760 de 2001, en las que la Corte Constitucional se ha referido a la importancia de los cuatro (4) debates dentro del proceso de la formación de una ley, coligiendo que la ausencia de debate de las normas acusadas en la plenaria del Senado y la posterior aprobación del acta de las comisiones accidentales de Cámara y Senado sin mediar un debate acerca de las discrepancias conciliadas, hacen inconstitucionales las disposiciones demandadas, por cuanto el vicio de procedimiento que se presentó no es subsanable.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte declarar exequible las normas acusadas.

En efecto afirma que teniendo en cuenta el trámite del proyecto de la Ley 788 de 2002 y de los artículos 113, 114, 115 y 116, con fundamento en los antecedentes legislativos y en las

actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, se puede demostrar que el proceso legislativo surtido en el Congreso de la República para su expedición fue el establecido en la Constitución.

En efecto, respecto de los debates surtidos en las plenarias señala que la Cámara de Representantes aprobó el texto definitivo del proyecto el 19 de diciembre de 2002. Agrega que dicho texto fue publicado en la Gaceta del Congreso número 19 del lunes 27 de enero de 2003, en el cual se observa que en el trámite de la discusión de la ponencia para segundo debate fueron propuestos, analizados y aprobados los artículos 110, 111 y 113.

Indica que en el acta 39 de la sesión extraordinaria del jueves 19 de diciembre de 2002 de la Cámara de Representantes se observa que el Representante ponente Cesar Mejía Urrea presentó una proposición aditiva en la cual se incorporan unos artículos nuevos que son precisamente los acusados, los cuales fueron aprobados por la plenaria de la Cámara. En la plenaria del Senado de la República se estudio la ponencia la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 615 del 18 de diciembre de 2002. El texto definitivo del proyecto fue discutido y aprobado por la plenaria del Senado de la República en la sesión del 19 de diciembre de 2002.

Explica que debido a las discrepancias existentes entre el texto aprobado en la plenaria del Senado de la República y el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes se conformó una comisión accidental de mediación, cuyo informe fue aprobado en las sesiones extraordinarias, en el cual se incluyó el proyecto objeto de análisis y concretamente los artículos 113 a 116 demandados de manera independiente por las plenarias de ambas cámaras. Así, en la plenaria del Senado fue presentado, discutido y aprobado en la sesión del 20 de diciembre de 2002 con el quórum constitucional requerido, según consta en la Gaceta del Congreso No. 43 de febrero 5 de 2003. En la plenaria de la Cámara de Representantes se surtió el mismo trámite en la sesión del 20 del diciembre de 2002 como se advierte de la lectura de la Gaceta No. 83 del 6 de marzo de 2003.

Con fundamento en lo anterior señala que la Constitución establece que las comisiones y las plenarias de las Cámaras pueden hacer cambios a un proyecto de ley, y que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra cámara no obligan a repetir todo el trámite legislativo, ya que una comisión accidental de conciliación elabora un texto unificado en el cual se armonizan las diferencias, el cual posteriormente es sometido a la aprobación de las plenarias. Por esa razón no se requiere que los proyectos de ley tengan el mismo texto durante los cuatro debates, pues las comisiones y las plenarias pueden introducir cambios, y es a la comisión accidental a quien le corresponde armonizar las diferencias surgidas entre las cámaras.

Con fundamento en lo expuesto, concluye que el legislador no contrarió lo dispuesto en los artículos 157, 158 y 161 de la Constitución Política.

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

En sendos escritos presentados por el Ministro del ramo y por la apoderada especial de esa entidad, se solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas.

Para desvirtuar los cargos expuestos en lo referente a que los artículos demandados no surtieron el segundo debate en el Senado, ni la discusión en plenaria del mismo, señala el interviniente luego de hacer un recuento del trámite legislativo de las normas que fueron objetadas, que los cargos no gozan de ningún tipo de asidero de orden constitucional, puesto que los preceptos acusados surtieron todo el trámite legislativo pertinente, tanto en la Cámara de Representantes, como en segundo debate y plenarias en el Senado de la República, tal como consta en las certificaciones expedidas por el secretario de la Cámara de Representantes y por su homólogo en el Senado de la República, además de constar en las respectivas gacetas del Congreso.

Señala que la Corte Constitucional ha elaborado una línea jurisprudencial muy clara con respecto a las Comisiones Accidentales de mediación o conciliación, a partir de lo cual afirma que su función consiste, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas como “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”.

De allí que para facilitar y lograr su cometido, la ley haya dispuesto que estas comisiones deban estar integradas por quienes participaron en la discusión de los proyectos, sus autores y ponentes, así como quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarias, pues son justamente estos miembros del Congreso quienes tienen un mejor conocimiento de la materia debatida y exactamente de los puntos que son objeto de discrepancia.

En el caso de la Ley 788 y de cualquier otra sometida al trámite de urgencia y sesiones conjuntas, los principios de la identidad relativa y de la consecutividad descritos en la jurisprudencia como pilares del cumplimiento del artículo 157 de la Carta se ven restringidos ante el evento fáctico de la simultaneidad de los debates en plenarias de las Cámaras. En este sentido señala que es por esta razón que la comisión accidental nombrada para conciliar las divergencias entre el texto aprobado por las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado de la República al Proyecto de Ley que hoy día es la Ley 788 de 2002 sí podía acoger los textos nuevos propuestos y aprobados por la plenaria de la Cámara que no fueron presentados ni propuestos a la plenaria del Senado, máxime cuando los artículos demandados guardan una identidad absoluta con la materia exigidos por la Constitución Política para ser observados dentro del trámite legislativo.

Aduce que el Acta de las comisiones accidentales de mediación integrada para conciliar las discrepancias que surgieron respecto del articulado del proyecto de ley “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones” fue firmada por dos de los Senadores que suscribieron también la constancia, lo cual puede deducirse del hecho que al lado de sus firmas en el acta mencionada aparece la frase entre paréntesis “con constancia”. Esto significa que tal constancia fue firmada con anterioridad a la firma del acta o, máxime concomitantemente.

Sostiene que de conformidad con el contenido en la constancia transcrita, al momento de la firma del acta, la plenaria del Senado de la República no había conocido el texto de los artículos contenidos en las proposiciones citadas en aquélla, lo cual a juicio del interviniente es obvio, dado que aún no se había sometido a consideración de las plenarias de ambas

corporaciones el acta de las comisiones accidentales de mediación, y que en efecto, según lo manifiesta el actor, el punto de los artículos demandados era lo que a la luz del inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992 se considera como “una disposición nueva”. Es decir, una disposición aprobada debidamente por una de las corporaciones, esto es la Cámara de Representantes, pero no por la otra, en este caso por no haber sido sometidos a discusión y aprobación en la plenaria del Senado de la República en segundo debate.

Por esta razón, señala que no tiene ningún asidero la tesis del demandante según la cual la constancia referida por el demandante constituye prueba suficiente para establecer que la plenaria del Senado de la República no conoció el texto de los artículos demandados, pues los firmantes de la constancia no podían dar fe de algo que todavía no había sucedido, es decir, la aprobación del acta de las comisiones accidentales de mediación con el respectivo texto adjunto.

Según el interviniente dado que esa situación era una discrepancia sobre la cual la comisión accidental de medición debía pronunciarse, ella tomó la decisión de mantener el texto de los artículos nuevos aprobados por la Cámara de Representantes, a lo cual, algunos Senadores, decidieron dejar la constancia que la plenaria del Senado de la República no los conocía, lo cual a su juicio es lógico.

Posteriormente la plenaria del Senado de la República, así como la de la Cámara de Representantes debían resolver sobre la aprobación del texto del acta de las comisiones accidentales de medición, para lo cual ésta le fue sometida a consideración, el cual contenía adjunto el texto correspondiente a todo el articulado del proyecto, según consta en dicha acta, suscrita antes de su aprobación en las plenarios. El texto del articulado fue determinado por el documento que luego fue sometido a consideración de cada una de las dos plenarios donde obtuvo su aprobación.

Colige que las Comisiones de Conciliación no pueden convertirse en un impedimento para el proceso legislativo expedito, máxime si son lo suficientemente claras en determinar en forma precisa, cuál será el texto que zanja la diferencia entre las plenarios, en este caso la escogencia de uno ya aprobado por alguna de las Cámaras. En su opinión resulta la posibilidad de aprobar textos explícitos y determinados por las plenarios, si sólo el acta de conciliación precisa, como en efecto sucedió en la Ley 788, cuál ha de ser el texto escogido por las Comisiones de Conciliación, sin dejar a una instancia ulterior su definición.

Concluye que en el momento de aprobar el Acta de Conciliación, la plenaria del Senado de la República tuvo conocimiento del texto de los artículos nuevos, los cuales no habían podido estudiar antes, ni en el momento de aprobación por la Cámara de Representantes, ni en el momento de la firma del acta de las comisiones accidentales de mediación, según se expuso, por lo que una vez sometido a su consideración el texto completo, la plenaria del Senado le impartió su aprobación, con pleno conocimiento de lo que se estaba votando, según consta en el acta citada.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Luego de hacer un análisis sobre el proceso legislativo surtido con ocasión de la aprobación de las normas demandadas, precisa que si bien el artículo 157 de la Constitución exige que

todo proyecto de ley surta cuatro debates reglamentarios, ello no significa que el proyecto de ley como tal, deba en su texto y contenido ser el mismo durante todo el proceso legislativo, toda vez que ello se opondría a otras normas de la Carta que hacen del debate legislativo un proceso discursivo en el que tanto las comisiones como las plenarias de cada célula legislativa tengan la facultad de introducir modificaciones a los proyectos sometidos a su consideración.

Sobre este particular explica que con la expedición de la Constitución de 1991 y especialmente con fundamento en su artículo 160, las cámaras en el tercero o en el cuarto debate de un proyecto de ley, cualquiera que él sea, pueden introducir las modificaciones que juzguen necesarias, las cuales pueden estar contenidas incluso en artículos nuevos, como lo dispone el artículo 186 de la Ley 5 de 1992 y que como tal, será a la respectiva comisión de conciliación a la que le corresponderá acordar el texto que votarán las plenarias.

Añade que el proceso legislativo, tal como lo concibió el Constituyente de 1991, se erige sobre el principio de participación activa y dinámica de las distintas instancias que conforman el órgano legislativo, proceso discursivo democrático, en donde la función de cada una de las Cámaras, ya sea en sus comisiones constitucionales permanentes o en sus plenarias, no es de simple asentimiento de lo que han decidido las otras instancias legislativas, pues cada una de ellas mantiene su facultad de creación e innovación. Agrega que si ello es posible en el paso del proyecto de una comisión a la plenaria, mucho más lo será en el paso del mismo de una Cámara a otra, pues la introducción de cambios a los proyectos es algo implícito a la función legislativa del Congreso, y consecuencia directa del debate de los temas que componen los proyectos de ley, lo importante es que la materia a la que los cambios se refieran, presente un nexo sustancial con lo que se había venido debatiendo y aprobando, es decir, guarden la regla de la unidad de materia.

Sostiene el señor Procurador que la función de la comisión accidental, en estos casos, es zanjar las divergencias que presentan los textos aprobados en una y otra cámara, con el fin de dar cumplimiento al requisito de los cuatro debates a que hace referencia el artículo 157, dado que en esta comisión están representados los miembros de una y otra cámara (Art.187 Ley 5 de 1992), los cuales han de redactar un informe en el que aprueban los textos únicos que ponen fin a la divergencia y que como tal serán aprobados por las plenarias, cumpliéndose así el requisito de los cuatro debates. La aprobación en plenarias del informe que presenta la comisión de conciliación, en los términos del artículo 161 de la Constitución, se ha de considerar como la repetición del segundo debate.

Afirma que es precisamente a través de la integración de las comisiones accidentales que el Constituyente de 1991 vino a dar cumplimiento al principio de identidad en los proyectos de ley aprobados en el Congreso de la República, que era exigido bajo la vigencia de la Constitución de 1886, y que se cumplía cuando el proyecto respectivo con las modificaciones, se devolvía a la cámara de origen a efecto de que en ella se le diera aprobación a los artículos nuevos o a las reformas introducidas al correspondiente proyecto de ley.

A su juicio, en el caso objeto de estudio si bien es cierto los artículos 113, 114, 115 y 116 de

la Ley 788 de 2002 no fueron estudiados ni aprobados por la plenaria del Senado de la República, dado que su inclusión se presentó en plenaria de la Cámara de Representantes, que sesionó en forma simultánea con la plenaria que debatió el proyecto aprobado por las comisiones conjuntas de Senado y Cámara y que adicionó los preceptos demandados en virtud de la facultad consagrada en el inciso segundo del artículo 160 de la Constitución, también lo es que su posterior estudio e inclusión por la comisión de conciliación en el informe que sometió a la aprobación de las plenarias, subsanó la falta de debate por el Senado de la República de dichos preceptos, y, en ese orden, no se puede hablar de violación del artículo 157 de la Constitución.

Respecto al cargo por vulneración del artículo 161 de la Carta, precisa que lo que presentan las comisiones accidentales a las plenarias es un informe que contiene los diversos temas objeto de conciliación, como ocurrió en este caso, pues en el informe aprobado por las plenarias (Gaceta del Congreso No. 43 de 2003), se presentaron las distintas materias sometidas a conciliación, incluyendo los artículos nuevos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes. Así, el artículo 188 del Reglamento del Congreso, estipula que las comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las plenarias de las Cámaras en el plazo señalado, expresando en ellos, las razones acerca del proyecto controvertido para la decisión final.

En este sentido, afirma que con la inclusión de los artículos demandados, tampoco se vulneró la regla de la unidad de materia consagrada en el artículo 158 constitucional, ya que éstos encajan dentro del propósito de dicha ley, el cual es el de dictar normas en materia tributaria, por lo que los preceptos acusados se ajustan al texto de la Carta Política.

Finalmente, el Director del Ministerio Público señala que si bien en relación con los cargos presentados en esta oportunidad ya había emitido otros conceptos³ en los que se sostuvo que las normas acusadas eran contrarias a la Constitución, en esta oportunidad cambia esa posición, ya que según afirma, la misma estaba fundada en una “apreciación equivocada de la constancia que dejaron los miembros del Senado de la República en la comisión de conciliación, en relación con la no aprobación de los preceptos acusados por la plenaria del Senado de la República, constancia que llevó en esa oportunidad al Jefe del Ministerio Público a solicitar la declaración de inexecutable de estas normas, por vicios de trámite.”⁴

Concluye que la inclusión en la Ley 788 de los preceptos demandados no vulnera la Carta Política en lo que se refiere a su trámite legislativo por lo cual deben ser declarados exequibles.

VII. PRUEBAS DECRETADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por Auto del 6 de mayo de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y ordenó oficiar a las Secretarías Generales de Senado de la República y Cámara de Representantes con el fin de que remitieran copia completa del expediente legislativo de la Ley acusada y certificaran de manera concreta y expresa las fechas de las sesiones correspondientes a los debates en comisiones y en plenarias, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías obtenidas.

En caso de que hubiese sido necesaria la conformación de una comisión accidental, se

dispuso la remisión de los antecedentes respectivos. Así mismo, ordenó oficiar al Presidente de la República para que enviara copia de los antecedentes del proyecto, así como de sus modificaciones en caso de que haya habido lugar a ellas.

En cumplimiento a lo ordenado, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República anexó los antecedentes legislativos de la Ley impugnada. Así mismo los Secretarios Generales de la Cámara de Representantes⁵ y del Senado de la República⁶ remitieron en su integridad los documentos que le fueron solicitados.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar los preceptos demandados contenidos en una ley de la República.

2. Cuestión previa. Alcance de la cosa juzgada respecto de los artículos 115 y 116 de la Ley 788 de 2002

En varios pronunciamientos precedentes, la Corte tuvo la oportunidad de examinar la constitucionalidad de los artículos 115 y 116 de la Ley 788 de 2002.

En relación con la primera de las normas indicadas, mediante la Sentencia C-1147 de 2003⁷ esta Corporación declaró la inexecutable de dicho precepto al constatar la omisión en que incurrió una de las comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República al no votar la correspondiente proposición que contenía la iniciativa de dicho artículo. Así mismo, en lo concerniente al artículo 116 de la Ley 788 de 2002, que ampliaba la base gravable del IVA en una tarifa del 2% afectando con ello gran cantidad de bienes y servicios, esa disposición fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-776 de 2003.⁸

En consecuencia, en la parte resolutive de la presente decisión se ordenará estarse a lo resuelto en dichas providencias, toda vez que esas normas no están produciendo efectos jurídicos y por lo mismo, el juicio de constitucionalidad se restringirá al estudio de los artículos 113 y 114 de la Ley 788.

3. Caducidad de la acción pública de inconstitucionalidad por vicios en la formación de la ley

Según lo establecido en lo prescrito en el numeral 3º del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de estudio, la Ley 788 de 2002 fue publicada en el Diario Oficial No. 45046 del 27 de diciembre de 2002 y la demanda de inconstitucionalidad se presentó el 21 de abril de 2003, es decir, cuando aún no ha vencido el término antes señalado, motivo por el cual se cumple con la previsión del Constituyente para ejercer la acción de que trata este proceso.

4. Planteamiento del problema jurídico

El actor considera que en el caso planteado se vulneran los artículos 157 y 161 de la Constitución Política, dado que los artículos 113, 114 y 115 no fueron aprobados en segundo debate ante el Senado de la República ni tampoco se surtió dicho trámite con motivo de la aprobación del acta de conciliación en la que se acogió íntegramente la propuesta debatida y discutida en la Cámara de Representantes. Estima que si el artículo 157 de la Carta exige que el debate tenga lugar en las Comisiones Constitucionales Permanentes y en las plenarias de las corporaciones, mal puede pretenderse que la omisión del mismo pueda ser subsanada a través del trabajo que desarrolle la comisión accidental de mediación y de la acogida de la norma por sus integrantes.

Por su parte, los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación consideran que el trámite legislativo dado a los preceptos demandados se ajustan por completo a lo que dispone la Carta Política en especial a lo que tiene que ver con la posibilidad que tienen las plenarias de cada Cámara de introducir a los proyectos de ley modificaciones, adiciones o supresiones (Art. 160 C.P.) y el alcance de la función de las comisiones de conciliación de preparar el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara cuando se presenten discrepancias entre ellas (Artículo 161 C.P.)

Corresponde entonces a la Corte establecer: i) cuál fue el trámite que originó la expedición de las normas acusadas, con el fin de constatar que en el mismo no se haya incurrido en vicios de inconstitucionalidad insubsanables, ii) los requisitos mínimos constitucionales para la aprobación de un proyecto de ley y el alcance de los principios de consecutividad e identidad y, iii) si la presunta ausencia de debate de los preceptos demandados en la plenaria del Senado y la posterior aprobación del acta de las comisiones accidentales de Cámara y Senado sin mediar un debate acerca de las discrepancias conciliadas, conllevan su declaratoria de inexecutable.

5. Trámite legislativo que surtieron los preceptos demandados

La iniciativa de reforma tributaria fue presentada al Congreso a través del entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 19 de septiembre de 2002 y publicada el día 24 de ese mes en la Gaceta del Congreso No. 398 del mismo año, tal como lo exige el inciso final del artículo 154 de la Constitución, según el cual los proyectos sobre tributos deben comenzar en la Cámara de Representantes.⁹ En la Gaceta del Congreso No. 467 del 1º de noviembre de 2002 fue publicado el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno al proyecto ley.

El contenido de las normas demandadas contenidas en ese proyecto fueron del siguiente tenor:

Artículo 113

Artículo 114

Artículo 44. Tarifa especial para las cervezas. Modifícase el artículo 475 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

“Artículo 475. Tarifa especial para la cerveza. El impuesto sobre las ventas a las cervezas de

producción nacional cualquiera sea su clase, envase, contenido y presentación es del trece por ciento (13%). De esta tarifa un 8% se entenderá incluido en el impuesto al consumo, que sobre dicho producto señala la Ley 223 de 1995.

El cinco por ciento (5%) restante, deberá ser consignado en favor del Tesoro Nacional en los términos que establezca el reglamento y no otorga derecho a impuestos descontables”.

Artículo 20. Deducción de impuestos pagados. Modifícase el artículo 115 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

“Artículo 115. Deducción de impuestos pagados. Es deducible el cincuenta por ciento (50%) de los impuestos de industria y comercio, predial, de vehículos, de registro y anotación y de timbre, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable; siempre y cuando tuvieren relación de causalidad con la renta del contribuyente.

La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa”.

El 1º de octubre de 2002, el Presidente de la República y el Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones de dicha cartera, solicitaron dar trámite de urgencia al proyecto a efectos de que las Comisiones Terceras y Cuartas de Cámara y Senado deliberasen en forma conjunta, en los términos del artículo 163 de la Constitución.

Esta solicitud fue aprobada por la Mesa Directiva del Senado de la República mediante Resolución 027 del 1º de octubre de 2002 y por la Mesa directiva de la Cámara de Representantes a través de la Resolución 1861 del 3 de octubre del mismo año.

En cuanto se refiere a las ponencias para primer debate respecto del artículo sobre la tarifa especial para las cervezas, éste fue consignado en el artículo 44 de ponencia presentada por los Senadores: Camilo Sánchez, Aurelio Irigorri Hormaza, Jaime Dussán y Juan Carlos Restrepo.¹⁰

Así mismo, dicha iniciativa se incluyó en el artículo 42 de la ponencia presentada por los Representantes y Senadores: César Mejía, Jorge Luis Feris, Santiago Castro, Arcángel Clavijo, Adriana Gutiérrez, Juan Martín Hoyos, Javier Vargas, Oscar Darío Pérez, Jaime Cervantes, Luis Guillermo Jiménez, Luis Fernando Almario, Octavio Benjumea, Omar Flórez Vélez, Buenaventura León, María Nancy Montoya, Luis Sanguino Soto, Gabriel Zapata, Carlos García, Víctor Renán Barco, Omar Yépez, Vicente Blel, Consuelo Durán, Jorge Barraza, Raúl Rueda y Dilian Francisca Toro.¹¹

El artículo sobre la deducción de impuestos pagados fue eliminado de la ponencia presentada por los Senadores: Camilo Sánchez, Aurelio Irigorri Hormaza, Jaime Dussán y Juan Carlos Restrepo¹² e incluida en el artículo 18 de la ponencia publicada en la Gaceta 539 del viernes 22 de noviembre de 2002 presentada por los mismos Representantes y Senadores mencionados anteriormente.

El proyecto fue estudiado en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y Senado de la República los días 8 de octubre, 26, 27 y 28 de noviembre; 3, 4, 5 y 10 de diciembre de 2002.¹³

Durante el desarrollo de los debates en dichas comisiones fueron introducidos varios cambios a algunas de las disposiciones inicialmente presentadas por el Gobierno e incluidas en la ponencia que, por su relevancia para atender el cargo formulado, es necesario reseñar.

En efecto, de la lectura de la Gaceta del Congreso No. 373 del Lunes 28 de julio de 2003 en la cual se publicó el acta de la sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes celebrada el 10 de diciembre de 2002 se constató que sometida a consideración de las Comisiones el artículo 42 del Proyecto “Tarifa Especial para las Cervezas”, fue presentada por el Senador Jaime Dussán Calderón y otros senadores una proposición sustitutiva sobre la eliminación de dicho artículo la cual fue aprobada,¹⁴ según lo informaron los cuatro Secretarios de las comisiones económicas del Congreso.

En efecto, una vez presentada la proposición sustitutiva de eliminación del artículo 42 el Presidente manifestó:

“Se abre la votación, señor Secretario de la Comisión Tercera de Cámara.”

A lo cual el Secretario de la Comisión Tercera Cámara dijo:

¿Aprueba la Comisión Tercera de la Cámara la proposición sustitutiva?

Sí la aprueba, con el voto negativo del doctor César Negret, Betty Esperanza Moreno, Rafael Amador y Angel Barco.

Secretario Comisión Cuarta Cámara:

Sí lo aprueba, señor Presidente

Secretario Comisión Cuarta Senado:

Sí lo aprueba, señor Presidente

Secretario Comisión Tercera Senado:

Lo aprueba, señor Presidente.

De otra parte, conforme se constató en las páginas 9 a 16 de la Gaceta del Congreso No. 372 del Lunes 28 de julio de 2003, en la que fue publicada el acta número 07 de 2002 de la sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes celebrada el 5 de diciembre de 2002, en ella se discutió el artículo 18 del proyecto de ley sobre “Deducción de impuestos pagados” y la proposición sustitutiva que sobre este artículo presentó el Representante Santiago Castro Gómez.

Dice sobre el particular la página 9 de la citada Gaceta:

“Honorable Senador Gabriel Zapata Correa, Coordinador de ponentes:

Señor Presidente entonces señores Parlamentarios vamos a poner a consideración el artículo 18 Deducción de Impuestos pagados. Hay una proposición sustitutiva en la mesa; le solicito al señor Secretario la lea para ponerla en consideración.

Secretario Comisión Tercera Cámara:

Dice así:

Proposición Sustitutiva

Artículo 18. Deducción de Impuestos Pagados. Modificase el artículo 115 del Estatuto Tributario que quedará así:

Artículo 115. Deducción de impuestos pagados. Son deducibles en un 75% los impuestos de Industria y Comercio, Predial de Vehículos de Registro y Anotación y de Timbre que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable. La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

Firmada por el Representante Santiago Castro.

Esta leída la proposición.”

Una vez superada la discusión se procedió a la votación¹⁵ de la proposición mencionada, en desarrollo de ésta el Secretario de la Comisión Tercera de la Cámara informó que se obtuvieron 14 votos por sí y 4 votos por el no y que en consecuencia el artículo quedaba aprobado. Su homologado del Senado, informó por su parte que también había sido aprobado por cuanto se obtuvo 9 votos por sí y 2 por el no.

En la Comisión Cuarta del Senado se obtuvieron 4 votos por el no y 4 por sí, ante este empate se procedió a llamar a lista y a efectuar una segunda votación conforme lo dispone el artículo 135 del Reglamento del Congreso. Cumplido lo anterior, el Secretario de la comisión informó que habían contestado 10 senadores, 5 por el sí y 5 por el no y que en consecuencia la iniciativa quedaba negada.

En la Gaceta del Congreso No. 372 de 2003 consta sobre este aspecto lo siguiente:

“Honorable Senador Gabriel Zapata Correa, Coordinador de ponentes:

Se vota la proposición de Santiago Castro como proposición principal señor Presidente.

Presidente:

Está en votación la proposición del doctor Santiago Castro.

Secretario Comisión Tercera Cámara:

Comisión Tercera de Cámara los que están por el sí de la proposición del Representante

Santiago Castro favor ponerse de pie.

Catorce (14) votos por el sí. Los que están por el no favor ponerse de pie, cuatro (4) votos por el no. En consecuencia queda aprobado el artículo que se leyó del Representante Santiago Castro en la Comisión Tercera de Cámara señor Presidente.

Secretario Comisión Tercera de Senado:

Comisión Tercera del Senado Por el sí favor ponerse de pie.

Por el sí nueve (9) votos; por la negativa dos (2) votos. En consecuencia ha sido aprobado el artículo.

Secretario Comisión Cuarta de Senado:

Comisión Cuarta del Senado por el no favor ponerse de pie.

Señor Presidente han votado por el no cuatro (4); por el si favor ponerse de pie, cuatro (4) honorables Senadores por el sí señor Presidente. Hay igualdad, hay empate y hay quórum. Vamos a llamar a lista señor Presidente.

Presidente: Llame a lista señor Secretario.

Presidente:

Si hay empate se somete otra vez a consideración vamos a llamar a lista, cómo no va a ser democrático, díganme por qué no es democrático, cuando hay empate se vuelve a someter, que se verifique señor Secretario.

Honorable Senador Gabriel Zapata Correa, Coordinador de ponentes:

Señores Parlamentarios con calma, vamos a leer el artículo que dice empate, ojo:

Artículo 135. Empates. En caso de empate o igualdad en la votación de un proyecto, se procederá a una segunda votación en la misma o en sesión posterior según lo estime la Presidencia.

Presidente: Yo le pido al Representante Clavijo que me deje manejar la sesión y él tendrá la palabra en el momento que sea y oiga el artículo, tenemos razón nosotros, por favor, hagan el favor, la segunda votación.

Secretario Comisión Cuarta de Senado: Honorables Senadores de la Comisión Cuarta de Senado:

Albornoz Guerrero Carlos (sí)

Ariza Orozco Aníbal José (sí)

Barragán Lozada Carlos Hernán (no)

Barraza Farak Jorge (sí)

Blel Saad Vicente (no)

Gaviria Zapata Guillermo (no)

Serrano Vivius Alvaro Angel (sí)

Restrepo Escobar Juan Carlos (no)

Rueda Maldonado José Raúl (sí)

Toro Torres Dilian Francisca (no).

Señor Presidente han contestado 10 honorables Senadores, cinco (5) por el sí y cinco (5) por el no. Queda negado.

Presidente: Queda negado, continúe señor ponente, continúe con otro punto. está negada, por eso señor ponente continúe por favor con otro de los artículos”

En la Gaceta del Congreso No. 614 de 2002 aparece publicado el texto aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas de la Cámara de Representantes y Senado de la República durante los días 27 y 28 de noviembre; 4, 5 y 10 de diciembre de 2002.¹⁶

Del análisis del texto aprobado¹⁷ se constata que las propuestas de: i) establecer una tarifa adicional del impuesto a las ventas a la cerveza equivalente al 3% (Artículo 113 demandado) y ii) disminuir el porcentaje de deducibilidad del pago de impuestos territoriales en el impuesto sobre la renta (Artículo 114 demandado), fueron negadas.¹⁸

Efectuada la publicación de la ponencia¹⁹ para segundo debate en sesiones extraordinarias²⁰ de las plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República, el 19 de diciembre de 2002, considerada y aprobada ésta por la plenaria de la Cámara de Representantes se incluyeron, entre otros, los siguientes artículos nuevos, según consta en la Gaceta del Congreso No. 83 del jueves 6 de marzo de 2003²¹:

Art. 113

Artículo 110. Tarifa especial para la cerveza. Modifícase el artículo 475 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

Artículo 475. Tarifa especial para la cerveza. El impuesto sobre las ventas a la cerveza de producción nacional cualquiera sea su clase, envase, contenido y presentación es del once por ciento (11%). De esta tarifa un 8% es impuesto sobre las ventas y se entenderá incluido en el impuesto al consumo, que sobre dicho producto señala la Ley 223 de 1995 y el tres por ciento (3%) restante como IVA deberá ser consignado a favor del Tesoro Nacional en los términos que establezca el reglamento y otorga derecho a impuestos descontables hasta el monto de esta misma tarifa.

Las cervezas importadas tendrán el mismo tratamiento que las de producción nacional,

respecto de los impuestos al consumo y sobre las ventas.

Se exceptúa el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina del impuesto de cerveza de que trata este artículo.

Artículo 111. Deducción de impuestos pagados. Modifícase el artículo 115 del Estatuto Tributario el cual quedará así:

Artículo 115. Deducción de impuestos pagados. Es deducible el ochenta por ciento (80%) de los impuestos de industria y comercio y de predial, que efectivamente se hayan pagado durante el año o período gravable siempre y cuando tengan relación de causalidad con la renta del contribuyente. La deducción de que trata el presente artículo en ningún caso podrá tratarse simultáneamente como costo y gasto de la respectiva empresa.

El texto definitivo aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 19 del lunes 27 de enero de 2003,²² con los artículos nuevos antes referidos.

En la sesión extraordinaria de la plenaria del Senado de la República, realizada el 19 de diciembre de 2002, fue considerada y aprobada la ponencia²³ para segundo debate del Proyecto de Ley No. 93 de 2002 Senado y 80 de 2002 Cámara en la cual no se incluyó el contenido de las normas demandadas.

Revisado el contenido del acta No. 42 publicada en la Gaceta 46 del 6 de febrero de 2003 se constata que los artículos sobre i) la tarifa especial para las cervezas y ii) la deducción de impuestos pagados, no fueron objeto de debate y, por lo tanto, en el texto aprobado por esa Corporación²⁴ no se incluyeron dichos artículos.²⁵

Integrada la Comisión de Conciliación por la Cámara de Representantes y el Senado de la República para conciliar las discrepancias que surgieron respecto del articulado del proyecto de ley “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal de orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, ésta incluyó en su informe de mediación lo siguiente:

“Los artículos nuevos incluidos por la plenaria de la Cámara de Representantes se acogen por esta Comisión. No obstante en el artículo referente a los juegos de suerte y azar se elimina la frase “en ningún caso” en el último inciso permitiendo que “podrá afectarse con impuestos descontables.”²⁶

Conforme lo hacen constar los Secretarios Generales de la Cámara de Representantes y del Senado de la República en sesiones extraordinarias de plenarios del 20 de diciembre de 2002, fue considerado y aprobado por mayoría el informe de conciliación presentado por los miembros de la Comisión Accidental de Mediación.

“Los honorables Senadores abajo firmantes hacen constar que las proposiciones que se

relacionan con:

1. El gravamen del dos por ciento (2%) para bienes y servicios a partir de 2005.
2. Deducibilidad limitada al ochenta por ciento (80%) de los impuestos territoriales.
3. Un tres por ciento (3%) de impuesto al valor agregado a la cerveza.
- 4) El cinco por ciento (5%) del impuesto del valor agregado a los juegos de suerte y azar.

No alcanzaron a ser analizados por los miembros de la plenaria del Honorable Senado de la República de Colombia.”²⁷

Aprobado el proyecto de ley en las condiciones anotadas, éste fue sancionado por el Gobierno.

En síntesis, la Corte constata que los artículos demandados por el actor, con las particularidades de su votación en las comisiones constitucionales permanentes, reaparecieron en el segundo debate que se surtió en la Cámara de Representantes, y como el proceso de discusión se desarrolló en forma simultánea en el Senado de la República, éste no conoció ni incorporó estos artículos nuevos al debate en esa plenaria, siendo incluidos posteriormente como discrepancia conciliable en el informe de la Comisión Accidental de Mediación el cual fue aprobado por las plenarios de cada Cámara.

6. Requisitos constitucionales mínimos para la aprobación de una ley. Función de las comisiones de conciliación en el trámite legislativo

Esta Corporación ha explicado²⁸ que la actividad legislativa consiste en la facultad reconocida en los regímenes democráticos a los órganos representativos, de regular de manera general, impersonal y abstracta, a través de la ley, los distintos supuestos de hecho relevantes para la obtención de los fines esenciales del Estado. Esta facultad regulatoria, admite una gama amplia de posibilidades, es decir, un mismo supuesto de hecho puede ser regulado de distintas maneras, y la elección de la fórmula precisa que finalmente es recogida en la ley, es fruto de variados factores, como lo es la particular concepción política mayoritaria en el cuerpo legislativo, la influencia del pensamiento de las minorías que propicia fórmulas de conciliación, las circunstancias históricas que ameritan adecuar las formas jurídicas a las especificidades del momento, y otros factores que, como los anteriores, confluyen a determinar las fórmulas de regulación jurídica que resultan ser las finalmente adoptadas.

Se precisó en la sentencia citada que en los regímenes democráticos, el mecanismo mediante el cual se llega a la formación y determinación de la voluntad del legislador en cada fórmula legal concreta, debe estar abierto a la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentran su espacio en las corporaciones que ostentan esa representación popular. Por ello, las distintas normas que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso regulan el trámite de la adopción de la ley, están dirigidas a permitir un proceso en el que puedan intervenir todas las corrientes mencionadas, y en el cual la opción regulativa finalmente adoptada sea fruto de una ponderada reflexión.

La Constitución Política dispone, entonces, que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (Art. 158 C.P.), fue presentado por quien tuviese iniciativa para tal efecto (Art. 154 C.P.), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, iii) aprobado en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (Art. 157 C.P.). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (Arts. 145 y 146 C.P.), y los plazos entre los distintos debates (Art. 159 C.P.).

Estas exigencias, conforme lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional persiguen, finalidades de gran importancia tales como potenciar el principio democrático y preservar el contenido esencial del régimen institucional diseñado por el Constituyente según el cual Colombia es un Estado democrático fundado en la soberanía popular (CP arts 1° y 3°) con una forma de gobierno presidencial, separación de las ramas del poder y con un ente legislativo bicameral (CP arts 113, 114 y 115).²⁹

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren entonces pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues ellos buscan proteger el diseño de forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional.³⁰

En la Sentencia C-872 de 200231 la Corte dijo sobre el alcance que debía darse a dichos requisitos que:

[Estos] no están diseñados para obstruir los procesos o hacerlos más difíciles. Según el principio de instrumentalidad de las formas, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Tal concepción tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en primer lugar la interpretación del alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes es realizada teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar (art. 1°, 2° y 228 de la Constitución). Por esta razón la Corte ha dicho que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.³²

Pero, y esta es la segunda consecuencia, ello no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 “no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos.³³

En lo que respecta al tema específico a los debates que debe surtir un proyecto de ley éstos

permiten de un lado, que las propuestas sean estudiadas y debatidas con la especialidad y puntualidad que ello amerita, y de otro, que todo el universo de las opiniones representadas en el Congreso, tengan la oportunidad real de incidir en la adopción final de la ley. También por esto, la posibilidad de introducir modificaciones a los proyectos que vienen de etapas anteriores del trámite, reconocida por el segundo inciso del artículo 160 de la Constitución, es propia de los regímenes que conceden amplia importancia a la efectividad del principio democrático.

Sobre este aspecto ha señalado la Corte “lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”³⁴

Desde esta perspectiva debe reiterarse que la garantía que le compete preservar a esta Corporación es la publicidad del proyecto o de las proposiciones sometidas a su aprobación, como condición necesaria para que los congresistas tengan oportunidad de intervenir en su discusión y por lo tanto, para que se pueda surtir válidamente el debate parlamentario.³⁵ De lo contrario, si los congresistas no tienen oportunidad de conocer el texto sometido a su aprobación, se estaría desconociendo su facultad para participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto a un proyecto o proposición, situación que resulta contraria al principio democrático de soberanía popular consagrado en nuestra Constitución.

En este sentido en la Sentencia C-760 de 2001³⁶ se señaló:

El debate es pues la oportunidad de hacer efectivo el principio democrático en el proceso de formación de la ley, en cuanto posibilita la intervención y expresión de las minorías, así como la votación es el mecanismo que realiza la prevalencia de las mayorías, también consubstancial a la democracia. Ahora bien, por debate, siguiendo la definición legal consignada en el artículo 94 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, debe entenderse “El sometimiento a discusión de cualquier proposición o proyecto sobre cuya adopción deba resolver la respectiva Corporación...”. Es decir, el objeto sobre el cual recae el debate o discusión es el proyecto o la proposición de fórmula legal que va a adoptarse. Por lo tanto, puede concluirse que si no existe este objeto, o si el mismo es desconocido de manera general por quienes deben discutirlo, naturalmente no puede haber debate o discusión. El desconocimiento general del proyecto o de la proposición que lo modifica, excluye la posibilidad lógica de su debate, pues equivale a la carencia de objeto de discusión. Contrario sensu el conocimiento del proyecto o de sus proposiciones de enmienda es el presupuesto lógico del debate, en cuanto posibilita la discusión del mismo. Por lo tanto, la votación sobre un texto desconocido no puede convalidar la carencia de debate.

Así las cosas, el supuesto mínimo de racionalidad deliberativa y decisoria es el conocimiento de los textos de los proyectos y de las modificaciones propuestas respecto de los mismos. Por ello, las normas constitucionales y orgánicas que regulan el trámite de las leyes, señalan requisitos de publicidad que son necesarios para permitir el conocimiento de tales textos.

Adicionalmente, debe recordarse que el trámite legislativo se guía por los principios de consecutividad e identidad³⁷. Conforme al primero, los proyectos de ley deben surtir los debates de manera sucesiva, tanto en comisiones como en plenarias. No obstante, la jurisprudencia ha sostenido que dicho principio está sujeto a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley.³⁸ De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5 de 1992, constituyen singularidades en el trámite legislativo.³⁹

No obstante, esta disposición legal debe interpretarse sistemáticamente con lo ordenado en los artículos 142 y 157 de la Carta Política que imponen a las comisiones permanentes de cada una de las cámaras el deber ineludible de tramitar y aprobar en primer debate los proyectos de ley.

Sobre este tema, la Sentencia C-1056 de 2003⁴⁰ precisó lo siguiente:

Mantuvo en este punto el constituyente de 1991 la existencia de las Comisiones Permanentes en cada una de las Cámaras, que habían sido establecidas en la Reforma Constitucional introducida a la Constitución de 1886 por el Acto Legislativo No. 1 de 1945. Así se puso fin a la norma anterior que exigía tres debates para la expedición de las leyes y se le dio entrada a la discusión especializada de los proyectos en las células legislativas integradas para esa finalidad por la Plenaria de cada Corporación y en la forma señalada por el reglamento del Congreso.

Ha de observarse por la Corte que en las Comisiones Permanentes de cada una de las Cámaras, luego de la designación de los ponentes, estos deben rendir informe a la Comisión respectiva dentro del plazo que para ello se le señale por su Presidente, ponencia que deberá cumplir también con el principio de la publicidad conforme a lo preceptuado por el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

A tal punto es exigente el reglamento del Congreso que sólo autoriza la iniciación del primer debate del proyecto de ley luego de la publicación del informe que los ponentes rindan a la respectiva Comisión Permanente.

Distinta de la iniciativa legislativa es la etapa de la discusión o debate del proyecto. En este conforme al artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 si el ponente propone debatir el proyecto y tal proposición se aprueba, abierta la discusión se discutirá sobre aquellos “ asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término” y, resuelta ellas, según lo dispone el artículo 158 de la citada Ley, “se leerá y discutirá el proyecto artículo por artículo, aún inciso por inciso, si así lo solicitará algún miembro de la Comisión”. Es decir, no puede rehuirse la más amplia discusión de las propuestas normativas que forman parte del respectivo proyecto de ley. Habrá lugar, en esa amplia discusión de confrontar las distintas opiniones de los Congresistas, de los Ministros del Despacho y de los funcionarios públicos que a intervenir en el debate autoriza el citado artículo 158 de la Ley 5ª de 1992, en las materias que les correspondan. Durante el debate pueden presentarse enmiendas al proyecto para modificarlo, adicionarlo o para la supresión parcial de su articulado, enmiendas que podrán ser totales o parciales, según lo dispuesto en los artículos 161 y 162 del reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras, las

cuales podrán ser presentadas en el debate de cada proyecto “hasta el cierre de su discusión”, por disposición expresa del artículo 150 de ese reglamento, orgánico del ejercicio de la función legislativa.

(...)

Es claro entonces que a la discusión de cada artículo del proyecto de ley, aún inciso por inciso si así llegare a solicitarse, seguirá su votación como parte esencial del trámite legislativo. Por ello, el artículo 167 de la Ley 5ª de 1992 permite a los miembros de la respectiva Comisión “hacer constar por escrito las razones de su voto disidente, caso en el cual deberán ser anexadas al informe del ponente”.

Queda entonces establecido con meridiana claridad que a la iniciativa o presentación del proyecto de ley, sigue luego su discusión o debate y que, cerrado este, es la votación el requisito siguiente y que, en cada Comisión Permanente, el articulado del proyecto debe ser objeto no sólo de discusión, sino, también y esencialmente de votación, pues el artículo 157 de la Carta exige que el proyecto sea “aprobado” en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara, aprobación que no puede presumirse, ni tampoco suprimirse, sino que exige una votación expresa, específica, como quiera que por votación ha de entenderse, para evitar equívocos y para garantía del cumplimiento de los requisitos exigidos por la Carta, el “acto colectivo por medio del cual las Cámaras y sus Comisiones declaran su voluntad acerca de una iniciativa o un asunto de interés general” según las voces del artículo 122 de la Ley 5ª de 1992. Por ello, el artículo 127 de la misma ley, prescribe que “ningún senador o representante podrá retirarse del recinto legislativo cuando, cerrada la discusión, hubiere de procederse a la votación”; y el artículo 127 ejusdem, preceptúa que “entre votar afirmativa o negativamente no hay medio alguno. Todo Congresista que se encuentre en el recinto deberá votar en uno u otro sentido” y su abstención sólo se autoriza “en los términos del presente reglamento”.

Aprobado el proyecto en primer debate en la comisión que corresponda, todavía no es ley.

Para serlo, requiere luego su aprobación en “cada cámara en segundo debate”, por expresa exigencia del artículo 157 numeral 3º de la Carta. Es decir, ha de abrirse y tener oportunidad de su discusión, durante la cual podrá ser objeto de la proposición de enmiendas que se juzguen convenientes a su articulado. (Negrilla fuera de texto)

Así la discusión y votación de los proyectos de ley debe surtirse de manera sucesiva de forma tal que se garantice a cada una de las comisiones permanentes como a las Plenarias manifestar no sólo sus opiniones sobre la iniciativa legislativa y demás proposiciones que se presenten sino su decisión sobre la aprobación o negación de las mismas. Deber este de las células legislativas que no puede eludirse ni postergarse so pena de configurarse un vicio de inconstitucionalidad insubsanable.

En lo referente al principio de identidad debe recordarse que éste cambió con la expedición de la actual Carta Política, tal como la Corte lo ha reconocido⁴¹, por ello se ha sostenido que, no es menester que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo exista la debida unidad de

materia.⁴²

El principio de identidad, entonces, ha sido relativizado al facultar a los congresistas (Art. 160 Superior) para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias, 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.⁴³ 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 establecido en el artículo 157 de la Constitución.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo.⁴⁴ En esos términos, no puede la plenaria de una de las Cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución.⁴⁵

En ese orden de ideas, es claro que la facultad de introducir modificaciones y adiciones no es ilimitada, en tanto que se debe observar el principio de unidad de materia, de forma tal que esos asuntos estén estrechamente ligados al contenido del proyecto debatido y aprobado en comisiones.⁴⁶

El principio de unidad de materia, ya lo ha manifestado la Corte⁴⁷, constituye un instrumento de racionalización y tecnificación del proceso legislativo y garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”.⁴⁸ Dicho principio afianza la legitimidad de la instancia parlamentaria, en la medida en que “se evita la aprobación de normas sobre materias que no hacen parte o no se relacionan con aquellas que fueron debatidas y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo”.⁴⁹

En este sentido, la Carta Política contempla la posibilidad que frente a discrepancias surgidas en las cámaras respecto a un proyecto de ley, se integren comisiones accidentales compuestas por miembros de una y otra cámara, las cuales prepararán el texto final que será puesto a consideración de las plenarios. Con ello no se pretende desconocer el artículo 157 de la Carta sino flexibilizar el trámite legislativo y hacer más expedita la formación de las leyes, pues los principios de consecutividad y de identidad se predicen de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada, tal como esta Corte lo ha expresado⁵⁰.

La finalidad de la comisión accidental, entonces, es preparar un texto unificado que armonice las diferencias, para luego ser sometido a la aprobación de las plenarios, discrepancias que como ha explicado esta Corporación, no pueden consistir tan sólo en meras cuestiones de redacción o estilo⁵¹. De esta manera, si en el texto definitivo aprobado por una de las

cámaras se incluye un artículo y el mismo no está inserto en el aprobado por la otra, es necesario dar aplicación al artículo 161 de la Carta y conformar una comisión de conciliación para que armonice los dos textos disímiles, pues en esos casos se está ante una discrepancia susceptible de ser subsanada a través del trámite allí previsto.⁵² En esos eventos es claro que la comisión de conciliación debe entrar a zanjar las discrepancias entre los textos aprobados, y podría, sin desconocer el principio de unidad de materia, incluir un artículo nuevo si de esa forma se logran superar las diferencias.⁵³

La jurisprudencia constitucional tiene establecido que dichas “discrepancias”, es decir, la desigualdad o diferencia que se presenta entre uno o varios de los artículos que lo conforman deben producirse necesariamente durante el segundo debate, pues la voluntad del Constituyente fue la de permitir que se zanjaran las diferencias que pudieran surgir en las plenarias de cada Cámara; como también evitar que el proyecto de Ley tuviera que devolverse a la comisión respectiva nuevamente, haciendo más dispendioso y demorado el trámite de expedición de la Ley.⁵⁴

De otra parte, debe agregarse que en los eventos en que surgen discrepancias entre las plenarias de las Cámaras tampoco se infringe el artículo 165 Superior que exige la aprobación del proyecto de Ley en primer debate en la Comisión correspondiente de cada Cámara, como en la plenaria de las mismas, “por cuanto la comisión accidental conjunta a que alude el artículo 161 de la Constitución Nacional, viene a reemplazar a la Comisión permanente constitucional en la discusión y aprobación de la norma nueva que reemplazará aquella sobre la cual se presentó discrepancia en las Cámaras. Además, obsérvese que el nuevo texto debe también ser discutido y aprobado en la plenaria del Senado como de la Cámara, cumpliendo así los debates respectivos.”⁵⁵

En la Sentencia C-551 de 200356 la Corte explicó que una interpretación sistemática del artículo 161 de la Carta indica que las diferencias que pueden surgir en la aprobación de una ley se producen no sólo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la forma como se aprobó en la otra, sino también cuando una de las Cámaras aprueba una disposición y la otra no lo hace. En efecto, si en un proyecto de varios artículos, una cámara aprueba un artículo, y éste no es aprobado por la otra, todo indica que existen discrepancias entre las dos cámaras respecto de ese proyecto, las cuáles pueden ser objeto de conciliación, según el tenor del artículo 161 superior, que establece que estas comisiones deben operar “cuando surgieren discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto”.

Sobre este particular dijo la Corte en la Sentencia C-282 de 199757 lo siguiente:

La mayor diferencia que puede surgir entre lo aprobado por una cámara y lo resuelto en otra en torno a determinado texto consiste en que una de las dos corporaciones lo haya acogido y la otra lo haya ignorado totalmente, pues entonces lo que se tiene es un conflicto evidente entre el ser y el no ser de la norma, a tal punto trascendental para lo relativo a su vigencia que, si prevalece la decisión de una de las cámaras, el mandato que contiene nace a la vida jurídica, al paso que, si impera la determinación de la otra, ocurre exactamente lo contrario.

En consecuencia, si el texto definitivo de lo aprobado en una de las cámaras incluye como votada una norma y su correspondiente de la otra cámara no lo hace, hay necesidad de dar

aplicación al artículo 161 de la Constitución, y si éste no se surte, el efecto es, forzosamente, el de que la disposición no se convierte en ley de la República por falta de uno de los requisitos esenciales para su aprobación.

En el mismo sentido en la Sentencia C-1190 de 200158 esta Corporación precisó:

Sobre las diferencias que pueden surgir en los proyectos de ley, la Corte ha hecho especial énfasis en el sentido de señalar que éstas se producen no sólo cuando una de las Cámaras aprueba el contenido de un artículo en forma total o parcialmente distinta a la que se aprobó en la otra, sino también cuando una de las Cámaras aprueba una disposición y la otra no lo hace.

La segunda hipótesis es la que aquí se plantea, pues de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, la derogación del artículo 149 de la ley 488 de 1998 no fue aprobada por la Plenaria del Senado pero sí por la de la Cámara de Representantes. Debido a ésta y otras diferencias existentes en los proyectos de ley aprobados en el Senado y en la Cámara, se procedió a designar una comisión accidental de conciliación encargada de dirimir tales divergencias, tal como lo ordena el artículo 161 superior, que como es sabido, se integra con miembros de las dos corporaciones legislativas. La cual, como ya se ha expresado en esta providencia, sugirió derogar junto con el artículo 41, el 149 de la ley 488 de 1998, proposición que fue posteriormente aprobada por las Plenarias de Cámara y Senado.

Dado que es la misma Constitución la que autoriza a las Cámaras para introducir en el segundo debate, modificaciones, adiciones o supresiones a los proyectos de ley, es apenas obvio, que se puedan presentar diferencias entre lo aprobado por una y otra cámara, de ahí que se hayan establecido las comisiones de conciliación encargadas de resolver tales divergencias.

Por tanto, es perfectamente legítimo que cuando la Plenaria del Senado aprueba una disposición que la Plenaria de la Cámara no hace, o viceversa, que la Cámara la haya aprobado y el Senado no, se deba acudir a la conciliación, como mecanismo procedimental excepcional instituido por el Constituyente, con el fin de zanjar las diferencias presentadas. Siendo así, no puede existir violación del ordenamiento superior en el presente caso, sino por el contrario, respeto fiel de los mandatos constitucionales.

De lo expuesto es necesario enfatizar, a modo de recapitulación que en la Constitución de 1991, si bien se relativizó el principio de la identidad, se conservó el principio de la consecutividad del proyecto de ley.

Así mismo que es el propio texto fundamental el que establece una competencia limitada para las comisiones accidentales, las cuales deben observar las siguientes restricciones:

a. Que sólo pueden ser conformadas cuando surjan discrepancias entre las Cámaras respecto de un proyecto, en los términos del inciso final del artículo 186 de la Ley Orgánica por medio de la cual se expidió el reglamento del Congreso de la República y que como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional pueden surgir, entre otros casos, i) cuando el texto haya sido acogido por una de las Cámaras e ignorado por la otra, ii) cuando una de las Cámaras aprueba un artículo y éste es negado por la otra, o iii) cuando aprobado el texto por ambas

cámaras exista una diferencia entre el aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes y el aprobado en la plenaria del Senado de la República o viceversa.

b. Se exige que el texto unificado preparado por la comisión accidental se someta a la consideración y aprobación por las plenarios de Cámara y Senado.

c. Para que las modificaciones a un proyecto de ley sean admisibles es necesario que se refieran a la misma materia, es decir, que las normas adicionadas o modificadas han de mantenerse estrechamente ligadas con el objeto y contenido del proyecto debatido y aprobado por las Cámaras.

Sobre este último particular ya ha precisado la Corte que “no basta con establecer que un determinado texto aprobado en plenaria es nuevo respecto de lo aprobado en la comisión, puesto que ello puede responder a una modificación o adición producida en los términos de las normas superiores citadas [Art. 160 C.P.]. Es necesario, además, para que el cargo de inconstitucionalidad pueda prosperar, que se acredite, que tal novedad no guarda relación de conexidad con lo aprobado en el primer debate o que es contraria a lo allí decidido.”⁵⁹

7. Violación del principio de consecutividad en la aprobación de las normas demandadas

En efecto, según se señaló, los dos preceptos fueron incluidos en el texto del proyecto de ley “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal de orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones” presentado por el Gobierno al Congreso y siendo contenidos los hoy artículos 113 y 114 en las ponencias sometidas a consideración de las comisiones económicas⁶⁰ de Cámara de Representantes y Senado de la República las cuales sesionaron conjuntamente con ocasión de la solicitud de trámite de urgencia formulada por el señor Presidente de la República en los términos del artículo 163 de la Constitución.

Del expediente legislativo, la Corte constata que si bien en la sesión conjunta de las comisiones constitucionales permanentes terceras y cuartas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República celebrada el 10 de diciembre de 2002 se presentó y aprobó la proposición para la eliminación del artículo 42 del proyecto de ley sobre la tarifa especial para la cerveza, la iniciativa contenida en la ponencia no fue finalmente debatida ni aprobada.

En efecto, en observancia del principio de consecutividad una vez votada y aprobada la proposición de eliminación del artículo, en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso debió procederse a la votación del artículo original como venía en la ponencia sometida a consideración de éstas. Actuación ésta que al no surtirse, sustrajo la iniciativa sobre la tarifa especial para la cerveza del debate democrático que debía darse en dichas comisiones permanentes violándose de esa manera el numeral 2 del artículo 157 Superior.

Por mandato constitucional era necesario que el proyecto de ley en lo referente al tema de la tarifa especial fuera sometido a los debates establecidos por el propio Constituyente de manera sucesiva, sin embargo este requisito fue soslayado por las comisiones económicas del Congreso, lo cual genera la inconstitucionalidad del precepto aprobado en esas condiciones.

De otra parte, en relación con el artículo 114 acusado sobre Deducción de impuestos pagados la Sala advierte, conforme lo hizo en la Sentencia C-1147 de 2003,⁶¹ que existió una elusión del deber de votar por parte de una de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes.

Así, como se reseñó al abordar el trámite legislativo del artículo 114 demandado en la sesión conjunta de las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes celebrada el 5 de diciembre de 2002, en ella se discutió el artículo 18 del proyecto de ley y la proposición sustitutiva que sobre este artículo presentó el Representante Santiago Castro Gómez.

Conforme aparece consignado en la Gaceta del Congreso No. 372 del lunes 28 de julio de 2003, iniciada la votación de dicha proposición hicieron pronunciamiento sobre ese particular las Comisiones Terceras de Cámara y Senado, así como la Comisión Cuarta del Senado, es decir, estas comisiones permanentes adoptaron una decisión política sobre la iniciativa legislativa.

Empero, no puede afirmarse lo mismo de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes cuyo acto colectivo⁶² por medio del cual debía declarar su voluntad acerca de la citada proposición nunca existió, configurándose de esa manera, una omisión del deber de pronunciamiento que era esencial en el trámite del debate parlamentario y por lo mismo, un vicio de inconstitucionalidad insubsanable, puesto que en esas condiciones tampoco se surtieron de manera consecutiva los debates en las comisiones permanentes como lo ordena el artículo 157 Superior.

En síntesis, las normas demandadas habrán de declararse inexecutable, no por el reproche formulado por el actor, sino porque en la aprobación de los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002 el Congreso violó el principio de consecutividad, en el primer caso al no votar el artículo original conforme estaba incluido en la ponencia para primer debate del proyecto de ley y, en el segundo, por haberse omitido el pronunciamiento de una de las comisiones económicas respecto de la iniciativa sometida a su consideración e incumplir de esa manera la función que le fue asignada por la Constitución.

IX. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-776 de 2003, que declaró inexecutable el artículo 116 de la Ley 788 de 2002.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1147 de 2003, que declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 788 de 2002.

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 113 y 114 de la Ley 788 de 2002.

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

cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento de parcial de voto a la Sentencia C-1152/03

TRAMITE LEGISLATIVO-Protección a la prohibición de elusión (Salvamento parcial de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Elusión de un debate se tornaría inconstitucional si se evade la votación de un tema que hace parte de la ley (Salvamento parcial de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Presencia de vicios no necesariamente genera inconstitucionalidad de las normas aprobadas (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo (Salvamento parcial de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Tema específico debe haber cumplido todos los debates mas no el artículo (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No se define por artículos sino por temas específicos (Salvamento parcial de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Imposibilidad de dar prevalencia a las comisiones sobre las plenarias (Salvamento parcial de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Elusión en la votación del artículo 113 de la ley 788/02 no lo vicia de inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, procedo a sustentar el salvamento parcial de voto que fue manifestado en la Sala Plena del día 03 de diciembre de 2003, respecto de la sentencia C-1152 de 2003.

2.- En dicha providencia, se resolvió declarar inexecutable, el artículo 114 de la Ley 788 de 2003. Los fundamentos para tal decisión se basan en que la deducción de impuestos pagados que contiene este artículo no fue votada en la Comisión Cuarta de la Cámara. Por tal razón se desconoció el principio de consecutividad al eludirse la votación.

3.- Teniendo en cuenta los argumentos de la mayoría y las temáticas a que se refieren, en este salvamento estudiaré los conceptos de identidad y consecutividad. Así, los argumentos principales y la metodología de este salvamento serán similares a los expuestos en ocasiones anteriores⁶³. En primer lugar haré un breve estudio del procedimiento legislativo y los principios que lo guían, tales como la identidad, consecutividad, la unidad de materia, las competencias de las plenarias y de las comisiones accidentales de conciliación, para luego hacer el análisis del artículo 114 acusado y mostrar que no es inconstitucional por vicios de procedimiento en su formación.

4.- Como ya fue mencionado, la principal razón para declarar la inconstitucionalidad del artículo 114 fue la supuesta elusión de la votación del mismo por parte de una de las comisiones permanentes de la Cámara de Representantes. En este caso, a pesar de que se desarrolló el debate, los congresistas de la comisión cuarta de la Cámara decidieron no votar, para que la norma fuera presentada en la plenaria.

Aunque en principio estoy de acuerdo con la posición mayoritaria, según la cual los congresistas están obligados a adelantar los debates y las votaciones correspondientes a fin de respetar el debate democrático y otros valores de suma importancia, considero que deben hacerse ciertas precisiones a fin de respetar el trabajo legislativo y mantener la primacía de la Constitución. En mi opinión, la elusión se torna inconstitucional, es decir, se configura realmente, si los congresistas evaden el debate acerca de un tema.

Así, en virtud del principio de consecutividad⁶⁴ - que guía el proceso de formación de las leyes- tanto las comisiones como las plenarias de una y otra cámara están en la obligación de estudiar y debatir todos los temas que hayan sido puestos a su consideración y no pueden renunciar a ese deber ni trasladar su competencia a otra célula legislativa con el fin de que posteriormente sea considerado un asunto. No obstante, considero que no siempre que deje

de adelantarse un debate o deje de practicarse una votación se configura una elusión que lleve a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas. Existen al menos dos criterios que deben ser tenidos en cuenta en el examen constitucional de situaciones que aparentemente configuren elusión legislativa de debates o votaciones y parezcan, a primera vista, un vicio de inconstitucionalidad. Tales situaciones estarían determinadas por la presencia de una justificación razonable y por la necesidad de armonizar las normas del ordenamiento y sus interpretaciones a fin de dar prevalencia a los valores que el Constituyente y el Congreso han querido proteger a través de las normas que rigen el trámite legislativo.

De conformidad con lo anterior, pienso que en presencia de justificaciones razonables o cuando la supuesta elusión sea consecuencia de la armonización de interpretaciones de diversas normas, no cabría endilgar a la norma expedida mediante este procedimiento ningún vicio. Pero cabe preguntarse acerca del entendimiento de la razonabilidad. Ésta calidad implica que la interpretación realizada no puede ser tan libre que acabe por desnaturalizar la noción de procedimiento legislativo. Por tanto, una interpretación puede tenerse como razonable siempre y cuando, el principio que la formalidad violada quería proteger aún se mantenga a salvo. Lo anterior se basa en principios que esta Corte ha tratado en diferentes ocasiones tales como la razonabilidad, la instrumentalidad de las formas y la prevalencia del derecho sustancial⁶⁵.

Por tanto, una conducta derivada de una interpretación razonable por parte del Congreso no puede acarrear la inconstitucionalidad de una norma, pues el estudio adelantado por la Corte debe tener en cuenta que las interpretaciones razonables de las disposiciones legales están encaminadas a proteger principios y valores constitucionales de suma importancia. De otro lado, la razonabilidad impide cubrir omisiones a pasos fundamentales dentro del proceso de formación de las leyes. Por tanto, mal podría la Corte declarar la inconstitucionalidad de una norma por vicios de procedimiento en su formación, ante una supuesta elusión, cuando tal situación se ha generado en virtud de una interpretación que no es descabellada y que pretende respetar la Constitución como norma de normas (art. 4 C.P.).

Además, aunque ello en ocasiones constituya una vulneración al reglamento del Congreso, tal como esta Corte lo ha reconocido (ver la sentencia C-737 de 2001) en virtud del principio de la instrumentalidad de las formas procesales, no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes contenida en la Constitución o en el reglamento del Congreso acarrea una declaratoria de inconstitucionalidad. Así, puede tratarse de una irregularidad irrelevante, puede ser que el vicio sea convalidado en el proceso mismo, que sea subsanado por la Corte en la revisión, o que ésta pueda devolver el texto al Congreso para que subsane los vicios. Así, en virtud de la primacía del derecho sustancial (art. 228 C.P.) si la formalidad ha sido incumplida pero el principio que se quería proteger no ha sido afectado, no podría la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma sin afectar el trabajo legislativo de manera excesivamente gravosa, y sin una razón constitucional.

Visto lo anterior, no en todos los casos en que el Congreso omita alguna formalidad del trámite legislativo incurre en una elusión que lleve a la inconstitucionalidad de la norma. Con todo, es necesario hacer algunas precisiones en cuanto al proceso de formación de las leyes, pues la argumentación anterior sólo puede ser realmente aplicada una vez se analice el caso

concreto dentro del proceso legislativo, pues sólo así pueden establecerse la razonabilidad y la necesidad de armonizar diversas normas del ordenamiento. En primer lugar nos referiremos a los principios de identidad y consecutividad.

5.- El proceso de formación de las leyes está guiado por los principios de identidad y consecutividad. Según la sentencia C-801 de 2003, el principio de identidad ha sido relativizado al facultar a los congresistas para que durante el segundo debate puedan introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que consideren necesarias⁶⁶, 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 modificación⁶⁷. 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 establecido en el artículo 157 de la Constitución. Así, el principio de identidad busca que no sean incluidos temas que no tengan relación con los discutidos desde el inicio del proceso legislativo, mientras que el principio de consecutividad intenta asegurar el desarrollo de todos los debates para aprobar un proyecto de ley.

Con todo, los principios de identidad y consecutividad están sujetos a las excepciones plasmadas en la Constitución y en la ley⁶⁸. De manera que las sesiones conjuntas de las comisiones homólogas de una y otra cámara, por ejemplo, para dar primer debate a un proyecto de ley, y la simultaneidad del segundo debate, conforme a lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley 5ª de 1992, son singularidades en el trámite legislativo⁶⁹.

Visto lo anterior, es menester recordar las normas e interpretaciones sobre el trámite legislativo, pues de acuerdo con lo dicho anteriormente, éste no puede convertirse en una camisa de fuerza que impida el trabajo del Congreso y tampoco puede ser una fórmula sacramental que llegue a sacrificar valores constitucionales por el solo respeto a la formalidad. Con todo, su importancia es innegable, pues fue diseñado para garantizar transparencia, organización y debate real al interior del Congreso.

La Carta establece que un proyecto sólo puede llegar a ser ley si versa sobre una misma materia (CP art. 158), fue presentado por alguien que tenía iniciativa para tal efecto (CP art. 154), y surtió los trámites pertinentes en el Congreso, a saber: (i) haber sido publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva, (ii) haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara y (iii) en segundo debate en la plenaria de la respectiva corporación, y (iv) haber obtenido la sanción del Gobierno (CP art. 157). Además, deben respetarse los respectivos quórum y mayorías (CP arts 145 y 146), y los plazos entre los distintos debates (CP art. 159).

Conforme a la Carta⁷⁰, debe presentarse, para toda norma y por regla general, un primer debate en la comisión constitucional permanente de una de las cámaras para que el proyecto se convierta en ley de la República. Con todo, como se verá más adelante, las competencias que la Constitución le ha otorgado a las plenarias permiten que éstas puedan incluir normas nuevas.

Por tanto, el principio de identidad cambió con la expedición de la actual Carta, tal como la Corte lo ha reconocido⁷¹. Este principio no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia⁷², el tema específico sea el mismo durante el trámite legislativo.

En efecto, la Carta autoriza la introducción de modificaciones o adiciones al proyecto de ley durante el segundo debate de cada Cámara, es decir, para que bajo la forma de adición o modificación se incluya un artículo nuevo, pero siempre y cuando la materia o el asunto al que se refiera haya sido debatido y aprobado durante el primer debate y sin que ello implique repetir todo el trámite, salvo cuando se trate de serias discrepancias con la iniciativa aprobada en comisión o existan razones de conveniencia que justifiquen su reexamen definitivo⁷³. Mal podría entonces la plenaria de una de las cámaras incluir un artículo nuevo si el mismo no guarda unidad temática con el tema que se ha debatido y aprobado en las comisiones, y el asunto o tema específico no fue debatido en comisiones, toda vez que en ese caso se desconocería la Constitución⁷⁴. El interrogante que surge ahora es cuál es el alcance de la unidad de materia.

El principio de unidad de materia⁷⁵ garantiza que las leyes sean el “resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación han sido objeto de conocimiento y discernimiento”⁷⁶. Con todo, el concepto de unidad de materia no debe ser concebido de forma inflexible. Tal entendimiento llevaría a una grave restricción de la función propia del Congreso de la República.⁷⁷ Por tanto, teniendo en cuenta que éste es el límite de las plenarios, la Corte ya ha aceptado que

“[...] si las modificaciones que va a introducir la plenaria de una de las cámaras hacen referencia a la materia que se viene discutiendo en el proyecto de ley, no existe razón alguna para que se entienda que el proyecto correspondiente debe ser devuelto a la Cámara que no conoció de éstas, pues existiendo unidad en la materia debatida en una y otra Cámara, será competencia de la comisión accidental solventar las discrepancias surgidas entre los textos aprobados en una y otra plenaria (artículo 178 de la ley 5ª de 1992), siempre y cuando, se repite, los textos discordantes guardan identidad en la materia debatida, lo que no ha de confundirse con la identidad en el tratamiento que se le de al asunto correspondiente”⁷⁸.

Este principio guarda estrecha relación con los principios de consecutividad y de identidad – aunque este último exija un mayor grado de concreción o especificidad -. Además, también se predica de los proyectos de ley o de su articulado considerado en conjunto y no de los distintos artículos mirados de manera aislada⁷⁹.

De ahí que el artículo 161 de la Carta⁸⁰ contemple la posibilidad de integrar comisiones accidentales entre los miembros de una y otra cámara, con el fin de armonizar las discrepancias surgidas en su interior. Ello responde a la flexibilización del principio de identidad temática⁸¹ pues el constituyente previó que este cambio generaría la necesidad de armonizar las discrepancias de los textos aprobados por las cámaras.

La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste en superar las

discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”⁸². Además las comisiones accidentales de conciliación deben ejercer su función partiendo de textos válidamente aprobados por las cámaras, pues la función de la comisión no consiste en convalidar vicios de trámite (sentencia C-760 de 2001). Y en cuanto hace al límite material de la actuación de las comisiones de mediación o conciliación, la jurisprudencia también ha expresado que éste surge de la propia Constitución cuando en su artículo 158 exige que todo proyecto deberá referirse a una misma temática y serán “inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.⁸³

No puede olvidarse que esta Corte siempre ha interpretado de manera amplia la noción de materia con el fin de determinar si un artículo desconoce o no la regla de identidad temática, o si un proyecto respetó en su trámite dicho principio. Así, esta Corporación ha dicho que la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático⁸⁴.

Cabe reiterar que, sin violentar el principio de unidad de materia, un proyecto de ley admite diversidad de núcleos temáticos, siempre y cuando entre todos ellos pueda establecerse una relación de conexidad material con base en los criterios que se han señalado. Para tal efecto, el análisis de constitucionalidad debe acudir a elementos tales como el contenido de la exposición de motivos; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; entre otros. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte.⁸⁵

De lo anterior se concluye que las comisiones accidentales de conciliación están autorizadas para superar las diferencias que se presenten en los proyectos de ley aprobados válidamente por las plenarias de las corporaciones legislativas, estando habilitadas para modificar e inclusive adoptar textos nuevos, siempre y cuando se encuentren vinculados con la materia que dio origen al proyecto de ley correspondiente y no impliquen su modificación sustancial. Por consiguiente, si las propuestas de dicha comisión, aún tratándose de textos nuevos, guardan conexidad temática con los textos aprobados por las cámaras, y por ende no alteran su sentido y finalidad, el texto correspondiente no estará viciado de inconstitucionalidad.

Descendiendo a los puntos de la elusión y las violaciones al reglamento del Congreso como causas de inconstitucionalidad, si bien es cierto que la violación del reglamento es una conducta que no debe ser alabada y puede configurar un vicio en el procedimiento de formación de la ley, no lo es menos que a partir del principio de la instrumentalidad de las formas (sentencia C-737 de 2001) éstas se han instituido para proteger un valor determinado, y por tanto, los mecanismos de protección y su propia entidad no son autónomos por completo, dependen del grado de afectación al principio protegido.

Así, lo que protege la prohibición de la elusión es la deliberación democrática y todo lo que ella implica; por tanto, la elusión de un debate se tornaría inconstitucional si se evade la votación de un tema que hace parte de la ley, mas no si se deja de votar un artículo en

particular, siempre y cuando éste guarde unidad de materia con los demás asuntos tratados. Salvo que se trate de un artículo que en sí mismo constituya un tema nuevo, no existiría un vicio que pudiera afectar de inconstitucionalidad el trámite de formación de una ley si no hay votación de un artículo, pues ha sido cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretende proteger.

6.- En consecuencia, la presencia de vicios en el trámite legislativo no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas. Es entonces condición necesaria para que un vicio en el proceso legislativo se convierta en causal de inconstitucionalidad, que se erija en una violación al principio que la formalidad del trámite desea asegurar, teniendo en cuenta que el procedimiento en el Congreso tiene varias etapas, y un vicio puede ser subsanado en las etapas subsiguientes, cuando posteriormente se asegura la protección de los valores a los cuales sirve el procedimiento.

Las reglas constitucionales sobre formación de las leyes adquieren pleno sentido si se tienen en cuenta esos objetivos, pues muestran que esas disposiciones superiores no son formas vacías. Ellas pretenden proteger la forma de gobierno establecido por el Constituyente, al mismo tiempo que buscan potenciar el principio democrático, a fin de que el debate en el Congreso sea amplio, transparente y racional.

De acuerdo con lo visto anteriormente, considero que el principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse. En resumen, la consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos teniendo en cuenta que el rigor exigido por la consecutividad es mayor que el impuesto por la unidad de materia. De otro lado, es claro que no puede darse prevalencia a las comisiones sobre las plenarios y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2). Pero si un tema es negado en las comisiones mal podría la plenaria revivir este asunto pues violaría el principio de consecutividad.

Conforme a lo anterior, el principio de instrumentalidad de las formas, expresamente consagrado en el artículo 228 de la Carta, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

Visto lo anterior, me referiré al artículo 114 declarado inconstitucional.

7.- En mi opinión, la elusión citada por la mayoría no vicia la norma de inconstitucionalidad.

El artículo 114 no fue votado por la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes pero luego fue presentado en la plenaria. La ausencia de votación de una disposición en una de las comisiones no hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria, pues el tema específico ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley. En efecto, estaba incluido en el proyecto de ley presentado por el gobierno nacional y fue parte de las ponencias para primer debate de las comisiones del Senado y la Cámara; además, posteriormente se dieron discusiones en torno al tema, incluso, las demás comisiones votaron el artículo. Este artículo fue presentado e introducido entonces en la plenaria de la Cámara de Representantes y la plenaria del Senado no lo consideró. Por tal razón fue sometido a estudio de la comisión de conciliación.

Considero que no hubo violación al principio de consecutividad, ya que a pesar de no haber sido votado por una de las comisiones, este artículo había sido debatido como parte del tema a que se refiere la ley: la expedición de normas tributarias, y específicamente a la deducción de impuestos pagados. También fue debatido de manera específica, pues formó parte del texto desde el proyecto presentado por el gobierno. Además, la presentación de este artículo como nuevo no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos - en etapas tardías del proceso legislativo- temas que nunca fueron debatidos con suficiencia.

En este caso, el tema específico fue discutido desde el inicio del trámite legislativo, y a pesar de que una de las comisiones no votó el artículo éste fue presentado en la ponencia que iba a ser discutida en la plenaria de la Cámara de Representantes como artículo nuevo. Obviamente el tema fue debatido desde el inicio del trámite. A pesar de que la comisión hubiera podido votar el artículo, la ausencia de esta votación no hace que la norma sea inconstitucional, pues el principio de consecutividad no resultó afectado a pesar de la actitud de la comisión. Por tanto, dando primacía al derecho sustancial, se imponía declarar la constitucionalidad de la norma.

En cuanto al trabajo de las comisiones de conciliación, esta Corte ya ha aceptado que la aprobación en una de las cámaras y la no consideración en la plenaria de la otra es una discrepancia que compete resolver a este estamento⁸⁶. Por tanto, una vez aceptado que no hubo vicio de inconstitucionalidad en el trámite, la comisión de conciliación estaba habilitada para pronunciarse respecto del artículo 114.

En consecuencia, no existen, para el suscrito Magistrado, razones de peso que permitan excluir del ordenamiento el artículo 114 de la ley estudiada, pues la presencia de vicios en el trámite legislativo no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas ya que no hubo elusión del debate.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-1152/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Elusión y violaciones al Reglamento del Congreso como causas de inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Implicaciones/PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Lazo con el principio de consecutividad (Salvamento parcial de voto)

PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-No se define por artículos sino por temas específicos/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD-Imposibilidad de dar prevalencia a las comisiones sobre las plenarias (Salvamento parcial de voto)

SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Elusión en la votación del artículo 113 de la ley 788/02 no lo vicia de inconstitucionalidad (Salvamento parcial de voto)

1.- Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, el suscrito Magistrado procede a sustentar el salvamento parcial de voto que fue manifestado en la Sala Plena del día 03 de diciembre de 2003, respecto de la sentencia C-1152 de 2003.

2.- En dicha providencia, se resolvió declarar inexecutable, el artículo 113 de la Ley 788 de 2002. Los fundamentos para tal decisión se basan en una supuesta violación al reglamento del Congreso pues una vez votada y aprobada la proposición de eliminación del artículo, en la sesión conjunta de las comisiones económicas del Congreso debió procederse a la votación del artículo original como venía en la ponencia sometida a consideración de éstas. Tal actuación no se surtió y ello configura una violación al artículo 157 numeral 2 de la Constitución, conforme al cual ningún proyecto será ley si no ha sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara.

3.- En este salvamento reiteramos los conceptos expuestos en el otro salvamento que hemos suscrito en esta sentencia. Así, descendiendo a los puntos de la elusión y las violaciones al reglamento del Congreso como causas de inconstitucionalidad, si bien es cierto que la violación del reglamento es una conducta que no debe ser patrocinada y puede configurar un vicio en el procedimiento de formación de la ley, no lo es menos que a partir del principio de la instrumentalidad de las formas, reconocido por esta corporación (sentencia C-737 de 2001) éstas se han instituido para proteger un valor determinado, y por tanto, los mecanismos de protección y su propia entidad no son autónomos por completo, dependen del grado de afectación al principio protegido.

Así, lo que protege la prohibición de la elusión es la deliberación democrática y todo lo que ella implica; por tanto, la elusión de un debate se tornaría inconstitucional si se evade la votación de un tema que hace parte de la ley, mas no si se deja de votar un artículo en particular, siempre y cuando éste guarde unidad de materia con los demás asuntos tratados. Salvo que se trate de un artículo que en sí mismo constituya un tema nuevo, no existiría un vicio que pudiera afectar de inconstitucionalidad el trámite de formación de una ley si no hay votación de un artículo, pues ha sido cumplido el propósito que la regla de procedimiento pretende proteger.

4.- En consecuencia, la presencia de vicios en el trámite legislativo no necesariamente genera la inconstitucionalidad de las normas aprobadas.

De acuerdo con lo visto anteriormente, considero que el principio de identidad implica que una materia específica debe haber surgido desde el primer debate legislativo. De allí el lazo de este postulado con la consecutividad, que pretende asegurar que se adelanten todos los debates para cada proyecto de ley. Así, el tema específico debe haber cumplido entonces todos los debates, mas no el artículo, pues éste puede modificarse o adicionarse. La consecutividad exige entonces que se cumplan los debates para cada tema y sólo se prescinde de ello en los casos excepcionales establecidos en la Constitución. En resumen, la consecutividad no se define por artículos sino por temas específicos. De otro lado, es claro que no puede darse prevalencia a las comisiones sobre las plenarias y por eso éstas son autorizadas para incluir modificaciones o artículos nuevos (art. 169 inc 2). Pero si un tema es negado en las comisiones mal podría la plenaria, revivir este asunto pues violaría el principio de consecutividad.

5.- En mi opinión, la elusión en la votación de este artículo no lo vicia de inconstitucionalidad y no hace imposible su consideración en segundo debate ante la Plenaria, pues el tema ya había sido objeto de discusión en el marco del debate de la ley.

Considero que a pesar de no haber sido votado, este artículo había sido debatido pues formó parte del texto desde el proyecto presentado por el gobierno. Además, la presentación de este artículo como nuevo no altera en nada las cosas, pues la esencia del principio de consecutividad es asegurar el debate democrático y que no sean incluidos - en etapas tardías del proceso legislativo- temas que nunca fueron debatidos con suficiencia.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1152/03

Referencia: expediente D-4606

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley 788 de 2002.

Actor: Mauricio Alfredo Plazas Vega

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto aclaro mi voto porque estimo que algunas de las consideraciones de la sentencia sobre el principio de consecutividad pueden conducir a una rigidez extrema en el procedimiento legislativo. Las afirmaciones al respecto en la parte motiva deben ser leídas a la luz del caso específico que juzgó en el presente proceso la Corte.

En mi salvamento y aclaración de voto a la sentencia C-1056 de 2003 expuse mi posición

sobre las cuestiones preliminares abordadas en la presente sentencia. Remito a ellas, en aras de la brevedad. Tan sólo subrayo que una proposición de eliminación o supresión no siempre es fatal. Como advertí entonces, “sólo cuando del proceso de formación de una ley, visto en su conjunto, se aprecie que no hubo elusión del debate, la proposición sustitutiva supresiva o eliminativa dejará de ser fatal para el artículo eliminado o suprimido.” Dichas proposiciones no están prohibidas per se. Lo que está prohibido es que se eludan las responsabilidades parlamentarias, tanto de debatir como de votar, lo cual habrá de ser apreciado a partir de criterios materiales tomados del contexto dentro del cual se presentó la proposición y se decidió sobre ella.

En este caso se presentó un hecho determinante que me conduce a votar la inexecutable. La proposición sustitutiva fue votada y aprobada en las Comisiones Terceras de Senado y Cámara, y en la Comisión Cuarta de la Cámara, pero la Comisión Cuarta del Senado eludió su responsabilidad y se abstuvo de aprobar o improbar la proposición supresiva, sin que existiera razón alguna que justificara esta omisión.

Fecha ut supra,

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-1152/03

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Expediente: D-4606

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 113, 114, 115 y 116 de la Ley 788 de 2002

Con el acostumbrado respeto, manifiesto mi disenso parcial con la posición mayoritaria adoptada por la Corte en la sentencia de la referencia, al declarar inexecutable el artículo 113 de la Ley 788 de 2002, pues a mi juicio, el debate democrático de dicha norma no fue eludido por las comisiones económicas del Congreso.

Para evitar repeticiones, me remito a las consideraciones señaladas en los numerales 4 y siguientes del salvamento de voto a la Sentencia C-1056 de 2003, en las que se exponen las razones que permiten sustentar el cumplimiento de los principios y normas constitucionales en el procedimiento de formación de la ley acusada.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

1 Diario Oficial No. 45046 del 27 de diciembre de 2002.

2 Folio 15 del expediente.

3 Cfr. Proceso D-4429 (Sentencia C-776 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y D-4498 (Sentencia C-717 de 2003).

4 Folio 138 del expediente.

5 Anexo No. 2 de pruebas.

6 Anexo No. 1 de pruebas.

7 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Cfr. Artículo 143 de la Ley 5 de 1992.

10 Gaceta del Congreso No. 536 del viernes 22 de noviembre de 2002.

11 Gaceta del Congreso No. 539 del viernes 22 de noviembre de 2002.

12 Gaceta del Congreso No. 536 del viernes 22 de noviembre de 2002.

13 Cfr. Certificación expedida por el Secretario de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes (Folio 68 del cuaderno principal) y Gacetas del Congreso números 366 a 373 de 2003.

14 Páginas 21 a 23.

15 Página 16.

16 Idem.

17 Gaceta del Congreso No. 614 del 18 de diciembre de 2002, páginas 6 a 26.

18 Cfr. Gaceta del Congreso No. 614 del 18 de diciembre de 2002, página 2.

19 De la lectura de la del Congreso No. 614 del 18 de diciembre de 2002 se constata que en la ponencia para segundo no se incluyeron los artículos demandados

21 Páginas 86 a 93

22 Páginas 19 y 20.

23 Gaceta del Congreso No. 615 del 18 de diciembre de 2002.

24 Gaceta del Congreso No. 161 del 14 de abril de 2003, páginas 19 y siguientes.

25 Gaceta del Congreso No. 83 del 16 de marzo de 2003.

26 Gacetas del Congreso No. 43 y 53 del 5 y 7 de febrero de 2003, respectivamente.

27 Gaceta del Congreso No. 43 del 7 de febrero de 200, página 54 y Gaceta del Congreso No. 53 de 2003.

28 Corte Constitucional. Sentencia C-760 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-872 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

31 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

32 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

33 Sentencia C-500 de 2001. MP Alvaro Tafur Galvis, en similar sentido ver la sentencia C-026 de 1993. MP Jaime Sanín Greiffenstein. Consideración I.2.

34 En este sentido, la Sentencia C-222 de 1997 M.P José Gregorio Hernández Galindo establece que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que, precisamente en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio, se explica en esa providencia que: "Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta."

35 Esta Corporación, desde sus inicios, ha establecido que una condición necesaria para el debate es la de permitir que los congresistas intervengan en la discusión. Así, en la Sentencia C-013 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) se dijo: "Ciertamente la discusión y el debate, aparte de su deseables intrínsecamente, son connaturales al proceso democrático, el cual puede tornarlos más o menos visibles según el grado de consenso que convoque una determinada idea o proposición. En el plano de la garantía del principio democrático, en el caso presente, este se debe entender respetado como quiera que a los intervinientes en el trámite de adopción de la ley se les brindó en todo momento la posibilidad de controvertir libremente el proyecto."

36 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

37 Corte Constitucional. Sentencia C-198 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

38 Corte Constitucional. Sentencias C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

39 Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 del 15 de abril de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

40 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En el mismo sentido puede estudiarse la Sentencia C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

41 Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999 M.P Fabio Morón Díaz.

42 Corte Constitucional. Sentencia C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-950 de 2001.

43 Corte Constitucional. Sentencia C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz.

44 Artículo 178 de la Ley 5 de 1992.

46 Corte Constitucional. Sentencias C-008 de 1995 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y C-809 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

47 Corte Constitucional. Sentencia C-551 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

48 Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001.

49 Idem.

50 Corte Constitucional. Sentencia C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía.

51 Idem.

52 Corte Constitucional. Sentencias C-333 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía, C-282 de 1997 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-922 de 2000 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-1190 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

53 Corte Constitucional. Sentencias C-1488 de 2000 M.P. Martha Victoria Sáchica Mendez y C-198 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

54 Corte Constitucional. Sentencia C-167 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

55 Idem.

56 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

57 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Sobre este tema también pueden estudiarse las Sentencias C-376 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía y C-044 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

58 M.P. Jaime Araujo Rentería

59 Corte Constitucional. Sentencia C-992 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

60 Cfr. Artículo 4 de la Ley 3 de 1992.

61 M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta providencia se declaró la inexecutable del artículo 115 de la Ley 788 de 2000.

62 Cfr. Artículo 122 de la Ley 5 de 1992.

63 Salvamento parcial de voto a la sentencia C-1056 de 2003.

64 Ver la sentencia C-801 de 2003.

65 Ver la sentencia C-727 de 2001.

66 Artículo 160, inciso segundo, de la Constitución.

67 Sentencia C-702 de 1999.

68 Sentencias C-702 de 1999 y C-044 de 2002 .

69 Sobre el debate simultáneo se pueden consultar las sentencias C-140 de 1998 y C-044 de 2002.

70 Artículo 157.

71 C-702 de 1999.

72 C-1190 de 2001. También se puede consultar la Sentencia C-950 de 2001.

73 Artículo 178 de la Ley 5ª de 1992.

74 Sentencia C-702 de 1999.

76 Sentencia C-501 de 2001.

77 Sentencia C-025 de 1993. En el mismo sentido se puede consultar la Sentencia C-737 de 2001.

78 Sentencia C-1488 de 2000.

79 Sentencia C-376 de 1995.

80 El artículo 161 de la Constitución Política dispone: “Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de la repetición del segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto”.

81 Ver sentencia C-737 de 2000.

82 Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

83 Sentencia C-198 de 2001

84 Sentencia C-025 de 1993.

85 Sentencia C-501 de 2001.

86 Ver sentencia C-801 de 2003.